

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro,
Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación Territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en su integridad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2019.
- De manera particular los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*", 27, primer párrafo, 28 y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", de la referida Ley Nacional.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 9, 14, 16 y cuarto transitorio, fracción III, numerales 1, 3, 4, 6 y 9 de la reforma del 26 de marzo de 2019 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículos 9, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de expresión.
- Libertad de reunión.
- Principio de legalidad.
- Obligación de proteger y garantizar los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos referidos en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 28 de mayo de 2019 al miércoles 26 de junio de la misma anualidad, por lo que, al

promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

Es conveniente precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso de la Unión al expedir la ley que nos ocupa, pues constituye un avance trascendental en la transición al país que todos los mexicanos anhelamos en materia de paz y seguridad.

Esta Institución Nacional considera que toda actuación que el Estado Mexicano realice, en beneficio de la seguridad de todas las personas, merece el mayor reconocimiento y requiere la participación de todos y cada uno de los entes públicos facultados, en el caso particular con la expedición de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, a partir de las reformas a la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

Esta Comisión Nacional reconoce la importancia del establecimiento de Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, considera que es inconcusa la necesidad de un marco regulatorio que rijan el uso de la fuerza por parte de las instituciones del Estado, sobre la base del respeto irrestricto de los derechos fundamentales. Resulta necesario que los servidores públicos hagan uso de dicho recurso sujetándose a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad, a través de esquemas adecuados de control, verificación y rendición de cuentas sobre la legitimidad del uso de la fuerza y el desempeño de los servidores públicos, tales como los mecanismos de supervisión externa de la policía.¹

Este Organismo Defensor de los Derechos Humanos, busca una colaboración entre los Poderes del Estado, por ello pretende, desde sus atribuciones constitucionales coadyuvar a los altos fines de la consolidación del sistema. En tal sentido, la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ser inscrita en ese ánimo de colaboración y perfeccionamiento de la norma, toda vez que tendrá como consecuencia, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido la resolución correspondiente, contar con un marco legal sólido para la actuación de todas las autoridades y que brindará seguridad jurídica.

La resolución que en su momento llegue a emitir la Suprema Corte, propiciará que este marco jurídico, garantice la seguridad de las y los ciudadanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución.

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/185/19, **ENVÍA EL OMBDUSPERSON NACIONAL AL SENADO DE LA REPÚBLICA, DOCUMENTO CON OBSERVACIONES TÉCNICAS SOBRE ASPECTOS BÁSICOS QUE, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEBEN CONTENER LAS LEYES NACIONALES SOBRE USO DE LA FUERZA Y REGISTRO DE DETENCIONES, ADEMÁS DE OFRECER SU COLABORACIÓN DENTRO DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE.**

Disponible

en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_185.pdf

Vale la pena resaltar que este procedimiento implica un ejercicio democrático en el Estado mexicano, toda vez que a partir de que el Poder Revisor llevó a cabo el proceso de reforma constitucional y la posterior expedición de las leyes por el Congreso de la Unión, a través de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, quien publicó las mismas, en este caso será el Poder Judicial de la Federación quien llevará a cabo el análisis y determinará los alcances de la norma, y la CNDH propiciará que se desencadene este proceso.

El resultado de este proceso que deriva de esta colaboración de poderes y un órgano autónomo, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá como resultado el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano, al contar con un marco jurídico apegado al bloque constitucional que posibilite establecer el marco de actuación entre ciudadanos y autoridades en pleno respeto a los derechos humanos, y en su caso, la resolución que emita nuestro Máximo Tribunal, propiciará que este marco jurídico, garantice la seguridad de las y los ciudadanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución. Este proceso de fortalecimiento de la norma se lleva a cabo con la intervención de los tres poderes del Estado, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal y la interpretación final del Poder Judicial de la Federación, así como con la participación de este organismo autónomo.

En tal virtud este Organismo Nacional considera necesario precisar que el marco jurídico que rija la actuación de las autoridades debe ser claro y compatible con el andamiaje de protección de los derechos fundamentales de las personas, garantizado por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo para la actuación de las autoridades, que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de

que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En esa tesitura la sociedad ha manifestado su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Constitucional Autónomo dar cabida a esas inquietudes a través de este medio abstracto de control de constitucionalidad, donde se puede hacer una valoración de la ley, ex ante, al margen de los posibles actos de aplicación, refiriéndose únicamente al contenido normativo.

Debe recordarse que el papel de máximo y último interprete constitucional sólo corresponde a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema en conocimiento de ese Alto Tribunal para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas. Tampoco pasa desapercibido que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha resuelto temas tan trascendentales como el que ahora se pone de manifiesto.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se congratula con el esfuerzo del Congreso de la Unión por cumplir en tiempo la obligación constitucional de expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo en materia de uso de la fuerza que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para hacer uso de la fuerza pública, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

Una vez precisado lo anterior, conviene recordar que mediante decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, se reformó el texto constitucional para, entre otras cosas, facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

En el mismo Decreto de reforma constitucional, el Poder Reformador de la Constitución, en el Transitorio Cuarto estableció un régimen, en el cual dispuso, en la fracción III, que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza debía incorporar, al menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;

9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

En este entendido, el artículo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, señala las previsiones y los elementos mínimos que deben contener las leyes que la Norma Suprema le mandata reformar y expedir al Congreso de la Unión para la correcta implementación del sistema de seguridad pública.

En el caso concreto, el Congreso de la Unión tuvo el mandato u obligación de expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, debería de contener cuando menos los elementos previstos en el Transitorio Cuarto de la aludida reforma a la Norma Suprema.

Atento a lo anterior, el Legislativo Federal, al expedir la legislación de referencia, debía establecer algunas previsiones mínimas, relacionadas con la finalidad, alcance y definición de uso de la fuerza pública; sujetos obligados; principios que rigen la materia; así como diversas reglas en materia de niveles del uso de la fuerza; presentación de informes por parte de los sujetos obligados, adiestramiento y gestión profesional.

Por tanto, debe señalarse que el parámetro de regularidad constitucional de la ley impugnada de acuerdo con los argumentos planteados por este Organismo Autónomo, lo constituyen los artículos precisados en el apartado IV del presente escrito, así como la jurisprudencia emitida precedentes en esa materia, tanto por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 y el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, respectivamente.

Precisado lo anterior, la ley que nos ocupa, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. A juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, dicho ordenamiento no cumple a cabalidad los mandatos ordenados por el Poder Reformador ni la jurisprudencia referida.

Así, por una parte, la presente impugnación tiene como finalidad argumentar que, al expedir la ley nacional que reglamenta el uso de la fuerza, el Legislativo Federal incurrió en diversas omisiones parciales en competencia de ejercicio obligatorio.

Para ello, como se precisó con anterioridad, el Congreso Federal, al expedir la *multireferida* legislación nacional, debía cumplir con todas y cada una de las previsiones y los elementos mínimos contenidos en el artículo Cuarto Transitorio, fracción III, de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

Sin embargo, a juicio de este Organismo Constitucional, resulta evidente que el Congreso de la Unión fue omiso en incorporar en la ley lo dispuesto en el transitorio referido, específicamente por cuanto hace a los numerales, 1, 3, 4, 6 y 9 relacionados con la finalidad del uso legítimo de la fuerza; los principios de racionalidad y oportunidad; la correcta clasificación de armas e instrumentos incapacitantes, letales y no letales; y las normas para la sistematización y archivo de los informes que presenten los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional estima que existen vicios de constitucionalidad específicas en los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*"; 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", 27 y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

En esa línea, las primeras dos disposiciones vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, pues implican, por un lado, indeterminación de los supuestos normativos para usar y graduar la fuerza y, por otro, propician incertidumbre en el uso de la fuerza letal.

Adicionalmente, el artículo 27, primer párrafo de la Ley Nacional de mérito, al posibilitar la utilización de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas que sean calificadas discrecionalmente por la autoridad como no pacíficas o carentes de objeto lícito, vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de reunión, así como el principio de legalidad.

En la misma línea, el numeral 28, al disponer que los entes encargados de garantizar la seguridad pública, se encuentran en posibilidad de hacer uso de los distintos niveles de la fuerza pública, incluso la utilización de armas de fuego o de fuerza letal cuando, a su juicio, las manifestaciones se tornen violentas, transgrede esos mismos derechos.

Al margen de lo anterior, este Organismo Nacional considera necesario expresar que, al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, el Congreso General tuvo la oportunidad de dar cumplimiento a la disposición contenida en la sentencia del Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, consistente en establecer a nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil.²

² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, apartado X, "Reparaciones", párrafo 356, de la literalidad: *"De igual manera, la Corte dispone que el Estado deberá establecer al nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil. Asimismo, dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza, y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio. Para el cumplimiento de esta medida el Estado deberá acreditar la creación del observatorio, con las características especificadas, así como su puesta en funcionamiento. Sin embargo, la Corte no supervisará su implementación."*

No escapa a la luz de este Organismo Constitucional que la obligación de implementar dicho observatorio, no implica una reserva de ley o de fuente, de modo que se exija su regulación *ex profeso* en la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, aunado a que el Estado Mexicano cuenta con un margen de apreciación para cumplir con las sentencias dictadas por el Tribunal Interamericano aludido.

Sin embargo, el hecho de que sea una ley nacional, implica que era el documento con rango legal, idóneo para regular lo concerniente al Observatorio indicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con las características exigidas por ese Tribunal.

Lo anterior, se hace del conocimiento de ese Máximo Tribunal Constitucional para que, en caso de estimarlo pertinente, se pronuncie al respecto, toda vez que el criterio que emita, servirá de orientación respecto de la obligación del Estado mexicano.

En este tenor, en el apartado siguiente se desarrollarán los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos que se impugnan y evidenciar las omisiones legislativas en ejercicio obligatorio aludidas, toda vez que vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de reunión, así como el principio de legalidad y la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional mexicano.

X. Concepto de invalidez

PRIMERO. La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza no estableció la finalidad del uso de la fuerza; tampoco contempla los principios de racionalidad y oportunidad que deben regir la misma; y omitió prever la definición de métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; así como los mecanismos y procedimientos de sistematización y archivo en la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Por ello, el legislador federal incurrió en diversas omisiones legislativas parciales en competencia de ejercicio obligatorio, en virtud de que no contempló la totalidad de los mandatos ordenados por el Constituyente en la reforma constitucional en materia de uso de la fuerza, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 y por tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

De forma preliminar conviene precisar, como se señaló de forma introductoria, que es incontrovertible la necesidad de una legislación que norme el uso de la fuerza por parte de las instituciones del Estado, como un marco jurídico que garantice el respeto de derechos humanos.

Este Organismo Nacional considera necesario que el marco jurídico que rijan la actuación de las autoridades facultadas para hacer uso de la fuerza debe ser claro y compatible con el andamiaje de protección de los derechos fundamentales de las personas.

Así, el Estado se encuentra obligado a regular adecuadamente del uso legítimo de la fuerza, mediante un marco normativo claro y efectivo; capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, los límites y las condiciones a los que debe estar sometido toda circunstancia de uso de la fuerza, y establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad de dicha facultad.

Esta Institución Nacional ha sido constante en su postura de atender la problemática de inseguridad, violencia e impunidad, que afecta a nuestro país, bajo un enfoque integral y no parcial, que se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de capacidades y recursos para la efectiva persecución de las actividades ilícitas por parte de las autoridades civiles competentes para ello, con pleno respeto a los derechos humanos.³

³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/401/17, **“POSICIONAMIENTO DE LA CNDH SOBRE LA EVENTUAL APROBACIÓN DE UNA LEY EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR”**, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_401.pdf

Así, la presente impugnación se encuadra en un contexto de colaboración institucional con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.⁴

Una vez precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez, se desarrollan los argumentos por los que se sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, incurrió en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio, que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Para ello, en primer lugar, conviene tener presente que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto⁵ por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del

⁴ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 793, Materia: Constitucional, del rubro y textos: "**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.**"

⁵ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Dicha reforma constitucional tuvo entre sus objetivos, establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir, con respeto a los derechos humanos, la ley que regule el uso de la fuerza a nivel nacional, como se desprende de la transcripción siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

*XXIII. **Para expedir leyes que**, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; **así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza**, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; (...)”*

Además, de dicha facultad concedida al Legislador Federal, el Poder Reformador consideró trascendental precisar cuál era el contenido mínimo que debía prever la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Por tal motivo, incorporó en el propio texto constitucional, a través de un régimen transitorio⁶ la obligación al Congreso de la Unión de legislar un contenido mínimo, es decir, que al momento de que el mencionado poder ejerciera su facultad legislativa, incluyera en el cuerpo de la ley contenidos mínimos necesarios para la adecuada regulación en materia de uso de la fuerza.

⁶ Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los artículos transitorios de la Constitución comparten con ella la misma jerarquía normativa, de tal manera que también constituyen normas constitucionales con el mismo rango y fuerza normativa. Al respecto, ese Alto Tribunal ha sostenido que los artículos transitorios contenidos en el decreto de reforma de un ordenamiento forman parte del cuerpo normativo expedido. En efecto, al resolver el amparo en revisión 1359/2015; la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002; el amparo directo en revisión 1250/2012; y la acción de inconstitucionalidad 99/2016 esa Suprema Corte ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos transitorios de la Constitución, por lo tanto, la obligación o mandato de ejercicio de una facultad para la expedición de leyes puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio.

Tales previsiones de contenido mínimo o esencial que debía contener la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción III, del ya mencionado decreto de reformas a la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, el cual indica que, al expedir las leyes a las que hace referencia la citada fracción XXIII del artículo 73, en lo que respecta a esa Ley Nacional debería contener los siguientes elementos:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;

9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Como se desprende de lo anterior, el Poder reformador estableció un imperativo constitucional para que el Congreso de la Unión incorporara en la ley los elementos *supra* citados, como previsiones esenciales con la finalidad de dar certeza en cuanto a la regulación del uso de la fuerza.

A través de la presente impugnación, esta Comisión Nacional, somete a consideración para que, en su caso, si ese Tribunal Constitucional estima en suplencia de la queja, que el Congreso de la Unión fue omiso, de manera particular, en cumplir con alguno de los numerales referidos, realice el estudio correspondiente.

No obstante, del análisis integral de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, este Organismo Autónomo advierte que el Congreso de la Unión no expidió dicho cuerpo normativo cumpliendo con la totalidad de los elementos arriba expuestos, a pesar de que el texto constitucional es categórico en establecer la necesidad de contar, al menos, con los requisitos referidos.

A esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le causa una especial preocupación el hecho de que el Congreso de la Unión haya sido omiso en regular los elementos mínimos que debía contener la ley impugnada, de manera que tanto las autoridades como los gobernados, se encuentran en un estado de incertidumbre que deviene de la deficiencia normativa.

En concreto, dicho órgano legislativo no reguló las previsiones constitucionales mínimas relacionadas con la finalidad del uso legítimo de la fuerza; los principios de racionalidad y oportunidad; la correcta clasificación de armas e instrumentos incapacitantes, letales y no letales; y las normas para la sistematización y archivo

de los informes que presenten los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Las omisiones legislativas en que incurrió el legislador federal implican un incumplimiento por parte la autoridad legislativa de un mandato constitucional, lo cual tiene como consecuencia, la transgresión al principio de legalidad, aunado a que se genera un espectro de incertidumbre jurídica en cuanto a la regulación de la materia.

La ausencia de desarrollo legislativo en la que incurrió el legislador imposibilita que el ordenamiento legal en materia de uso de la fuerza se encuentre acotado en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que no permite que el actuar de las autoridades se encuentre limitada, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de los gobernados, consecuentemente lo anterior transgrede los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

A. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para sustentar la inconstitucionalidad planteada, en principio, debe precisarse que nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación o incumplir con sus obligaciones constitucionales, redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que

los habilite para realizarlos, y es igualmente inadmisibile que las autoridades sean omisas en cumplir con sus obligaciones constitucionales, pues, ello implica una actuaci3n fuera del marco que establece la Norma Suprema.

Lo anterior, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad puede hacer lo que la ley le autoriza y adem1s debe acatar lo que la norma expresamente le mandata; por tanto, la actuaci3n de las autoridades debe estar consignadas en el texto de la norma y las mismas se encuentran obligadas a cumplirlo, de otro modo, se conducirían de forma arbitraria, incompatible con el r3gimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jur3dica, al constituir un l3mite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protecci3n no se acota exclusivamente a la aplicaci3n de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jur3dica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra constreñido a establecer normas en cumplimiento de las obligaciones constitucionales, las cuales, deben ser claras y precisas de manera que no den pauta a arbitrariedad estatal y, adem1s, que permitan a los destinatarios de la norma tener plena certeza a qui3n se dirige la disposici3n, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es as3 que la protecci3n de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder p3blico, sino que est3n rodeados de un conjunto de garant3as encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protecci3n es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constituci3n.

Desde esta perspectiva el derecho de seguridad jur3dica y el principio de legalidad, se pueden plantear en los siguientes t3rminos:

a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o la incumplen, así como a las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Una vez expuesto el alcance del principio de legalidad y el derecho fundamental de seguridad, a continuación, se expondrán los criterios que ese Alto Tribunal en materia de omisiones legislativas para posteriormente sostener que, en el caso concreto, el Congreso de la Unión, al emitir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, no acató algunos de los mandamientos expresos de la Norma Fundamental, razón por la cual, el dispositivo jurídico resulta omiso, y por tanto, al incumplir el texto constitucional, transgrede los referidos principio y derecho.

B. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ese Alto Tribunal ha indicado en lo referente a las omisiones legislativas en que incurren los órganos creadores de normas cuando expiden ordenamientos de manera precaria en una determinada materia.

Es importante precisar que en el orden constitucional mexicano —de acuerdo con la interpretación del Máximo tribunal del país— las competencias que atañen a los poderes públicos se expresan de varias maneras:

- Aquéllas que dictan prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.

- Por otro lado, existen aquéllas que son de ejercicio potestativo, en las cuales el órgano estatal puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.
- Finalmente, también se identifican las **competencias de ejercicio obligatorio**, en las cuales el órgano se encuentra **obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.**⁷

De esta clasificación general que comprende los tipos de atribuciones que determinan el actuar de las autoridades del Estado, en atención a la naturaleza y funciones que desarrollan y de acuerdo con el reparto competencial que se establezca, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la clasificación de las facultades conferidas a los órganos legislativos de la siguiente forma:

- Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.
- Por otro lado, las **facultades de ejercicio obligatorio** con aquellas a las que el orden jurídico establece un **mandato de ejercicio expreso**, es decir, una **obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción;** en este tipo de competencias **el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las**

⁷ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.⁸

La diferenciación entre ambos tipos de facultades trae distintas implicaciones al órgano legislativo: por un lado, el orden constitucional le faculta para crear, modificar o suprimir normas de carácter general, que quedará a su arbitrio o decisión de hacer uso o no de esa atribución, sin que ello le implique una obligación.

Por otro lado, se encuentran aquéllas facultades determinadas por el orden jurídico que conforma un mandato de **ejercicio expreso** que se traduce en una obligación de realizarla.

Ese Máximo Tribunal del país, ha sostenido que existen dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos:

1. Omisión absoluta: Se actualiza cuando el órgano legislativo del Estado, no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: Sucede cuando el órgano legislativo tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
 - Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: Comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1528, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

2. Omisión relativa: Ocurre cuando el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.⁹

- **Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: Acaecen cuando el órgano legislativo la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.**
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.¹⁰

Una vez expuesta la tipología de las omisiones en que puede incurrir un órgano creador de normas, es dable mencionar que esa Suprema Corte ha determinado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, principalmente **cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio**, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior, para garantizar el **cumplimiento completo y eficaz de todo mandamiento constitucional**, pues cuando el poder legislativo incumple una de las obligaciones que expresamente le fue conferido por la Constitución Federal, su actuación se vuelve objeto de control constitucional.

En el caso concreto, esta Comisión Nacional advierte que el Congreso de la Unión, al momento de expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, toda

⁹ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁰ *Idem*.

vez que dicho órgano debió observar el mandato constitucional relativo a dotar de determinado contenido esencial a dicho ordenamiento, el cual, si bien fue emitido, fue expedido de una manera incompleta y deficiente.

A continuación, se expondrán las razones por las cuales esta Institución Autónoma considera que el Legislador Federal incurrió en una omisión legislativa parcial, ya que no cumplió a cabalidad todos y cada uno de los mandatos constitucionales contenidos en el multicitado artículo transitorio.

Este Organismo Constitucional Autónomo, considera que de forma específica, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en su totalidad, no contempla los elementos esenciales, contenidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, numerales 1, 3, 4, 6 y 9¹¹, del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado en Diario Oficial de la Federación, el 26 de marzo de 2019, por lo cual, se actualiza una omisión parcial por parte del legislador federal.

En efecto, de los ocho puntos enlistados, a juicio de este Organismo Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no cumple con los siguientes elementos mínimos que exige el texto constitucional:

¹¹ **Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

(...)

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;

(...)

3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;

4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

(...)

6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;

(...)

9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública.

Si bien esta Comisión Nacional, considera que la ley impugnada desarrolla la definición y el alcance sobre el uso de la fuerza, lo cierto es que, no prevé ninguna disposición respecto a la finalidad de la misma.

a. Definición del uso de la fuerza:

Al respecto, el artículo 3, fracción XIV de la Ley Nacional de mérito, define “uso de la fuerza” como *la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.*

b. Alcance del uso de la fuerza:

En cuanto al alcance del uso de la fuerza los capítulos III, IV, VII y VIII, de la Ley en cita, regulan, respectivamente, procedimientos; instrumentos; actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas; y planeación de operativos.

Además, sobre el procedimiento del uso de la fuerza, la ley nacional en la materia dispone mecanismos de reacción frente a conductas que ameriten el uso de la fuerza, ordenadas por su intensidad.

En tal virtud, las conductas que distingue la ley son de resistencia pasiva, resistencia activa y resistencia de alta peligrosidad.¹²

Las primeras consistentes en la acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad.

Por su parte, la resistencia activa, en términos de la ley, se encuentra entendida como la acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas

¹² Cfr. Artículo 10 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad.

Finalmente, la resistencia de alta peligrosidad es la acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a miembros de las instituciones de seguridad, lesiones graves o la muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad.

Asimismo, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza gradúa los distintos mecanismos de reacción para hacer uso de la fuerza en: 1) controles cooperativos, 2) control mediante contacto, 3) técnicas de sometimiento o control corporal, 4) tácticas defensivas y 5) fuerza letal.¹³

A mayor abundamiento, la ley define los controles cooperativos, como indicaciones verbales, advertencias o señalización; respecto del control mediante contacto, dispone que su límite superior es la intervención momentánea en funciones motrices; técnicas de sometimiento o control corporal, su límite superior es el impedimento momentáneo de funciones corporales y daños menores en estructuras corporales; tácticas defensivas, su límite superior es el daño de estructuras corporales no vitales; y fuerza letal, su límite es el cese total de funciones corporales o cuando se emplee arma de fuego contra una persona.

En virtud de lo anterior, para cada una de las conductas, se permite uno o varios mecanismos de reacción, en los siguientes términos:

Tipo de resistencia	Nivel de uso de la fuerza que puede emplearse
Pasiva	Controles cooperativos Control mediante contacto
Activa	Controles cooperativos Control mediante contacto

¹³ Cfr. Artículo 9 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

	Técnicas de sometimiento o control corporal Tácticas defensivas
De alta peligrosidad	Controles cooperativos Control mediante contacto Técnicas de sometimiento o control corporal Tácticas defensivas Fuerza Letal

Lo anterior, se trae a cuenta en el sentido de que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, proporciona en forma específica la definición exigida por mandato constitucional. Asimismo, de manera sistemática en los procedimientos mencionados en los párrafos *supra* citados, contempla el alcance de los niveles del uso de la fuerza.

A ese respecto, se indican los distintos niveles del uso de la fuerza en el orden que deberán agotarse, a saber: presencia de autoridad; persuasión o disuasión verbal; reducción física de movimientos; utilización de armas incapacitantes menos letales; y utilización de armas de fuego o de fuerza letal, estableciendo que el uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo.¹⁴

Así, las instituciones de seguridad pública asignarán las armas al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso y éste, a su vez, solo podrá usar las armas que le hayan sido asignadas¹⁵, de las cuales se aporta una clasificación taxativa, agregando que el entrenamiento para el uso de las armas permitidas comprenderá técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas menos letales y uso de arma de fuego.¹⁶

¹⁴ Cfr. Artículos 11 y 13 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

¹⁵ Cfr. Artículo 14 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

¹⁶ Cfr. Artículo 16, tercer párrafo de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

Por otro lado, la ley establece las reglas diferenciadas sobre el alcance del uso de la fuerza, respecto de la actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas, así como en la planeación de operativos en la materia, pero todas esas disposiciones tienen en común que definen las bases para que los agentes facultados para hacer uso legítimo de la fuerza pública, puedan realizar sus funciones en forma graduada, atendiendo a las conductas que así lo ameriten.

De todo lo anterior se desprende que la ley impugnada, efectivamente establece tanto la definición como los alcances del uso de la fuerza dentro del texto legal.

c. Omisión de establecer la finalidad del uso de la fuerza.

No obstante lo anteriormente expuesto, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, de la integridad del ordenamiento no se desprende que prevea la finalidad de la misma, por lo que se contraviene lo indicado en el numeral 1, de la fracción III, del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional de 26 de marzo de 2019.

Para sustentar lo anterior, conviene hacer referencia a los estándares sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la finalidad del uso de la fuerza, en los cuales se afirma que esta debe consistir en el restablecimiento de la seguridad y el orden público dentro del territorio, siempre que existan circunstancias que así lo ameriten.

La afirmación contenida en el párrafo precedente, se desprende de la sentencia dicta por el Tribunal Interamericano en el Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México en 2018, en los siguientes términos:

*159. La Corte ha reconocido que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, **tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento de ser necesario.** Si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza y en algunas circunstancias, incluso la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines*

*independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores.*¹⁷

Dicho criterio debe entenderse a la luz de los diversos Casos Velásquez Rodríguez Vs. Honduras de 1988 y Cruz Sánchez y otros Vs. Perú de 2015, en los cuales, la Corte Interamericana sostuvo que el Estado tiene derecho y deber de garantizar su propia seguridad, incluso a través de la fuerza letal en los casos en que su uso sea justificado y absolutamente necesario.¹⁸

En conclusión a este primer apartado, el Congreso de la Unión fue omiso al incluir dentro de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la finalidad de la misma, en contravención al mandato constitucional multicitado.

3. Sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad.

El artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 3 del Decreto de reforma a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, exige la sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad.

Al respecto, debe tomarse en consideración lo previsto en el artículo 4 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en el que se establece la sujeción de ésta a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia.

Dichos principios son abordados dentro del texto legal de la manera siguiente:

- **Absoluta necesidad:** para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. *Op. Cit.*, párrafo 159.

¹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrafo 154 y Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párrafo 264.

pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.

- **Legalidad:** para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
- **Prevención:** para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar.
- **Proporcionalidad:** para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza.
- **Rendición de cuentas y vigilancia:** para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por la Ley.

En relación con lo anterior, se observa un distanciamiento entre los principios exigidos en la reforma constitucional referida y los aportados por la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, tal como se aprecia en la siguiente tabla comparativa:

Principios exigidos por mandato constitucional	Principios definidos en la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza
Legalidad	Legalidad
Necesidad	Absoluta necesidad
Proporcionalidad	Proporcionalidad
Racionalidad	Prevención
Oportunidad.	Rendición de cuentas y vigilancia

De lo anterior, resulta evidente la omisión legislativa en que incurrió el Congreso General en materia de sujeción a los principios **racionalidad** y **oportunidad** requeridos para el uso de la fuerza.

Al margen de lo anterior, no pasa desapercibido que la Ley Nacional de mérito incorpora dentro de su texto principios no exigidos en la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019, a saber: prevención, rendición de cuentas y vigilancia. No obstante, la incorporación de éstos no es óbice para omitir los diversos de racionalidad y oportunidad.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que el alcance de algunos de los principios desarrollados por el legislador, no se apegan a los estándares nacional e internacional, para lo cual, a continuación se exponen:

a) Principio de legalidad

En primer lugar, 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 en dicha situación.¹⁹

Además el referido principio se encuentra previsto en el primero de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,²⁰ que señala:

"Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego".

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. *Op. Cit.*, párrafo 265.

²⁰ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Por su parte, sobre el uso de la fuerza letal, el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho particular énfasis al indicar que su uso excepcional habrá de estar regulado por ley de manera lo suficientemente clara, y además su interpretación deberá ser restrictiva, para así minimizar su empleo en toda circunstancia.²¹

Únicamente es posible limitar derechos —y también utilizar la fuerza— en caso de que se persiga un objetivo legítimo, virtud de lo cual, el único objetivo que puede considerarse legítimo en caso de empleo de la fuerza letal es salvar la vida de una persona o protegerla de lesiones graves.²²

En ese sentido, el primer requisito para que el uso de la fuerza no se considere arbitrario, estriba en que deberá estar basado en un fundamento jurídico adecuado, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites. Este requisito se incumple si se emplea la fuerza sin que lo autorice la legislación o si su empleo se basa en una legislación que no se ajuste al bloque de constitucionalidad.²³

Atendiendo a lo anterior, cumplimentar adecuadamente con el principio de legalidad no sólo permite que el Congreso Federal cumpla con los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha adquirido en la materia, sino que además posibilita que, al reducir en la medida posible el grado de discreción con los que cuentan las autoridades que ejercen la fuerza pública, puedan determinarse las responsabilidades respectivas en caso de su abuso, lo cual orienta el actuar de las autoridades, al mismo tiempo, dota de certidumbre jurídica a los gobernados y posibilita la rendición de cuentas.

b) Principio de necesidad

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe anual de dos mil quince, Capítulo IV.A “Uso de la fuerza”, párrafo 9.

²² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, resuelta el 27 de marzo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, página 61.

²³ *Ídem*.

Por su parte, el principio de necesidad o absoluta necesidad se refiere a la posibilidad de recurrir a las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante.²⁴

En término similares, este principio se encuentra consagrado en el Cuarto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en los términos siguientes:

"Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto."

Al respecto, la Corte Interamericana, al resolver el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela señaló que, de conformidad con las circunstancias del caso, resulta preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger.²⁵

Asimismo, ha establecido que no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura.²⁶

El uso de la fuerza únicamente puede ser necesario cuando se persigue un objetivo legítimo. La cuestión es determinar, primeramente, si se debería usar la fuerza y, en tal caso, en qué medida. Esto significa que la fuerza debería

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009, párrafo 116.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párrafos 67-68.

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párrafo 134.

utilizarse como último recurso y, en caso necesario, se deberá hacer un uso gradual de la fuerza -la mínima necesaria-.

En adición a lo anterior, ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas, —retomando las Directrices para la Aplicación de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, propuestas por Amnistía Internacional— sostuvo que el principio de absoluta necesidad se compone de tres elementos, a saber: cualitativo, cuantitativo y temporal, cuyos alcances se citan a continuación.

- **Cualitativo:** ¿Es indispensable el empleo de la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo respectivo sin recurrir a ella?
- **Cuantitativo:** ¿Cuál es el grado de fuerza que se requiere para cumplimentar con el objetivo legítimo?
- **Temporal:** El uso de la fuerza debe cesar una vez que el objetivo legítimo ha sido alcanzado o cuando ya no es posible su consecución.²⁷

Atendiendo a ello, el Tribunal Pleno sostuvo que el principio de absoluta necesidad manda que la fuerza pública únicamente se utilice cuando no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legítimo, es decir, cuando sea estrictamente necesario su empleo. A su vez, la cantidad de fuerza que debe emplearse es la mínima posible, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo. En el contexto del uso de fuerza letal o potencialmente letal, es imperativo que exista necesidad absoluta.

En complemento con lo anterior, el segundo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que la ley debe establecer una serie de métodos lo más amplia posible y dotar a los funcionarios de distintos tipos de armas y

²⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, *Op. Cit.*, página 63.

municiones, de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego, en los términos siguientes

“Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.”

Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones graves o muertes.

Asimismo, de la lectura del noveno de los Principios en cita, se desprende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas; en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad; para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes otras medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

En suma, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Cuando se establece que el uso de armas letales sólo se encuentra permitido cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida, debe entenderse que esa necesidad únicamente se actualiza cuando una acción potencialmente letal se está llevando a cabo o está por comenzar y requiera ser interrumpida de inmediato. Es en tales circunstancias cuando inclusive el lesionar al agresor no

resulta susceptible de impedir tal acción letal, de tal suerte que la única manera de detenerlo es mediante el uso de armas letales.²⁸

c) Principio de proporcionalidad

Ahora bien, el principio de proporcionalidad proscribiera, en términos generales, la generación de un daño excesivo por parte de los agentes del orden público al momento de recurrir a la fuerza. Es decir, requiere que el bien u objetivo legítimo que se pretenda alcanzar se compare con la amenaza planteada.²⁹

Acorde al Quinto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:

"Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga".

En ese sentido, el principio de proporcionalidad establece un grado máximo de fuerza que pueda ser empleada para alcanzar un objetivo legítimo específico y, por ende, determina hasta qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza en la consecución de tal objetivo. Si el principio de necesidad puede ser percibido como una "escala del empleo de la fuerza", la proporcionalidad "es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza".³⁰ La fuerza empleada no puede ir más allá de esos límites, incluso si pudiese considerarse "necesaria" para lograr el objetivo legítimo.

En el caso de la fuerza potencialmente letal, entran en juego consideraciones especiales. En el contexto de ese uso de la fuerza, el requisito de la proporcionalidad sólo puede cumplirse si la fuerza se emplea para salvar una vida o proteger a una persona de lesiones graves. Por tanto, en el caso de la fuerza letal no se necesita una proporcionalidad ordinaria, sino estricta.

Es cierto que las instituciones encargadas de la seguridad pública pueden enfrentar situaciones en que una vida se encuentra al grado de riesgo que

²⁸ *Ídem*, página 64.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. *Op. Cit.*, párrafo 65.

únicamente puede ser salvada causando la muerte inmediata del agresor. Empero, tales escenarios deben ser considerados como una excepción absoluta.

En efecto, el uso de armas letales está previsto como medida de último recurso, cuando resulten insuficientes medidas menos extremas. En este sentido, la Corte Interamericana ha referido que cuando se tenga intención de usar armas de fuego, y a fin de evitar confusión e inseguridad, en todo momento los funcionarios a cargo del uso de la fuerza, deben identificarse como tales y dar una clara advertencia de dicha intención.³¹

Según la Corte, esta obligación cobra un carácter especial en operativos y en situaciones que por su naturaleza ponen en peligro los derechos fundamentales de las personas.³²

Es importante precisar que un entendimiento integral del principio de proporcionalidad, implica que todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales.³³

En ese sentido, la proporcionalidad debe estar guiada en todo momento a la luz del principio de protección de la vida, el cual exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal salvo para proteger el orden público u otros intereses similares. En cualquier caso, el objetivo principal debe ser salvar una vida.

El principio de proporcionalidad, entonces, sirve para realizar un balance entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños que se puedan causar de recurrirse a ella.

En ese sentido, el principio de proporcionalidad proscribe el empleo de la fuerza letal o potencialmente letal cuando el daño infligido supera los beneficios alcanzados —esto es, la consecución de un objetivo legítimo determinado—.

³¹ *Ídem.*, párrafo 135.

³² *Ídem.*

³³ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párrafo 70.

Por tanto, exige a los agentes de seguridad pública que se abstengan de recurrir al empleo excesivo de la fuerza y, en últimos términos, aceptar que el objetivo legítimo no siempre puede ser alcanzado. En suma, la proporcionalidad contiene la máxima consistente en que el fin no justifica los medios. Los agentes policíacos no pueden perseguir sus objetivos, por legítimos que sean, a cualquier costo.³⁴

En efecto, la moderación en el actuar de los agentes del orden público debe procurar minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible. Circunstancias como la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica, son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden.³⁵

Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda,³⁶ pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona.³⁷

Así, los entes facultados para hacer uso legítimo de la fuerza, deben aplicar un criterio diferenciado y progresivo de la misma, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende

³⁴ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, *Op. Cit.*, páginas 66 y 67.

³⁵ *Ídem*, página 67.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela. *Op. Cit.*, párrafo 134.

³⁷ *Ídem*, párrafo 136.

intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.

Lo hasta aquí anotado, en relación con el texto de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, evidencia que ésta consagra los primeros tres principios ordenados por mandato constitucional, es decir, legalidad, necesidad —abordado como “absoluta necesidad”— y proporcionalidad. Sin embargo, el Congreso General fue omiso en adoptar dentro del cuerpo normativo, los diversos principios de **racionalidad** y **oportunidad**, también exigidos por mandato constitucional.

d) Omisión de incorporar los principios de racionalidad y oportunidad.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de **oportunidad**, implica que, en la medida de lo posible, las actuaciones y reacciones de los miembros de seguridad pública, no se rijan por valoraciones subjetivas o irracionales, sino que se aprecien los hechos tal y como son, con independencia de los prejuicios, pasiones, ideologías u otros paradigmas particulares que detente el sujeto.

Así mismo ha definido que cuando se trata de hacer efectiva la potestad del uso de la fuerza, exige que ésta se use con **oportunidad**. Esto significa que debe procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y en general la afectación de los derechos de las personas.

En esa tesitura, la valoración de una conducta o hecho que amerite la intervención policiaca, deberá realizarse sobre el objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir.³⁸

No obstante, como se precisó con anterioridad, del análisis integral de la ley impugnada se desprende que el Congreso General fue omiso en adoptar dentro

³⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, resuelta el 27 de marzo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, páginas 31 y 71.

del cuerpo normativo, el principio de oportunidad, exigido por mandato constitucional.

Ahora bien, por cuanto hace al principio de **racionalidad**, si bien el mismo no ha sido desarrollado de forma abundante, este Organismo Nacional se ha pronunciado en el sentido de que las instituciones de seguridad pública deben ejercer el uso de la fuerza, conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, congruencia, oportunidad, aunado a que, el texto constitucional exige expresamente su incorporación en el texto legal impugnado.

Finalmente, como se precisó *supra*, esta Comisión Nacional reconoce el trabajo del legislador federal al incorporar los principios de prevención, rendición de cuentas y vigilancia, a pesar de que el texto constitucional no se lo exigió.

Al respecto, el principio de prevención, en términos de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza implica, que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar.

Por su parte, la inclusión del principio de rendición de cuentas conlleva que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas.

En ese tenor, la incorporación de la prevención, como principio rector del uso de la fuerza, resulta novedosa, toda vez que no ha sido abordado dentro de los antecedentes en la materia, por su parte el principio de rendición de cuentas y vigilancia atiende al precedente sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, promovidas en contra de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México.

En esa sentencia, se precisó que el principio de rendición de cuentas estriba en que, derivado de la importancia de la responsabilidad y deberes que guardan los agentes es que están legitimados para hacer uso de la fuerza pública, así como

las diversas facultades que les han sido conferidas para ello, es indispensable que estén sujetos a un régimen de rendición de cuentas respecto a las conductas que violen los derechos humanos de los gobernados.³⁹

Por su parte el Séptimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los gobiernos se encuentran obligados a adoptar las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Lo anterior implica no sólo que los agentes del orden público puedan ser sujetos de responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desarrollo de su función, sino también que todos aquellos agentes superiores que emitieron una orden respecto al uso de la fuerza y las armas de fuego, o bien, que fueron los encargados de planear y preparar las operaciones de seguridad pública, deben responder frente a la sociedad.

En efecto, el vigésimo cuarto de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, prevé que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

El principal factor que conduce al ejercicio del uso excesivo o abusivo de la fuerza pública, consiste en la prevalencia de un estado de impunidad para las autoridades en la materia. Existe una mayor probabilidad de que los agentes del orden público violenten las normas jurídicas que regulan su actuación, cuando no tienen que temer consecuencia legal alguna por tales excesos. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales ha indicado que las personas

³⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, *Op. Cit.*, páginas 67 y 68.

cometen violaciones del derecho a la vida no porque crean que estén justificadas, sino porque piensan que no se les exigirá que las justifiquen.⁴⁰

Por ende, una efectiva rendición de cuentas es indispensable para asegurar un sistema que resulte conforme a los derechos humanos, respecto al uso de la fuerza y armas de fuego.

A mayor abundamiento, los Estados se encuentran obligados a investigar las muertes o lesiones presuntamente ilegales o arbitrarias que deriven del uso de la fuerza, en aras de garantizar los derechos a la vida y la integridad personal, pues de lo contrario, se configura en sí mismo una violación de los referidos derechos humanos.

En ese sentido, ese Alto Tribunal ha sostenido que un sistema efectivo de rendición de cuentas debería cubrir las siguientes áreas:

- a) Investigación penal.
- b) Investigación disciplinaria.
- c) Procedimientos civiles o administrativos de reparación del daño —que incluyan la compensación, rehabilitación, restitución y las garantías de no repetición—.
- d) La constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe perderse de vista que el marco constitucional prevé principios sobre los cuales descansa todo acto de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

En ese sentido, el párrafo noveno del artículo 21 de la Norma Fundamental, dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz

⁴⁰ Informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida, 24 de abril de 2015.

social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia.⁴¹

En conclusión, se somete a la consideración de ese Alto Tribunal la omisión en que incurrió el Congreso de la Unión, al no introducir la **racionalidad y la oportunidad** como principios rectores de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, aunado a la incompatibilidad algunos de los principios previstos en la ley impugnada, con los estándares nacionales e internacionales.

4. **La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.**
6. **La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.**

El artículo cuarto transitorio, fracción III, numerales 4 y 6 del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de marzo de 2019, por el que se reforma a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, exige que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza debe contener lo siguiente:

- La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, **el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.**
- La distinción y regulación de las **armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.**

Esta Comisión Nacional garante de los derechos fundamentales, estima que el legislador federal al regular lo concerniente a armas e instrumentos en materia

⁴¹ Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia del Nación en la Tesis P. L/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, Pág. 52, del rubro siguiente: "**FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICIACOS DEBE REGISTRARSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ.**"

de uso de la fuerza se apartó de la clasificación exigida por la Constitución Federal.

Como acotación, debe señalarse que, el numeral 4 referido, exige la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, y específicamente requiere prever capacitación en el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.

Sin embargo, si bien la ley impugnada prevé la formación en el empleo de armas menos letales,⁴² lo cierto es que el texto constitucional mandata al legislador a prever capacitación en el empleo tanto de armas incapacitantes, como no letales y sobretodo de armas letales.

Para evidenciar lo anterior, a continuación se realiza una comparación sobre la diferente clasificación de armas e instrumentos, así como el tipo de capacitación que exige por una parte el texto constitucional y la que desarrolla la legislación:

Clasificación de armas e instrumentos por mandato constitucional	Clasificación de armas e instrumentos en la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza
1. Incapacitantes.	1. Incapacitantes menos letales
2. No letales.	2. Letales
3. Letales.	
Capacitación sobre armas e instrumentos por mandato constitucional	Capacitación sobre armas e instrumentos en la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza
Adiestramiento en el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.	Adiestramiento en el empleo de armas menos letales.

⁴² **Artículo 40.** La capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes:

(...)

VI. Adiestramiento en el empleo de armas menos letales;

(...)

Lo anterior se desprende del análisis integral de los artículos 3, fracciones III y IV⁴³; 6, fracciones V; VI y VII⁴⁴; 11, fracciones IV y V⁴⁵; 15, fracciones I y II⁴⁶; 16,

⁴³ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. – II. (...)

III. Armas menos letales: aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida;

IV. Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte;

(...)

⁴⁴ **Artículo 6.** El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

I. – IV. (...)

V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con

la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;

VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y

VII. Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.

⁴⁵ **Artículo 11.** Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

I. – III. (...)

IV. Utilización de armas incapacitantes menos letales: a fin de someter la resistencia activa de una persona, y

V. Utilización de armas de fuego o de fuerza letal: para repeler las resistencias de alta peligrosidad.

⁴⁶ **Artículo 15.** Los agentes podrán tener a su cargo y portar las siguientes armas:

I. Incapacitantes menos letales:

- a) Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- b) Dispositivos que generan descargas eléctricas;
- c) Esposas o candados de mano;
- d) Sustancias irritantes en aerosol, y
- e) Mangueras de agua a presión.

II. Letales:

- a) Armas de fuego permitidas, y
- b) Explosivos permitidos, en este y en el inciso anterior, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

segundo y tercer párrafos⁴⁷; de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, los cuales refieren lo concerniente al empleo y clasificación de armas letales y menos letales.

Como se puede apreciar, su clasificación no obedece a la exigencia constitucional que cataloga a las armas como incapacitantes, no letales y letales.

Este Organismo Constitucional estima que la incorporación hecha por el Congreso para definir a las armas como “menos letales” resulta plausible, pues lo cierto es que cualquier arma, de acuerdo al uso que se le dé, puede resultar potencialmente letal, así no esté hecha *ex profeso* para causar la muerte. Sin embargo, lo cierto es que, la incompatibilidad con el texto constitucional, es evidente.

9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo.

Sobre este punto, el transitorio cuarto, fracción III, numeral 9 del multicitado Decreto de reforma constitucional de 26 de marzo de 2019, exige al Congreso que, al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, debía incluir las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo.

Al respecto, a pesar de que la ley en efecto regula lo relativo a la presentación de informes, no incluye las reglas para su sistematización y archivo, en contravención al mandato constitucional referido, por lo que se reitera la omisión

⁴⁷ El manual correspondiente determinará el contenido de las prácticas que los agentes deberán cumplir para estar capacitados en el uso de la fuerza, así como la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y las técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas incapacitantes menos letales y de armas de fuego.

El entrenamiento para el uso de las armas permitidas comprenderá técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas menos letales y uso de arma de fuego.

del Legislativo Federal respecto de esa competencia relativa en ejercicio obligatorio.

En el Capítulo IX denominado “Informes del Uso de la Fuerza” de la ley nacional de mérito, integrada por los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39, disponen que los miembros de las instituciones de seguridad que utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, del cual se integrará una copia al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes.

Dicho reporte pormenorizado deberá contener lo siguiente:

- I. Nombre, adscripción y datos de identificación del agente.
- II. Nivel de fuerza utilizado.
- III. Circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza.
- IV. En caso de haber utilizado armas letales:
 - a. Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo.
 - b. Identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos.
 - c. Especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados.
 - d. En su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida.

Además, se establece que los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan empleado ilícitamente la fuerza, los instrumentos o armas de fuego a su cargo y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.

Asimismo, las instituciones de seguridad deberán presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza, los cuales pueden contener:

- A. Los datos relacionados con las detenciones.
- B. Los resultados de la evaluación corporal que se realice a las personas detenidas.
- C. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, desagregado por sexo.
- D. En su caso, recomendaciones que con motivo de estos eventos hayan emitido los organismos públicos de derechos humanos, y la atención que se haya dado a las mismas.

Por otro lado, se contempla la posibilidad de utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo de los operativos en los que se requiera y autorice el uso de la fuerza letal con fines de verificación.

Los vehículos que se utilicen en el ejercicio del uso de la fuerza contarán con mecanismos tecnológicos para vigilar la seguridad de los agentes y de las personas alrededor.

Finalmente, el Capítulo dispone que el material audiovisual será accesible para investigaciones y procedimientos judiciales, en términos de la legislación aplicable y los datos personales de los agentes que hayan utilizado fuerza letal deberán ser tratados en términos de la legislación en la materia.

En ese sentido, resulta evidente la ausencia de reglas en relación con la sistematización y archivo de la información que se genere por parte de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones y con ello, la omisión deriva en competencia de ejercicio obligatorio por parte del Congreso General, en contravención al mandato constitucional que da origen a la Ley Nacional de Uso de la Fuerza.

SEGUNDO. Los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa “fuerza epiletal”; y 36, en la porción normativa “desde la planeación” vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Federal.

Conviene iniciar resaltando que nuestra Norma Suprema consagra en los artículos 14 y 16, el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano. En virtud de éstos, por un lado, se constriñe a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

Así, como se indicó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer las mismas en forma clara y precisa, sin que se dé pauta a una aplicación arbitraria y, además, garantizando que los destinatarios de la misma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia en caso de colocarse en el supuesto normativo que se regula.

Por tanto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, apartado A, en relación con los alcances del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Sentados esos presupuestos, en el presente concepto de invalidez se esgrimen los argumentos que ponen en evidencia la incompatibilidad constitucional de las porciones normativas "*fuerza epiletal*" y "*desde la planeación*", contenidas respectivamente en los artículos 6, fracción VI, y 36 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, que se desarrollan como una violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, al vulnerar el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como el incumplimiento de la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos.

Al respecto, es necesario precisar el contenido de los referidos numerales de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza:

“**Artículo 6.** El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

I. – V. (...)

VI. Lesión grave: utilizar la **fuerza epiletal**, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y

VII. (...)

“**Artículo 36.** En aquellos operativos en los que se requiera y autorice **desde la planeación** el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.”

En ese sentido, por un lado, la ley no define lo que debe entenderse por “*fuerza epiletal*”, aunado a que dicho término no ha sido desarrollado en los estándares nacionales e internacional en materia de uso de la fuerza, sino que fue concebido por el legislador, y al no acotarlo, existe ambigüedad en relación con el mismo, lo que al final, se traduce en inseguridad jurídica tanto para los entes encargados de hacer cumplir la ley, como para los destinatarios que se verán afectados por la misma.

Al respecto, a pesar que podría alegarse la interpretación literal de dicho concepto, éste sigue siendo igualmente ambiguo, pues aunque el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española concibe *fuerza* del modo siguiente:

fuerza

Del lat. *fortia*.

1. f. Vigor, robustez y capacidad para mover algo o a alguien que tenga peso o haga resistencia; como para levantar una piedra, tirar una barra, etc.
2. f. Aplicación del poder físico o moral. Apriétalo con fuerza. Se necesita mucha fuerza para soportar tantas desgracias.
3. f. Capacidad para soportar un peso o resistir un empuje. La fuerza de una soga, de un dique.
4. f. Virtud y eficacia natural que las cosas tienen en sí.
5. f. Acto de obligar a alguien a que asienta a algo, o a que lo haga.
6. f. Grueso o parte principal, mayor y más fuerte de un todo. La fuerza del ejército.
7. f. Estado más vigoroso de algo. La fuerza de la juventud, de la edad.
8. f. Plaza murada y guarnecida de gente para defensa.
9. f. Fortificaciones de una fuerza (ll plaza murada).
10. f. Lista de bocacé, holandilla u otra tela fuerte que echan los sastres al canto de las ropas entre la tela principal y el forro.

- 11. f. Faja o lista que se cose para reforzar algún tejido.
- 12. f. Acto de forzar (ll poseer sexualmente a alguien contra su voluntad).
- 13. f. Esgr. Tercio primero de la espada hacia la guarnición.
- 14. f. Fís. Causa capaz de modificar el estado de reposo o demovimiento d e un cuerpo, o de deformarlo.
- 15. f. Mec. resistencia (ll fuerza en una máquina).
- 16. f. pl. Mil. Gente de guerra y demás aprestos militares.⁴⁸

Aunado a ello, debe tomarse en consideración que la ley de mérito define *uso de la fuerza* como la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.⁴⁹

Por otro lado, el referido Diccionario no propone ninguna definición para *epiletal*. Sin embargo, se observa que esa palabra se encuentra compuesta por un elemento prefijal de origen griego *epi*⁵⁰, que entra en la formación de nombres y adjetivos con el significado de ‘sobre’, ‘en la superficie’ y el vocablo *letal*, del cual sí existe concepción por la Real Academia Española, del modo siguiente:

“letal
Del lat. *letālis* ‘mortal’.
1. adj. mortífero.”⁵¹

Es decir, la fuerza *epiletal* podría ser concebida como la aplicación de una fuerza *sobre o en la superficie de la muerte*.

Ahora bien, tomando en consideración la interpretación propuesta del término *fuerza epiletal*, analizada como parte de un sistema normativo referido a la gradualidad en el impacto del uso de la fuerza, resulta excesivamente ambiguo el ejercicio de la fuerza pública *sobre la muerte o en la superficie de la muerte*.

⁴⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

⁴⁹ Cfr. Artículo 3, fracción XIV de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza

⁵⁰ **epi-**

1. pref. que significa 'sobre': *epidemia, epidural, epílogo, epidermis*.

⁵¹ *Ídem*.

Además, debe tomarse en cuenta que dicho ejercicio hermenéutico no atiende a la gradualidad de uso de la fuerza como “lesión grave⁵²”, prevista en el artículo 6, fracción VI, de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, pues es donde se encuentra inserta la porción normativa *fuerza epiletal*, impugnada en este concepto de invalidez.

No escapa a la luz de este Organismo Constitucional el criterio sostenido por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en el que se afirma que, de un análisis integral de la Constitución Federal, no se establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados.⁵³

Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función.

De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.

⁵² **Artículo 6.** El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

(...)

VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y

(...)

⁵³ Jurisprudencia 1a./J. 83/2004, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, Pág. 170, del rubro “**LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.**”

Sin embargo, lo cierto es que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sobretodo, como sucede en este caso, respecto de un término novedoso, que no ha sido desarrollado en la doctrina y en la jurisprudencia nacional o internacional y que tendrá un impacto tan significativo al graduar los distintos niveles de uso de la fuerza por parte de las autoridades encargadas de garantizar la seguridad pública.

Lo anterior pone en evidencia que el término *epiletal* es tal ambigüedad y genera un espectro de incertidumbre muy amplio, de forma que, se incumple la obligación del legislador relativa a establecer las mismas en forma clara y precisa, sin que se dé pauta a una aplicación arbitraria y, además, garantizando que los destinatarios de la misma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia en caso de colocarse en el supuesto normativo que se regula.

Por otro lado, el artículo 36 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, al disponer que en aquellos operativos en los que se requiera y autorice el uso de la fuerza letal, desde la planeación, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.

Este Organismo Constitucional estima que la porción normativa “*desde la planeación*” contenida en ese numeral propicia la distorsión en la regulación del uso de la fuerza letal, pues no resulta congruente con el sistema normativo contenido en la Ley Nacional que nos ocupa.

En efecto, si bien es cierto, el artículo referido tiene como finalidad la verificación de los operativos, a través de dispositivos tecnológicos aptos para el registro audiovisual en el desarrollo de esos eventos, para que posteriormente el material audiovisual sea accesible en investigaciones y procedimientos judiciales, en términos de la legislación en la materia, no menos cierto es que la porción normativa impugnada da pauta para que, desde el momento de la planeación de

los operativos se autorice el uso de la fuerza letal, lo que resulta incompatible con el procedimiento previsto en la propia ley para ese efecto.

De este modo, se genera una distorsión en la regulación de la gradualidad de los niveles de la fuerza, pues sin atender a los principios que el propio ordenamiento prevé en materia de uso de la fuerza letal⁵⁴, se permite el uso de la misma desde la planeación de los operativos.

Es decir, de acuerdo con la lectura armónica de la ley, las autoridades encargadas de hacerla cumplir, antes de hacer uso de la fuerza letal, deben agotar los grados previos, a saber: presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes menos letales.⁵⁵

Aunado a lo anterior, la ley dispone que el uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es real, actual e inminente y que la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo.⁵⁶

⁵⁴ **Artículo 13.** El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

⁵⁵ **Artículo 11.** Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

I. Presencia de autoridad: es la primera forma de contacto que tienen los agentes con la ciudadanía en general. Se manifiesta a través de:

a) El uso adecuado del uniforme;
b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y
c) Una actitud diligente.

II. Persuasión o disuasión verbal: a través del uso de palabras o gesticulaciones que sean catalogadas como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones;

III. Reducción física de movimientos: mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones;

IV. Utilización de armas incapacitantes menos letales: a fin de someter la resistencia activa de una persona, y

V. Utilización de armas de fuego o de fuerza letal: para repeler las resistencias de alta peligrosidad.

⁵⁶ Véase cita 55.

Sin embargo, la porción normativa posibilita que, desde su planeación, pueda autorizarse el uso de la fuerza letal en los operativos. Es decir, sin que exista una agresión real⁵⁷, actual⁵⁸ e inminente⁵⁹ y que sea este el último recurso.

Es decir, de manera previa a cualquier tipo de agresión, *-desde la planeación-* se permite la autorización uso de la fuerza letal, sin que para ello se exija, como se mencionó en párrafos anteriores, el agotamiento de los distintos niveles en el uso de la fuerza o la existencia de una agresión real, actual inminente y sin derecho para el uso de la fuerza letal.

Al respecto, este Organismo no se opone a la existencia de utilizar las tecnologías con el ánimo de videograbar los procedimientos en los que se haga uso de la fuerza, pues con ello, en los casos en que exista abuso o arbitrariedad por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, podría dar paso a la investigación en materia de violaciones a derechos humanos y con ello, su reparación.

No obstante, la porción normativa impugnada permite el uso de la fuerza letal, de manera incompatible con el sistema normativo contenido en la Ley Nacional que nos ocupa.

En conclusión, las porciones normativas precisadas anteriormente, contenidas en los artículos 6, fracción VI y 36 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, generan falta de certeza por la indeterminación de supuestos normativos y por la distorsión en el uso de la fuerza letal de las autoridades.

A juicio de esta Comisión Nacional, resulta preocupante que no se defina lo que debe entenderse por *fuerza epiletal* y que se permita el uso de la fuerza letal

⁵⁷ **Artículo 12.** El uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es:

I. Real: si la agresión se materializa en hechos apreciables por los sentidos, sin ser hipotética ni imaginaria;

⁵⁸ **II.** Actual: si la agresión se presenta en el momento del hecho, no con anterioridad o posterioridad, y

⁵⁹ **III.** Inminente: si la agresión está próxima a ocurrir y, de no realizarse una acción, esta se consumaría.

desde la planeación de los procedimientos en los que se haga necesaria el uso de la fuerza pública para restaurar el orden y la paz sociales.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al no permitir saber con certeza lo que es la fuerza *epileta*, como aquella permitida para causar lesiones graves; así como la autorización desde la planeación del uso de la fuerza letal, en detrimento de los derechos humanos.

TERCERO. Los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece la posibilidad de hacer uso de los distintos niveles de la fuerza pública, incluso la utilización de armas de fuego o de fuerza letal cuando, a juicio de la autoridad las manifestaciones se tornen violentas, por lo que transgreden los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión y al principio de legalidad.

El presente concepto de invalidez se encamina a sustentar la inconstitucionalidad de los artículos citados en el párrafo anterior, toda vez, que, a juicio de este Organismo Nacional Autónomo, vulneran los derechos y principio referidos.

Para ello, conviene tener presente el texto de los numerales impugnados:

“Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

(...)

Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley.”

Ahora bien, para sustentar la inconstitucionalidad de dichos preceptos, en primer término, se desarrolla el alcance de las libertades fundamentales de expresión y reunión, después se expondrán los parámetros sobre la materia desarrollados

en la jurisprudencia de esa Suprema Corte, y finalmente se argumentarán las razones, por las que, este Organismo Nacional considera que vulneran los derechos referidos.

A. Libertades fundamentales de expresión y reunión.

Nuestra Norma Fundamental consagra en su artículo 6°, el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa además reconocida a nivel convencional en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, el derecho humano a la reunión consiste en la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, y abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras.⁶⁰

De esta manera, el intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información, los cuales se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático de todos los sectores de la sociedad.

En congruencia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario

⁶⁰ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de agosto del 2016, sobre la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, párrafo 192.

y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.⁶¹

En este orden de ideas, una de las maneras de ejercer la libertad de expresión, en su dimensión social, es a través de la libre reunión, ya sea en el ámbito privado o público, con el objeto de expresar opiniones de toda índole, incluidas las políticas, participar en proyectos literarios, artísticos, actividades culturales, sociales o económicas, así como en cultos religiosos, entre muchos otros objetivos, los cuales deben ser lícitos, pacíficos y sin armas.

En relación con estos últimos aspectos, es del artículo 9° de la Constitución Federal, de donde se desprenden como elementos necesarios para que una reunión sea considerada dentro del ámbito de protección de este derecho humano, y por lo tanto acorde con nuestra Norma Suprema.

Al respecto, en términos del último numeral en cita, resulta necesario precisar cuándo se cumple con estas modalidades al momento de ejercer los derechos humanos a la reunión:

- Objeto lícito: la motivación de la reunión o asociación es cualquier otra a la ejecución concreta de actos delictivos.
- Pacífica: la reunión o asociación no se lleve a cabo con actos de violencia o se incite a la discriminación o al odio, con una materialización real.

Toda aglomeración intencional de personas, bajo cualquier motivación, debe presumirse con objeto lícito y pacífico, es decir, que solamente se podrá estimar que una reunión no es acorde con la Constitución cuando exista concurrencia real de actos delictivos, así como cuando existan violencia o actos que inciten a la materialización de la discriminación u odio.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de proteger y salvaguardar a las personas que se constituyen en todo tipo de reunión o asociación pacífica, incluso cuando sobrevengan actos de violencia o delictivos dentro de las

⁶¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

mismas, es decir que debe proteger a los demás participantes de los actos ilícitos cometidos por las personas que alteren tales reuniones.

Es por lo anterior, un deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetar, proteger y garantizar el ejercicio pleno a las personas que se encuentren reunidas de forma pacífica y con un objeto lícito, incluso si en dicha reunión o movilización se generan actos violentos o punibles.

Contrario a estos parámetros constitucionales sobre los derechos de expresión y reunión, los artículos 27, primer párrafo y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza vulneran el pleno ejercicio de los mismos, al posibilitar que los policías hagan uso de los distintos niveles de la fuerza cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas.

B. Parámetros jurisprudenciales.

Resulta fundamental tener en cuenta que el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, así como las diversas 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016 sostuvo que el derecho humano a la reunión “*es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado*”.

En dichas resoluciones, se precisó que el objeto lícito “se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos”. Bajo esa concepción, el vocablo “pacífica” se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9 de la Constitución Federal; de ahí que, en términos de la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, una congregación de personas será pacífica “*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.”

Es decir, la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Esto es, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión *“sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).”*

Atento a lo anterior, ese Tribunal Constitucional determinó que lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas *“es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.”*

Así, al Estado le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en las mismas de aquellos actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones.

Precisado lo anterior, debe señalarse que el empleo de la fuerza, en el contexto de las reuniones o manifestaciones, cobra una dimensión específica y restrictiva, que la distingue de otros ámbitos de aplicación del mantenimiento del orden público.

Ese Alto Tribunal determinó, con base en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley- que existen directrices específicas, que son las siguientes:

- a) La actuación policial en reuniones debería tratar en todos los casos de evitar la necesidad de recurrir a la fuerza. Como norma general, no hay lugar para el uso de la fuerza en las reuniones, excepto cuando se trata con personas que cometen delitos o tratan de impedir que la reunión tenga lugar.

- b) Aun en el caso de que una reunión se considere ilícita en virtud de la legislación nacional, la policía no debe recurrir al uso de la fuerza por el mero hecho de ser ilícita. Sólo cuando concurren otras razones de peso – por ejemplo, en relación con la seguridad pública o la prevención del delito – la policía debería considerar la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza.
- c) Al emplear la fuerza para responder a la violencia, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben distinguir entre las personas que participan en la violencia y las que no participan (por ejemplo, manifestantes pacíficos o transeúntes), y aplicar dicha fuerza con cuidado y sólo contra quienes participan en la violencia. En otras palabras, la violencia de un reducido número de personas no debe dar lugar a una respuesta que trate como violenta a toda la reunión.
- d) Debe prestarse la debida consideración asimismo a la protección y el bienestar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desplegados (disponibilidad de equipo de protección, prevención de duración excesiva del tiempo de servicio, posibilidad de descansos, acceso a alimentos y agua, etc.).
- e) Para tomar la decisión de recurrir o no al uso de la fuerza, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben considerar detenidamente el riesgo de contribuir a un mayor deterioro de una situación ya tensa.
- f) La contención de grupos de manifestantes mediante un cordón policial para impedir que salgan de una zona determinada es una táctica sumamente problemática que entraña algunos riesgos para las personas a las que se contiene y para una actuación policial adecuada en la reunión. En caso de utilizarse esta táctica, debería hacerse únicamente para contener la violencia de grupos reducidos de personas y permitir que los manifestantes pacíficos continúen con la reunión. En ningún caso debería utilizarse como medida preventiva basada en información obtenida previamente de que algunas personas podrían conducirse con

violencia. Sólo podrá utilizarse durante el menor tiempo posible. Debe permitirse la salida de las personas que necesiten asistencia, de las que no formen parte de la reunión y de los participantes que no participen en la violencia. La contención no podrá utilizarse con el propósito de impedir la participación pacífica de personas en una reunión, aun en el caso de que ésta se considere ilícita.

- g) No deben dispararse proyectiles de impacto cinético de forma aleatoria contra la multitud, sino que deben dirigirse exclusivamente contra quienes se conduzcan con violencia contra las personas, y sólo cuando otros medios no permitan poner fin a la violencia. Se dirigirán a la parte inferior del cuerpo para reducir al mínimo el riesgo de lesiones graves. En ningún caso se dispararán en fuego indirecto (que reboten previamente en el suelo).
- h) Los dispositivos que tengan efectos indiscriminados y un gran potencial de causar daños, como el gas lacrimógeno o el cañón de agua, sólo podrán usarse en situaciones de violencia más generalizada con el fin de dispersar una multitud, y únicamente cuando todos los demás medios no permitan contener la violencia. Sólo podrán utilizarse cuando las personas tengan la oportunidad de dispersarse y no cuando estén en un espacio cerrado o cuando las vías públicas u otras salidas estén bloqueadas. Debe advertirse a las personas que se van a utilizar estos medios, y se les permitirá que se dispersen. En ningún caso podrán dispararse directamente contra una persona cartuchos con sustancias químicas irritantes.
- i) Las armas de fuego no deben usarse en ningún caso como herramientas tácticas para la gestión de reuniones públicas: sólo podrán usarse con el fin de salvar otra vida de conformidad con el Principio Básico 9. Si se disparan armas de fuego durante reuniones públicas, existen riesgos adicionales, como lesiones o muerte de participantes pacíficos o transeúntes, o causar una intensificación adicional de la violencia que cause un número aún mayor de víctimas. Estos riesgos deben tenerse en

cuenta y requieren una consideración especial en el proceso de toma de decisiones.

- j) Toda reunión pública durante la cual la policía recurra al uso de la fuerza, en la que haya violencia o en la que se produzcan lesiones o pérdida de vida, debe ser objeto de una investigación exhaustiva para establecer responsabilidades y rendición de cuentas de los agentes implicados; la investigación debe ir seguida de un proceso adecuado de lecciones aprendidas para mejorar la actuación policial en actos futuros.
- k) Cuando la gestión de las reuniones públicas se encomiende a fuerzas armadas militares, éstas deben estar plenamente familiarizadas con la totalidad de las Directrices y los Principios sobre el empleo de la fuerza que se mencionan supra y ser capaces de cumplirlos. Esto requiere un cambio total del enfoque operativo, de un enfoque de “combatir al enemigo” a un enfoque de aplicación de la ley. Para lograrlo, deben darse instrucciones claras, debe haber disponibles equipos adecuados para la aplicación de la ley, y los soldados deben recibir formación completa en la gestión operativa del orden público. Cuando las autoridades no estén en condiciones de asegurar la capacidad de los militares para llevar a cabo esa operación de aplicación de la ley de conformidad con las reglas y normas internacionales de derechos humanos, no deberían desplegarse fuerzas armadas militares en situaciones de orden público.
- l) Debe garantizarse la plena rendición de cuentas por cualquier uso de la fuerza durante reuniones públicas, en particular cuando se utilicen armas de fuego o se produzcan muertes o lesiones. En particular, deben rendir cuentas los distintos niveles de la estructura de mando que estaban a cargo durante la reunión.

Atendiendo a las directrices citadas, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública.

Para ello, se debe tener presente que los participantes en las manifestaciones públicas tienen tanto derecho de utilizar estos espacios durante un período razonable como cualquier otra persona. El uso del espacio público que hace la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular.

El interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace “que exista una presunción general en favor de su ejercicio”. La desconcentración de una manifestación sólo puede justificarse en el deber de protección de las personas. Empero, la mera desconcentración de una manifestación “no constituye, en sí misma, un fin legítimo que justifique el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.”

Sea cual sea el formato adoptado por quienes ejercen este derecho, la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación con los manifestantes. De allí resulta que los operativos policiales organizados en el contexto de protestas deban orientarse, como regla general, a la garantía del ejercicio de este derecho y a la protección de los manifestantes y de los terceros presentes.

Los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros. La decisión de usar, o no, la fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan a una situación de protesta y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión.

Cada vez es mayor el conocimiento de que se dispone sobre la forma de gestionar la conducta de las masas de manera tal que se pueda reducir la tensión, en vez de intensificarla, y los agentes de las fuerzas del orden han de velar porque se utilice este conocimiento en la planificación y la preparación de las reuniones de masas, así como en las actividades específicas de la policía durante ellas. Ignorar esta información y repetir errores del pasado con consecuencias mortales constituyen una vulneración del deber de proteger la vida, y cabría considerarlo un fallo de la responsabilidad del mando.

Precisamente, la existencia de operativos que redundan en la violación a los derechos humanos de los manifestantes y el empleo excesivo de la fuerza, es lo que conduce a generar una percepción de un Estado totalitario y de funciones policíacas que, lejos de velar por la adecuada protección de los gobernados, se considera represiva y antidemocrática. Por ello, una fórmula clara para denotar la legitimidad del empleo de la fuerza, radica en que ésta no constituya el denominador común para dispersar manifestaciones, sino la excepción y el último recurso.

En términos de la jurisprudencia de ese Alto Tribunal⁶², le corresponde a la policía facilitar las protestas y salvaguardar la seguridad tanto de los manifestantes como la de terceros y, de ser necesario, controlarlas. En cuanto al control de las manifestaciones y la posibilidad del uso de la fuerza, así como su graduación, deberá diferenciarse entre las siguientes:

- a. Reuniones lícitas y pacíficas: En estos casos no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza.
- b. Reuniones ilícitas pero no violentas: Si hay razones fundadas para poner fin a tal manifestación, sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Consecuentemente, está estrictamente prohibido el uso de la fuerza letal;
- c. Reuniones violentas: Se deberá emplear, de no existir medios menos lesivos, la mínima fuerza posible y sólo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el Noveno de los Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves y cuando resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos-. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.

⁶² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, *Op. Cit.*, página 106.

Como esa Suprema Corte ha determinado, en la resolución citada, no existe una definición matemática de una reunión “violenta”, sin embargo, debe notarse que la gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad. La violencia usualmente es gradual y se esparce conforme las acciones y reacciones de agentes provocadores y de los cuerpos policíacos.

Por ello, resulta importante que los integrantes de las instituciones de seguridad pública tomen en cuenta que son elementos que ejercen una influencia directa en el resultado de tales contextos -y que tal influencia puede tanto llevar a nivelar y mejorar la situación, como a intensificar la tensión de las masas y el esparcimiento de la violencia-.

Asimismo, debe destacarse que el mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos “no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica”. Por el contrario, “la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores”. La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos. Más bien, estos elementos violentos se deberían aislar de la protesta y ser tratados acorde a las circunstancias de cada caso y en pleno respeto al estado de derecho.

De hecho, el fracaso persistente en lidiar con estas pocas personas violentas plantea interrogantes acerca de las razones de la inacción de parte de la policía debido a que estos manifestantes violentos perjudican la imagen y la eficacia de las manifestaciones públicas. Aislar estos pocos individuos violentos requiere de habilidad, entrenamiento y dedicación de parte de la policía.

En consecuencia, las armas de fuego deben estar excluidas de los dispositivos utilizados para el control de las protestas sociales. La prohibición de portar armas de fuego por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes constituye una medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales.

C. Inconstitucionalidad de los artículos 27, primer párrafo y 28.

Al respecto, no debe perderse de vista que el artículo 11 de la ley en cita, contempla los siguientes niveles y exigencias graduales:

- I. Presencia de autoridad, es la primera forma de contacto que tienen los agentes con la ciudadanía en general, a través del uso adecuado del uniforme, equipo acorde a las circunstancias y actitud diligente.
- II. Persuasión o disuasión verbal, a través del uso de palabras o gesticulaciones que sean catalogadas como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones.
- III. Reducción física de movimientos, mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones.
- IV. Utilización de armas incapacitantes menos letales, a fin de someter la resistencia activa de una persona.
- V. Utilización de armas de fuego o de fuerza letal: para repeler las resistencias de alta peligrosidad.

Es decir, las instituciones de seguridad pública facultadas para usar legítimamente la fuerza, están en posibilidad de disponer incluso de armas de fuego, en los casos en los que las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas.

Sobre el particular, no debe pasar desapercibido las potencialmente letales consecuencias que dicha facultad implica.

Aunado a que la calificación que se haga en relación con la ilicitud o violencia en las manifestaciones, será por parte de los propios entes legitimados para hacer uso legítimo de la fuerza en el momento en que se realicen las mismas.

Todo ello sin que se pierda de vista la obligación del Estado de proteger y salvaguardar a las personas que se constituyen en todo tipo de reunión o asociación pacífica, incluso cuando sobrevengan actos de violencia o delictivos dentro de las mismas.

Es decir, aun y cuando en el transcurso de alguna manifestación, existiera un grupo que altere la paz o encuadre su conducta en actos delictivos dentro de la

misma, ello no exime el deber de las autoridades estatales de proteger a los manifestantes, de los actos ilícitos cometidos por aquellos.

Sin embargo, el uso de armas letales no resulta ser la medida más idónea para esos fines, pues al tratar de contener a las personas generadoras de violencia dentro de la manifestación con ese tipo de armas, podría ponerse en riesgo la vida y la integridad de aquellas personas que están ejerciendo el derecho a manifestarse con apego a la Constitución Federal.

En esa tesitura, el uso de armas de fuego debe ser regulado por propia ley y no así fiarse a consideraciones operativas de instituciones encargadas de hacer cumplir la ley dentro del marco de reglamentos o procedimientos.

Sobre el particular, los artículos 27, primer párrafo y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza faculta a las instituciones de seguridad pública para que, mientras tiene verificativo una manifestación, califiquen si ésta se encuentra o no apegada a las exigencias constitucionales y dentro del propio operativo podrán hacer uso incluso de armas de fuego, sin que la ley defina claramente en qué circunstancias los funcionarios encargados están autorizados a recurrir a fuerza letal, en particular al uso de armas de fuego.

En suma, las manifestaciones públicas se traducen en una de las formas de ejercer las libertades fundamentales de expresión y reunión, sin embargo, los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, transgrede dichas libertades e implica la puesta en riesgo de la vida de las y los manifestantes, en el sentido de que permite incluso el uso de armas de fuego cuando, a su juicio, las manifestaciones se tornen violentas.

No pasa desapercibido para este Organismo Constitucional que, de conformidad con lo previsto en la propia Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la utilización de armas de fuego o potencialmente letales será el último recurso en cualquier operativo, aunado a que ese nivel de uso de la fuerza debe necesariamente responder a resistencias de alta peligrosidad.

Sin embargo, en el contexto de manifestaciones públicas resulta sumamente preocupante, pues el objetivo primigenio de ese tipo de reuniones es el ejercicio de un derecho fundamental.

Lo anterior, ya que, de la literalidad de las normas se desprende que las mismas facultan a las instituciones de seguridad pública, actuar en los distintos niveles del uso de la fuerza, es decir, incluida la fuerza letal, por medio de armas de fuego, cuando las manifestaciones se tornen violentas.

Sin perder de vista que es deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetar, proteger y garantizar el ejercicio pleno a las personas que se encuentren reunidas de forma pacífica y con un objeto lícito, pero también es su deber respetar los derechos humanos de aquellas en donde incluso se generen actos violentos o punibles.

En el particular, los preceptos impugnados dejan al arbitrio de las autoridades encargadas de aplicar la ley, el determinar si las manifestaciones públicas cumplen o no con las modalidades necesarias para ser considerada conforme a la Constitución (pacíficas y con objeto lícito), lo que se opone tajantemente al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Adicionalmente, aun cuando la norma pretende salvaguardar el derecho de reunión en términos de lo previsto por el artículo 9 de la Norma Fundamental, es decir, que se dé en forma pacífica y persiga un objeto lícito, lo cierto es que el efecto real de la disposición impugnada es permitir el uso de armas letales, cuando a juicio de los elementos de las instituciones de seguridad pública, alguna manifestación resulte ilegal.

Lo anterior da pauta a la transgresión de los derechos a la libre expresión y libertad de reunión previstos respectivamente en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los diversos 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por posibilitar una determinación arbitraria por parte de la autoridad, para determinar discrecionalmente cuándo una manifestación se torna violenta.

Las normas impugnadas facultan a las autoridades encargadas de la seguridad pública, incluso de las fuerzas armadas cuando realizan actividades de esa naturaleza, para determinar en última instancia si una aglomeración de personas cumple o no con ser pacífica y tener un objetivo lícito.

Esto se traduce en que, dicha norma tiene implícita una permisión a las autoridades, con relación al gobernado para determinar, si se encuentran en peligro de que los actos que realice en ejercicio de su derecho humano de reunión, puedan ser considerados por la autoridad como no acordes con las modalidades establecidas en la Constitución Federal, y por lo tanto ser restringido, de una manera injustificada, el ejercicio de tal libertad, incluso privándoles de la vida.

En un Estado Democrático de Derecho, las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, deben encauzar su actuación de manera que ésta se vea limitada y la esfera jurídica de las personas no se vea afectada de manera arbitraria, situación que no ocurre con los artículos impugnados.

La amplia facultad otorgada a las autoridades de restringir a discrecionalidad el derecho humano a la libre reunión se traduce en un actuar ilimitado, pues los gobernados no tendrán certeza jurídica y consecuentemente carecerán de seguridad jurídica cuando el ejercicio de su derecho se considere que se ha tornado violento, y por lo tanto puedan ser reprimidos, de manera incluso desproporcional.

Si bien los derechos humanos no son absolutos y se pueden restringir, como regla general dichas restricciones deben ser proporcionales, lo que no sucede en el caso concreto, en virtud de que la norma limita de manera excesiva el libre ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y de reunión, puesto que, considera que los entes encargados de garantizar la seguridad pública, están en posibilidad de usar armas letales cuando a su juicio, las manifestaciones se tornen violentas.

Lo anterior además, no es acorde al enfoque general referente a que la actuación policial en reuniones debería guiarse por el concepto de facilitación de la reunión

y no estar determinada de antemano por la previsión de violencia y uso de la fuerza.

En todo caso, para restringir el derecho de reunión, a través del uso de la fuerza pública, esto debe llevarse a cabo salvaguardando la integridad y derechos humanos de todas las personas integrantes de la aglomeración, con el único fin de reducir la tensión y, en su acaso apartar a los miembros que estén causando la violencia, respetando en todo momento todos y cada uno de los principios del uso de la fuerza.

Aceptar lo contrario, sería permitir que en una sociedad democrática se reprima cualquier tipo de expresión individual o colectiva por quienes detentan el poder coactivo, cuando a su parecer las mismas sean incómodas o desdeñables.

La manifestación de ideas, pensamientos, inconformidades y reclamos de manera colectiva en espacios públicos se constituye en la vía para que las personas puedan expresarse y darlas a conocer al resto de la sociedad o las propias autoridades, es así que en un Estado democrático la tolerancia al pluralismo debe ser alta.

En este sentido se ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al expresar también que el ejercicio de la libertad de reunión, si bien puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde viven intereses diversos, muchas veces contradictorias y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse.”⁶³

En esta tesitura, los principios sobre el uso de la fuerza, aplicados a las reuniones, en cualquiera de sus tipos, se traducen en primer lugar en que esta será el último recurso y que la misma debe ser aplicada para salvaguardar el ejercicio del derecho, por personas con experiencia y capacitación específica para este tipo de situaciones, lo contrario trae como consecuencia una vulneración no solo al derecho de reunión sino también al deber del Estado de

⁶³ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 31 de diciembre de 2009 (OEA/Ser. L/V/II), párrafo 198.

proteger la vida, al hacer un empleo excesivo de la fuerza, actitud propia de un Estado totalitario y antidemocrático.

En este orden de ideas, les corresponde a las autoridades dentro del ámbito de su competencia, facilitar la realización de las movilizaciones y protestas de cualquier tipo salvaguardando la seguridad de todas las personas que participan en las mismas y así como de terceros.

En segundo lugar, el uso de la fuerza debe ejercerse solo en caso absolutamente necesario para controlarla, por las autoridades facultadas para ello y en este sentido, el hecho de que existan personas que dentro de una multitud, alteren de alguna forma el orden público no constituye una autorización para que las autoridades puedan etiquetar una movilización de personas como violento y recurrir al uso de armas de fuego.

Por el contrario, las alteraciones al orden público que puedan llegar a suscitarse dentro de una conglomeración de personas, deben de ser aislados de la misma, y en todo momento tratar a las personas que los provocaron con apego a derecho. Lo anterior requiere de manera necesaria de habilidades, entrenamiento y dedicación por parte de la autoridad que lo llevará a cabo.

Es así que, no existe justificación para que la norma impugnada posibilite que las autoridades encargadas de aplicar la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza determinen que una movilización o protesta deba ser considerada como violenta, pues aun cuando la misma no cumpla con las modalidades impuestas por la Constitución, es decir que se presenten actos que alteren el orden público, estos deben ser aislados para proteger a los demás integrantes que ejercen su derecho de reunión, así como a terceros, por autoridades capacitadas para dicha tarea, en un uso graduado de la fuerza, y como último recurso.

Debe hacerse patente que todo acto que altere el orden público debe ser evitado, pero su prevención y control debe resultar acorde a los parámetros del Estado Constitucional Democrático, tomando como base el respeto irrestricto de los derechos humanos que la Norma Fundamental reconoce.

Al respecto, conviene recordar que los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función de seguridad pública y el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos no bastan por sí mismos para considerar debidamente normadas esas actividades, pues aun reconociendo su importancia y jerarquía, son bases sobre las cuales debe construirse una serie de estructuras jurídicas, tanto a nivel legal como reglamentario y protocolario que detallen y den mayor contenido normativo al ejercicio del acto de policía, abarcando incluso el aspecto operativo de esa función pública, tramo en el que es más propensa la vulneración de los derechos de las personas.⁶⁴

A mayor abundamiento, conviene precisar que, si bien, en términos de la Ley que nos ocupa, las fuerzas armadas son sujetos facultados para hacer uso legítimo de la fuerza cuando realicen tareas de seguridad pública, lo cierto es que debe limitarse al máximo su participación sobretodo en contextos de manifestaciones, porque como se ha dicho antes, la intención primigenia de éstas es hacer efectiva una libertad fundamental y no así alterar el orden y la paz sociales.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación, sin embargo, es absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

Por ello, los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales, primando el deslinde de las

⁶⁴ Tesis P. LXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 65, Novena época, del rubro: "**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.**"

funciones militares y de policía y guiando el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades.

Así lo estableció el Tribunal Internacional, al resolver el Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador en la Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), que por su trascendencia, a continuación se transcriben las consideraciones del Máximo Intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“51. Este Tribunal hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”³¹. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas. En este sentido, se muestran algunos avances, tales como la declaración de “Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción” (“Normas de Turku”)³², que considera importante reafirmar y desarrollar principios que rijan el comportamiento de todas las personas, grupos y autoridades en casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y en situaciones excepcionales, así como el carácter inderogable de determinadas normas en esas situaciones, motivada por las siguientes razones:

Considerando que hay casos de violencia interna, conflictos étnicos, religiosos y nacionales, disturbios, tensiones y situaciones excepcionales que siguen causando grave inestabilidad y grandes sufrimientos en todas partes del mundo; Alarmada por el aumento del número y la brutalidad de las violaciones de los derechos humanos y de las normas humanitarias en tales situaciones; [...]

Confirmando que cualquier suspensión de las obligaciones relativas a los derechos humanos durante un estado de excepción debe ceñirse estrictamente a los límites previstos en el derecho internacional, que algunos derechos no se pueden suspender nunca y que el derecho humanitario no admite suspensiones en razón de una situación excepcional;

Confirmando además que las medidas por las que se suspenden esas obligaciones deben adoptarse respetando estrictamente los requisitos de procedimiento establecidos en esos instrumentos, que la imposición de un estado de excepción se debe proclamar oficialmente, en forma pública, y de conformidad con las disposiciones establecidas por la ley, que las medidas por las que se suspenden esas obligaciones deberán limitarse estrictamente a las exigencias de la situación y que esas medidas no deben ser discriminatorias por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, u origen social, nacional o étnico[.]”

En suma, la falta de protección al libre ejercicio del derecho de reunión, por parte de la norma que se impugna, se traduce en una permisón para que los sujetos encargados de hacer cumplir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, puedan implementar las acciones que consideren pertinentes, en contra de las personas que se encuentren haciendo ejercicio de este derecho, por la simple posibilidad de que la movilizaci3n social, a su juicio, se torne violenta.

En consecuencia, a la luz de lo expuesto, los artícuos 27, párrafo primero y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza se traducen en una clara restricci3n de los derechos humanos consagrados en los artícuos 6º y 9º de la Constituci3n Federal, pues permiten que las manifestaciones y reuniones púbcas se cataloguen como “violentas”, autorizando con ello a las instituciones encargadas de la seguridad púbcica, incluso las fuerzas armadas, para hacer uso de los distintos niveles de la fuerza, –incluidas las armas de fuego–, en un clara vulneraci3n de los derechos humanos consagrados tanto a nivel convencional como constitucional ya señalados y poniendo en riesgo otros derechos fundamentales como la vida y la integridad de las personas.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisi3n Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad por las omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio, así como de las normas impugnadas de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales dichas disposiciones, también se invaliden todas aquellas normas que estén

relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran derechos humanos.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” y la meta 16.6, consistente en “Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

Es así como el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tienen tal trascendencia, ya que al reconocerse se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas, propiciando la aplicación certera de las leyes y evitando el arbitrio de las autoridades, necesarias para garantizar el Estado democrático.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas. En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de favorecer que todas las personas estén en la posibilidad de conocer con certeza las normas que habrán de sancionarlos y al mismo tiempo, las autoridades tengan un margen de actuación apegado a la legalidad para la aplicación de las mismas, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida determinación de las infracciones en la ley que se impugna.

De este modo, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia la inseguridad jurídica de forma inconvencional, lo cual trasgrede los derechos antes enunciados en perjuicio de las personas.

XII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e convencionalidad de los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa “*fuera epiletal*”; 36, en la porción normativa “*desde la planeación*”, 27 y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, expedidos mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.⁶⁵

⁶⁵ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁶⁶ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁶⁷ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2019 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, impugnada en el presente medio de control (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

4. Cabe precisar que ante esta Comisión Nacional, acudió la organización ciudadana “Causa en común” para esgrimir argumentos sobre la posible inconstitucionalidad de las reformas a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, los cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (Se acompañan como anexo cuatro).

⁶⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁶⁷ “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e convencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 26 de junio de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS