

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada 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 Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Ciudad de México; designo como delegados, 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 Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moises Israel Flores Pacheco, Rosaura Luna Ortiz, Ernesto Oliveros Ornelas, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Norma Nayeli Sandoval Moreno, Israel López Arroyo, Diana González Gómez y Coral Reyes Hernández; 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 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 legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de México.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de México.

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

Artículos 3, fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b), fracción III, incisos a) y b), 14, 15, 16, 19, fracción VII, 24, 25, 26, 33, fracción II, 34, fracciones II y IV, 39, y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que se publicó por decreto número 75, en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 18 de marzo de 2016.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículo 1º, 6º, 7º, 9º, 14, 16, 18, 19, 21, 22 y 73, fracción XXI, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 4, 5, 7, 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículos 6, 9, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de libertad de expresión.
- Derecho a la manifestación de ideas.
- Derechos de asociación y reunión.
- Derecho a la vida.
- Derecho a la integridad personal.
- Principio de legalidad.
- Principios de seguridad jurídica.
- Principio de taxatividad.
- Principios constitucionales que rigen la seguridad pública.
- Bases constitucionales del sistema penitenciario.
- Bases constitucionales del sistema integral de justicia para adolescentes.
- Prohibición de malos tratamientos y abusos en la aprehensión o en las prisiones.
- Prohibición de penas inusitadas y trascendentales.

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 diversos artículos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada en

el Periódico Oficial de esa entidad, el día 18 de marzo de 2016.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al 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 Periódico Oficial del Estado de México, el día 18 de marzo de 2016, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 19 de marzo al domingo 17 de abril del 2016. Sin embargo al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, 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 que México es parte y, respecto de las legislaciones federales o 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, 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, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

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.**”*

X. Introducción.

Es común en las ciencias sociales, incluyendo el Derecho, reconocer como elemento característico y distintivo del Estado el monopolio del uso de la fuerza. Incluso de esa manera el sociólogo Max Weber distingue al Estado como la comunidad humana que dentro de determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. De esa forma el Estado es la única fuente del derecho a la violencia.¹ Si por la palabra violencia asimilamos el concepto de uso de la fuerza, entonces podemos decir que el Estado es la única fuente que puede autorizar, a través de sus instituciones, el uso legítimo de la fuerza.

Por esa razón el Estado es el encargado de establecer las bases a través de las cuales se determina en qué momento y bajo qué circunstancias se hará uso

¹ “(...) Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del «derecho» a la violencia. (...)”. WEBER Max, El científico y el político, Alianza, España, quinta edición, 1979.

del monopolio de la fuerza legítima con la finalidad de preservar los valores superiores que protege la Constitución, como es el Estado Democrático y de Derecho, así como los derechos y libertades fundamentales de todas y cada una de las personas.

Es inconcusa la necesidad de una legislación que norme el uso de la fuerza por parte de las instituciones del Estado, como un marco jurídico que dé seguridad al respeto de derechos fundamentales. Esa idea no es incompatible con el sistema de protección de derechos humanos, antes bien debe ser vista como una garantía de protección para las personas, como un límite legal a la actuación policial tratándose de uso de la fuerza.

Destaca en ese sentido, el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del año 2015, (en cuyo párrafo 539, A. Seguridad Ciudadana, numeral 3), sugiere al Estado Mexicano adoptar una Ley sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos (Nótese que el énfasis es puesto que en dicha ley sea apegada a los estándares internacionales).

El ejercicio de esa facultad, la del uso de la fuerza pública, genera entonces una válida preocupación en la sociedad, que hace eco no sólo en el ámbito interno, sino incluso en el ámbito internacional. Por esa razón esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede permanecer ajena a la inquietud social sobre la reglamentación estatal del uso de la fuerza, y debe dar cauce para escuchar las opiniones de la sociedad con respecto al tema.

En ese panorama, el pasado viernes 18 de marzo de 2016, se publicó el decreto número 75, en el Periódico Oficial del Estado de México, que contiene la **Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México**. De inicio la actuación del Legislador del Estado de México, al emitir dicha ley es razonable si se aprecia como un límite impuesto por el Gobierno del Estado a la actuación de las instituciones de seguridad pública, respecto al uso de la

fuerza en actos policiales. Es decir, dicha ley por sí misma resulta admisible en el orden jurídico nacional como un instrumento que restrinja el uso de la fuerza pública e impida la arbitrariedad en la ejecución de actos policiales.

La CNDH reconoce la imperiosa necesidad de que existan leyes como límite al uso de la fuerza pública, y que estas se conviertan en un instrumento y garantía de los derechos fundamentales que la Constitución y Tratados Internacionales consagran. Lo que en todo caso se pone a juicio de ese Supremo Tribunal, no es la necesidad de la ley, pues es innegable la validez de su existencia, sino que el punto de controversia, es discernir si la norma cumple con los más altos estándares internacionales en materia de uso de la fuerza para dar la mayor garantía a los derechos humanos.

Ahora bien en el caso concreto, sobre el tema de uso de la fuerza, conviene recordar algunos antecedentes constitucionales respecto al tema a fin de generar un marco sobre el que tenga sentido el contenido de la presente impugnación. Habida cuenta que son precedentes de hechos relacionados con el uso de la fuerza, que han desembocado en los cauces constitucionales y han generado principios de observancia obligada dentro del orden jurídico mexicano.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran diversos artículos referentes a la seguridad de las personas, como son los artículos 14 y 16 que prevén los derechos de seguridad jurídica y legalidad, el artículo 18 sienta las bases del sistema de reintegración social sobre el respeto a los derechos humanos y las bases generales del sistema integral de justicia para adolescentes exigiendo respeto para ellos por su condición especial de personas en desarrollo; el artículo 19 dispone que cualquier abuso como maltratamiento en la aprehensión, molestia sin motivo legal, serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades, y el artículo 22, que prohíbe las penas de muerte, mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, penas inusitadas y trascendentales.

Además la Constitución, como norma fundamental, sienta bases generales en el artículo 21, para la seguridad pública, la cual se encuentra a cargo de los tres niveles de gobierno; Federal, de las Entidades Federativas y Municipal, y tiene por objeto la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Más importante resulta señalar que la Norma fundamental marca que, la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Así, de una revisión del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública, existen leyes que rigen la actuación de los gobiernos en esa materia, pero dicho marco jurídico no es suficiente por cuanto hace al uso de la fuerza, que es otro aspecto que amerita ser regulado.

Del mismo modo, del contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se infieren diversas obligaciones estatales para respetar los derechos humanos, como son la vida, la libertad e integridad personal y la seguridad de las personas.

Asimismo, el tema del uso de la fuerza pública es una problemática que ocupa a todas las naciones del mundo, provocando que pase de ser una inquietud del derecho doméstico, a un tema prioritario del derecho internacional, por tanto, diversos organismos internacionales han generado directrices cuyo objeto principal es la correcta utilización de la fuerza pública para prevenir violaciones a los derechos humanos.

Destacan, por su autoridad, los emitidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como criterios interpretativos, producto del consenso internacional. Dichos instrumentos son:

- a) Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.
- b) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

Es cierto que esos instrumentos carecen de fuerza obligatoria, pues no son documentos que requieren ratificación de los Estados, formalidades constitucionales necesarias para darles fuerza vinculante. Pero aun con ello dichos documentos, que establecen estándares sobre el uso de la fuerza pública, deben ser tomados en cuenta como un producto de la razón de un consenso internacional, y como directrices compatibles con nuestro régimen constitucional, para orientar las funciones de las instituciones de seguridad pública en el uso de la fuerza, debiendo ser considerados como estándares internacionales, por eso se ahonda en las siguientes reflexiones.

a) Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley, aprobado mediante resolución 34/169 de diecisiete de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El artículo 3² de dicho instrumento, establece que el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo podrá usarse

² “Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la

cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Los comentarios de este artículo, dan lugar a concluir, las siguientes premisas:

- a) La fuerza sólo podrá utilizarse cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas;
- b) Debe ser excepcional;
- c) Debe usarse en la medida en que razonablemente sea necesario;
- e) Debe usarse de conformidad con un principio de proporcionalidad, y
- d) El uso de armas de fuego debe ser una medida extrema y bajo determinadas circunstancias.

b) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana, Cuba, del veintisiete de agosto al siete de septiembre de mil novecientos noventa.

Este documento establece criterios básicos sobre el uso de la fuerza pública, el empleo de las armas de fuego y el tratamiento de detenidos. Dicho instrumento *grosso modo* establece:

- Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la

interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.)”

fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

- 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.
- 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.
- Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, actuarán conforme a las directrices que señala dicho documento.
- 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, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos.

- En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.
- Las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que:
 - a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizadas;
 - b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
 - c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
 - d) Reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
 - e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
 - f) Establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.
- Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

Esos instrumentos internacionales, sólo forman parte de un canon interpretativo más amplio, en donde, para efectos de la presente acción, pueden ser tomados en cuenta el conjunto de principios básicos para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o

prisión;³ las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad,⁴ y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.⁵ Instrumentos internacionales que son relevantes porque regulan la defensa de los derechos humanos en cuanto a la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes, y de manera indirecta el uso de la fuerza (por ejemplo al señalar directrices sobre uso o la prohibición de determinadas armas).

De igual manera, y como una extensión de los tratados internacionales antes referidos, existen pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, que son específicas para atender el tema relativo al uso de la fuerza. Precedentes que serán citados en su oportunidad en los conceptos de invalidez que se esgrimen en la presente demanda. Conviene señalar que lo anterior constituye el corpus iuris aplicable en materia del uso de la fuerza, el cual debe tenerse presente al analizar la constitucionalidad y convencionalidad de la ley del Estado de México.

Sobre el tema de uso de la fuerza conviene recordar que en la historia del Derecho Constitucional Mexicano, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, hubo de pronunciarse al respecto del uso ilegal de la fuerza, con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, en ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a garantías individuales, prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual, de los casos en que hizo uso, tres ocasiones están relacionados con el uso indebido de la fuerza pública

³ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988

⁴ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990.

⁵ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1965, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

por hechos acaecidos en recientes años, a saber: el caso de Aguas Blancas,⁶ el caso Atenco⁷ y el caso Oaxaca.⁸

Con posterioridad, a partir de la vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, la citada facultad de investigación se trasladó a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien tampoco ha sido ajena, a la problemática del uso de la fuerza pública. En torno a ello se ha pronunciado en diversas ocasiones en cuanto a hechos suscitados con motivo del uso de la fuerza.

Un antecedente, igualmente trascendente que demuestra que esta CNDH, ha sido sensible al tema del excesivo uso de fuerza pública, lo representa la Recomendación General 12/2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2006, intitulada *Recomendación General 12/2006 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley*. Dicha recomendación aborda el tema del uso de la fuerza desde aspectos como son, el uso de armas, la dispersión de manifestaciones civiles, los derechos de los detenidos, de los policías e incluso de la reparación del daño que se llegue a causar con motivo del uso de la fuerza. Por supuesto, las consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos vertidas en esa Recomendación General 12/2006, han quedado superadas por el marco jurídico constitucional y legal vigente, pero los principios que en ella se plasman son aun aplicables y resultan ilustrativos, al respecto del tema.

⁶ Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la Facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. Sentencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Junio de 1996, página 460.

⁷ Dictamen que Valora la Investigación Constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de Garantías Individuales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 21 de septiembre de 2009.

⁸ Dictamen emitido por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la Facultad de Investigación 1/2007, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Jueves 28 de enero de 2010.

De ese sintético recorrido sobre antecedentes constitucionales del uso de la fuerza podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- El acto de fuerza pública, es un acto de autoridad.
- El acto de la fuerza pública debe estar sujeto para su regularidad a los mandatos y límites constitucionales y convencionales que rigen para los actos de autoridad, sobre todo cuando restringen derechos fundamentales.
- Es imperiosa la necesidad de un marco legal que regule el uso de la fuerza.

Sin embargo, en el sistema jurídico mexicano son pocas las normas legales expresas que rigen el ejercicio de la fuerza, y el uso de armas por parte de las instituciones de seguridad pública.⁹

No obstante que puede emitirse una norma que regule el uso de la fuerza pública, está será válida sí y sólo si se apega a los principios y derechos consagrados en la Constitución y en Tratados Internacionales que ha celebrado el Estado Mexicano. La interpretación de estas Normas Supremas, incluso por parte de tribunales internacionales, permite a esta CNDH delinear principios rectores de esta actividad del Estado para regular el uso de la fuerza, y que, se insiste, se consignan y desprenden de nuestro orden constitucional.

⁹ Destacan en ese sentido la Ley para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Tortura y el uso excesivo de la Fuerza Por Funcionarios Encargados de aplicar y hacer cumplir la Ley en el estado de Hidalgo, vigente publicada el 8 de abril de 2013; Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el uso Legítimo de la Fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, vigente publicada el 19 de mayo de 2014; Ley para regular el uso de la Fuerza por parte de los elementos de las instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, vigente publicada el 26 de junio de 2013; Ley que Establece los Principios para el Uso de la Fuerza Pública para el Estado de San Luis Potosí, vigente publicada el 23 de mayo de 2015 y la Ley que regula el uso de la fuerza por los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca vigente, publicada el 20 de septiembre de 2011. A las cuales no se hará mayor mención en esta demanda por no ser parte de la presente impugnación normativa.

Ahora bien, si como ya se dijo, el acto policial del uso de la fuerza pública, es un acto de autoridad, debe entonces quedar condicionado a las reglas para la limitación de derechos fundamentales, es decir debe estar delineado en una ley. En esa misma lógica el acto legal que regula el uso de la fuerza pública por parte de las instituciones de seguridad pública, es un acto de no queda exento de un juicio de razonabilidad bajo el parámetro de la Norma Fundamental y de los propios Tratados Internacionales, con mayor razón cuando se consagra en una ley.

En ese sentido, el ejercicio de la atribución constitucional de este Organismo Nacional de realizar un análisis de las leyes que impactan a los derechos humanos, y contrastarlas con las disposiciones constitucionales y convencionales a fin de que no contravengan las Normas Supremas, facultad contenida en el inciso g) de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone el deber de colocar los temas de constitucionalidad sobre derechos humanos en conocimiento de la Suprema Corte de Justicia la Nación, para que en la vía de acción de inconstitucionalidad realice un control abstracto de cualquier norma, con la finalidad de que se respeten los derechos que son inherentes a la dignidad de las personas.

Esa dinámica constitucional, en que la CNDH tiene la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias y donde la Corte determina si una ley es violatoria de derechos humanos, fortalece la vigencia misma de los derechos fundamentales en nuestro país; mediante la intervención de ese Supremo Tribunal Constitucional como garante último de la Constitución, pues de este modo se revisa la adecuación de las normas generales al marco constitucional y convencional en beneficio de las personas para su mayor protección.

No resulta sorpresivo que la sociedad manifieste su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Constitucional

Autónomo dar cabida a esas inquietudes en este medio abstracto de control de constitucionalidad, donde se puede hacer una valoración de la ley, *ex ante*, al margen de los sujetos y actos de aplicación, refiriéndose únicamente al contenido normativo. Dicho más claramente, no se impugna esta ley mediante un acto de aplicación en concreto, sino a partir de su publicación, pues es un control abstracto en el que, no obstante, se analizará las posibles incertezas que repercutan en la futura aplicación de la misma.

Si la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, constituye un límite para regular la actuación de las instituciones de seguridad pública, la impugnación de algunos de sus preceptos normativos, constituye la oportunidad de someter a control constitucional del último interprete autorizado, aspectos relacionados con derechos humanos, y al ser examinados en esta vía, existirá claridad y certeza sobre su validez o invalidez. Así, el contenido de la presente demanda se estructura de la siguiente manera:

I. Artículos con indefiniciones trasgresoras del principio de legalidad y a la seguridad jurídica. Violación a los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a. El artículo 3 fracción II, III, y XII, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, por falta de claridad y precisión en los conceptos “*agresión inminente*”, “*agresión real*”, y legítima defensa

b. Por lo que hace a los artículos 12, fracción II, inciso b, y 19, fracción VII, incluyen el concepto de “*armas intermedias*” sin que éste se encuentre definido en la ley, quedando a discreción de la autoridad, qué se entenderá por ésta así como su utilización.

c. Los numerales 33, fracción II, y 34 fracciones II y IV de la Ley en comento transgreden el principio de legalidad, en cuanto a la definición de los materiales o instrumentos para controlar a una persona, sin sentar directrices generales en la ley. En ese sentido la expresión “destacando

los siguientes” da la impresión de que la norma señala un catálogo enunciativo pero no limitativo; entonces se trata de un catálogo abierto. Se autoriza el empleo de todo tipo de sustancias irritantes y el uso de descargas eléctricas sobre un individuo, para lo cual no existen parámetros que prevean máximos de voltajes, ni la composición de las sustancias empleadas, por tanto no se aseguran la salvaguarda de los derechos a la integridad personal y a la vida.

II. Invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar y definir los tipos penales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal. El artículo 12 fracción III inciso a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgrede el principio de legalidad ya que en el mismo se define tortura, y trato cruel, inhumano o degradante para efectos de esa ley, siendo que la facultad de legislar sobre estos tipos penales corresponde al Congreso de la Unión, de manera exclusiva.

III. Puesta en peligro de los derechos de la libertad de expresión, de manifestación y de reunión, por indefinición de conceptos que autorizan el uso de la fuerza de pública para el control de multitudes de manera indiscriminada y sin diferencias los distintos niveles de uso de la fuerza

a. El artículo 14 autoriza a los elementos de instituciones de seguridad pública el emplear uso de la fuerza para controlar multitudes y disturbios públicos, con miras a establecer el orden y la paz social; sin embargo dicha enunciación da pauta a que se haga de un modo arbitrario la calificación de cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz social, al mismo tiempo que no circunscribe a niveles el uso de la fuerza o armas que podrían ser utilizados, lo que conllevaría un uso de la fuerza de manera indiferenciada, pudiendo llegar por la misma indefinición incluso de armas letales en contra de personas asociadas o reunidas así como en los casos cuando se alegue un disturbio público.

b. El artículo 15, establece de forma amplia los términos que utiliza para definir cuando una manifestación será considerada como “ilegal”, más aun cuando el mismo precepto establece que se considerará ilegal “*las personas se encuentren armadas o la petición o protesta antela autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado*”, sin aludir de qué tipo de amenazas se trata, contraviniendo los estándares internacionales que contemplan que los discursos o expresiones respecto a autoridades, así como discursos de crítica política, se encuentran especialmente protegidos.

c. Por otra parte la Ley establece que “se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley” sin generar directrices legales de actuación para el control de multitudes y sin prohibir el utilizar armas letales por parte de los cuerpos policiales en manifestaciones públicas, dejando la posibilidad de hacerlo.

d. En segundo término el artículo 16 autoriza expresamente el uso de la fuerza tratándose de asambleas, manifestaciones o reuniones “violentas o ilegales”, no obstante que en la ley no se definen los conceptos de los términos violentas e ilegales, por lo que queda a discrecionalidad de la autoridad la calificación referida y por ende la utilización del uso de la fuerza en contra de asambleas y reuniones.

e. El artículo 39, transgrede el principio de legalidad ya que al intentar regular el derecho de manifestación y reunión, delega dicha facultad en reglamento, sin atender al principio de reserva de ley. Sobre todo cuando faltan bases legales mínimas que den pauta a la determinación reglamentaria de la actuación de las instituciones de seguridad pública. En ese sentido la reglamentación del uso de la fuerza para el control de multitudes queda a criterio del Ejecutivo.

IV. Los artículos 24, 25 y 26, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgreden el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto a los derechos humanos, así como el respeto de los adolescentes por su condición de personas en desarrollo, previsto en el artículo 18 constitucional, y las penas inusitadas prohibidas en el diverso 22 constitucional. Aunado a lo anterior, se establece la expresión “*cuando la persona de la que se trate represente un alto peligro*” la cual permite la calificación de la peligrosidad con un criterio libre y ampliamente discrecional, que genere incertidumbre jurídica.

V. El artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgrede los principios de necesidad absoluta y de ultima razón para el empleo de la fuerza. Conculcando el principio de respeto a los derechos humanos de la seguridad pública previsto en el artículo 21 constitucional al poner en peligro los derechos a la integridad personal, e incluso a la vida. Dicho artículo rompe con el espíritu de la ley, y genera una desarmonía sistemática, al invertir la regla de uso de la fuerza como primera opción.

Dicho lo anterior, se citan en su literalidad los artículos controvertidos para su mayor claridad:

“Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

II. Agresión inminente. A los signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato.

III. Agresión real. A la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos.

(...)

XII. Legítima Defensa. A la acción que ejecuta el elemento de las instituciones de seguridad pública para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de la vida, bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y se observe la racionalidad de los medios empleados y no

*medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del elemento o de la persona a quien se defiende.
(...)*”

“Artículo 12. *Son obligaciones de los elementos de las instituciones de seguridad pública, durante el uso de la fuerza, las siguientes:
(...)*

II. *Cumplir las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, proteger o defender bienes jurídicos y con el propósito de neutralizar la resistencia o agresión de una persona que esté infringiendo o acabe de infringir alguna disposición jurídica deberá, en primera instancia, dar órdenes verbales directas y en caso de no haber sido obedecida deberá hacer uso de la fuerza de la siguiente manera:*

(...)

b) *Utilizar armas intermedias, tales como el equipo autoprotector e instrumentos incapacitantes autorizados para neutralizar la resistencia activa o agresiva de una persona con excepción de las armas de fuego.*

(...)

III. *No infligir directa o indirectamente los derechos humanos instigando o tolerando actos de tortura o penas crueles, inhumanos o degradantes ni invocar la orden de un mando superior o circunstancias especiales, como estado o amenaza de guerra a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:*

a) *Se considerará como trato cruel, inhumano o degradante, entre otros, cuando la persona detenida se encuentra controlada o asegurada y se continúe golpeando o intimidando, se use la fuerza pública con intensión de castigo, así como la exigencia de simular o llevar a cabo actos sexuales.*

b) *Se considerará como tortura, entre otros, a todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona daños físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la*

*personalidad de la víctima o disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.
(...)*”

“Artículo 14. *Los elementos podrán emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios públicos, para restablecer el orden y la paz social, con el fin de evitar actos de violencia, daños a terceros, propiedades y la integridad física de las personas. Asimismo, respetarán el ejercicio del derecho de asociación y reunión de las personas siempre que éste se efectúe en los términos previstos por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

“Artículo 15. *Cuando en una asamblea o reunión, las personas se encuentren armadas o la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado, se considerará que dicha asamblea o reunión es ilegal y se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.”*

“Artículo 16. *La determinación de hacer uso de la fuerza, en el caso de asambleas, manifestaciones o reuniones violentas e ilegales será tomada por el mando responsable del operativo, bajo su más estricta responsabilidad, debiendo informar de inmediato a su mando superior sobre tal determinación para los efectos conducentes.”*

“Artículo 19. *Al momento de la detención de una persona, los elementos deberán analizar las circunstancias para lograr la aplicación de la presente Ley, el código de ética, los principios del uso de la fuerza y además:*

(...)

VII. *Si las técnicas de sometimiento no funcionan, se utilizarán armas intermedias ante armas de fuego procurando ocasionar el menor daño posible a la persona susceptible de la detención, así como a terceros observando en todo momento el respeto a sus derechos humanos.*

(...)”

“Artículo 24. La fuerza se empleará en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden de las personas detenidas o bajo custodia. Por lo que las decisiones respecto del uso de la misma, no se verán influidas por el hecho que los internos se encuentren dentro de los mismos, aún en caso que estén armados, situación en la que deberá privilegiar un sistema de prevención frente a uno de reacción Como último recurso se emplearán las armas de fuego. Lo anterior, con apego en lo establecido en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables en la Entidad.”

“Artículo 25. En los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, no se aplicará como medio de sanción a los internos, candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, excepto cuando la persona de la que se trate represente un alto peligro.”

“Artículo 26. El modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario.”

“Artículo 33. Son equipos de apoyo:

(...)

II. Otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un grave peligro para sí misma o para terceros.

(...)”

“Artículo 34. Se consideran armas incapacitantes los instrumentos y equipo autoprotector que sirven para controlar a un individuo, dejarlo inmovilizado o repeler una agresión, destacando las siguientes:

(...)

II. Dispositivos que generan descargas eléctricas.

(...)

IV. Sustancias irritantes en aerosol.”

“Artículo 39. Los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos deberán determinarse conforme al Reglamento.”

“Artículo 40. El uso de la fuerza es el último recurso, sin embargo, podrá usarse como primera opción, siempre que se cumplan los supuestos y condiciones que establecen esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

XI. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.(...)”

“Artículo 6. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

(...)”

“Artículo 7. *Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

“Artículo 9. *No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.*

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.(...)”

“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. (...)”

“Artículo 19.

(...)

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.”

“Artículo 21. *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

(...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

(...)”

“Artículo 22. *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.(...)”*

“Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

(...)

XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de

la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

*Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
(...)”*

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

“Artículo 4. Derecho a la Vida

*1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
(...)”*

“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

*1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
(...)”*

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
(...)”*

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”*

“Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una

sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.”

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 6.

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley.

*Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.
(...)*

“Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las

causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

“Artículo 19

- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”*

“Artículo 21. *Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”*

“Artículo 22.

- 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.*
- 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones*

*legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
(...)”*

XI. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 3 fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b, y 19, fracción VII, así como 33, fracción II, y 34 fracciones II y IV, todos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, adolecen de claridad y precisión, generando una falta de seguridad jurídica y una trasgresión al principio de legalidad, por tanto son contrarios a los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En efecto, como se acaba de señalar, los citados artículos en su conjunto adolecen de elementos normativos que permitan que su contenido sea claro para dar seguridad y sea acorde con el respeto a derechos humanos. Dicha falta de claridad tiene como consecuencia una inseguridad jurídica para las personas, como enseguida se expone:

- a) **El artículo 3 fracciones II, III y XII de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, resultan faltos de claridad y precisión en los conceptos “*agresión inminente*”, “*agresión real*” y “*legítima defensa*”, que de actualizarse darían lugar a una agresión física, por “los signos externos del agresor”; por el “despliegue de acciones” indeterminadas; o para repeler una agresión real, actual o inminente en protección de “bienes jurídicos”, es decir se abre la posibilidad para hacer uso de la fuerza ante acciones indeterminadas, y que por ende la falta de precisión legal propicia la arbitrariedad.**

I. Para brindar mayor claridad debemos referir a cada uno de los términos aludidos, comenzando por “*agresión inminente*”, que de conformidad con el artículo 3, fracción II de la ley en controversia, se entenderá como “*los signos externos del agresor que muestren la decisión de llevarla a cabo de inmediato*”. Esa definición de antemano resulta insuficiente para poder prever hipótesis concretas en que el elemento policiaco podrá hacer uso de la fuerza, es decir que la ley no contiene aspectos objetivos, que den certeza sobre los diversos momentos en que podrá desplegarse una acción de fuerza policiaca, ni los grados de uso de la fuerza.

Los signos externos del agresor, es una definición que se referencia a sí misma, por tanto carece de un sentido cierto, lo que la ley explica por este concepto es que una agresión inminente son “los signos del agresor que demuestran una decisión de llevar a cabo de inmediato” la agresión. Es decir, que sí algún sentido se busca de esa expresión gramatical ha de entenderse en qué momento se presente la agresión inminente (cuando hay signos de llevarla a cabo de inmediato), pero no señala en realidad que se entiende por una agresión, la norma no da un parámetro para entender contra qué actos puede el elemento policiaco desplegar la fuerza, ni el grado de fuerza, no señala si es en contra de una acción verbal, o en contra el despliegue corporal de un movimiento, o contra el uso de un elemento externo para dañar o lesionar a alguien; la ley carece de un mínimo que permita orientar con objetividad cuáles son los “signos” que ameritan el uso de la fuerza, y peor aún carece de precisión respecto del grado de fuerza que podrá emplearse.

La definición de “agresión inminente” deja a valoración subjetiva del elemento policiaco para determinar qué signos implican una agresión inminente. Sin que del sentido común pueda desprenderse que un signo externo conlleva necesariamente a la realización de una agresión. Más aun cuando no existen parámetros o directrices que delimiten aquellos “signos externos” que pudieran ser considerados como indicios de una posible agresión.

Tan solo el concepto de “signo” en el lenguaje común es vago y admite diversas interpretaciones.¹⁰ Si la ley pretende dar un criterio plenamente abierto a las instituciones del seguridad para que ellas determinen que “signos” son una agresión inminente, se pierde entonces el objeto de la ley, porque esos parámetros debieron haber sido especificados por el propio legislador, quien es el único constitucionalmente facultado para determinar en qué momentos, bajo qué supuestos y por qué acciones las instituciones de seguridad pública pueden desplegar una acción de fuerza pública que afecte derechos fundamentales, como es la integridad personal.

La agresión inminente por sí misma no tienen un significado cierto, porque la base del concepto legal se concentra en “signos” que no tienen un carácter unívoco, al contrario, puede poseer una multiplicidad de significados, todos estos percibidos de modo exterior, pero subjetivo. Es decir que cualquier manifestación corporal puede estimarse suficiente como indicio de una agresión inminente, como tal, da lugar al uso de la fuerza.

Esta argumentación no tiene el propósito de impugnar únicamente el sentido del término en sí mismo, sino que se orienta en visibilizar la falta de seguridad jurídica y de armonía sistemática por la imprecisión de los supuestos que hacen procedentes el uso de la fuerza en sus diferentes grados.

Así, por ejemplo, se advierte, que el artículo 12, fracción I, inciso d) de la ley, señala que la agresión inminente constituye resistencia agresiva agravada

¹⁰ De conformidad con la Real Academia de la Lengua, el vocablo “signo” tiene las siguientes acepciones: 1. m. Objeto, fenómeno o acción material que, por naturaleza o convención, representa o sustituye a otro. 2. m. Indicio, señal de algo. 3. m. Señal o figura que se emplea en la escritura y en la imprenta. 4. m. Señal que se hace por modo de bendición; como las que se hacen en la misa. 5. m. Figura que los notarios agregan a su firma para singularizarla. 6. m. Hado, sino. 7. m. Astrol. Cada una de las doce partes iguales en que se considera dividido el Zodíaco. 8. m. Mat. Señal o figura que se usa en los cálculos para indicar la naturaleza de las cantidades y las operaciones que se han de ejecutar con ellas. 9. m. Mús. Señal o figura con que se escribe la música. 10. m. Mús. En particular, señal que indica el tono natural de un sonido. 11. m. Esp. Configuración ejecutada con una o dos manos propia de la lengua de las personas sordas o sordociegas.

cuando las acciones de la persona representen una agresión real, actual o **inminente** que ponga en peligro la vida de terceros o la del elemento. En esta hipótesis la agresión inminente constituye otro supuesto diferente, que se asocia directamente con la resistencia agresiva agravada, y que consiste en poner en peligro incluso la vida de las personas, y con esta nueva connotación, de acuerdo al diverso artículo 41 de la ley, sería válido el uso de las armas de fuego. Pero en este punto no se debe de perder de vista que el sentido legal original que desprende de la interpretación gramatical es que agresión inminente son signos de llevar a cabo una agresión. Así no resultaría justificado el empleo de las armas de fuego contra un simple signo que a juicio del elemento policiaco constituye una agresión inminente, y cuya calificación queda al libre criterio de la autoridad.

Otro escenario interpretativo es que la agresión inminente, sea calificada por la ley como una simple agresión, y entonces daría lugar únicamente a repelerla, de acuerdo con el artículo 34, y los medios para ello son las armas incapacitantes, que van del uso del tolete, a gases, descargas eléctricas o inmovilizadores. Pero en esta hipótesis también resulta complicado estimar como justificado el uso de la fuerza bajo el principio de necesidad absoluta por la existencia de signos (verbales, corporales, indiciarios), cuya determinación de existencia e intención, sean calificados por el elemento policiaco en el momento en que realiza la acción.

Aquí se empieza a fijar como es que el término agresión inminente carece de un sentido legal cierto que permita insertar ese concepto de manera armónica con la teleología de la ley y con su interpretación auténtica, es decir con la interpretación para su aplicación. Esencialmente por dos razones; 1. La “agresión inminente”, es un término que por sí mismo carece de sentido, no es autosuficiente y de manera aislada es un concepto vacuo; 2. El término agresión inminente interpretado de manera contextual o sistemática, no tiene inserción ni cabida en la misma norma que regula el uso de la fuerza, de manera que permita su aplicación.

Lo anterior tiene como resultado dos consecuencias: 1. No existe criterios que permitan entender en qué momento y porqué signos, el elemento policiaco puede determinar de manera indubitable que se encuentra ante agresión inminente, y 2. La norma, de manera sistemática, rechaza la cabida de un concepto tan indeterminado como agresión inminente porque no es posible encontrarlo dentro de ese texto legal, mucho menos cuándo el concepto de agresión inminente sirve para graduar el uso de la fuerza, porque por su misma falta de sentido, admite desde el uso de arma incapacitante hasta el uso de armas letales. Lo cual deja en inseguridad jurídica al no tener determinado aquellos actos que realmente podrían ser constitutivos de una agresión, dejando al arbitrio de los cuerpos policiales la calificación de los signos externos para el uso de la fuerza.

Por añadidura, se tergiversan los principios que imperan dentro de la misma ley que regula el uso de la fuerza en el Estado de México, pues el artículo 6, fracción II,¹¹ de la misma dispone que el uso de la fuerza será objetivo, cuando se realice con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas. En contraste, este principio de actuación resulta inaplicable con las definiciones antes precisadas cuyo contenido se basa esencialmente en la subjetividad, que no brinda garantías para el respeto de derechos fundamentales.

II. En referencia a la fracción III, del artículo 3 de la ley en análisis, que alude a la “agresión real”, definiendo a ésta como “la conducta de la persona que despliega físicamente en acciones que ponen en peligro los bienes jurídicos”, baste decir que la definición es por sí obscura en su redacción, ya que no refiere qué se entenderán como las acciones físicas que ponen en peligro bienes jurídicos, así también resulta obscuro su sentido, ya que no queda claro en que podrían consistir el despliegue físico de la conducta, pues bajo este supuesto cualquier acción u omisión podría ser estimada una agresión real.

¹¹ **Artículo 6.** El uso de la fuerza será: (...)

II. Objetivo. Cuando se realice con base en la consideración de hechos reales, sin tomar en cuenta situaciones subjetivas.”

Pero al igual que la fracción normativa anterior (agresión inminente), es una categoría legal que admite una interpretación amplia por parte del elemento de las instituciones de seguridad pública para calificar qué acciones son una agresión real, y en consecuencia determinar el uso de la fuerza para repeler esos actos indeterminados que son una agresión. Pero además también se repite el mismo vicio respecto a que la falta de definición no se queda en la irregular definición sino que implica por sí mismo una categoría vacía, que no puede ser admitida en el sistema legal porque no encuentra un sentido que sea de utilidad, y antes bien, puede adquirir dobles interpretaciones que autorizan los distintos grados de la fuerza de manera indiferenciada.

Esto es así porque “agresión real” puede caber dentro de la definición legal de resistencia agresiva agravada, como acciones que puedan llegar a poner en riesgo la vida de terceros y entonces hacen válido el uso de la fuerza, al tenor del diverso artículo 41; o simplemente puede ser interpretado como una agresión que puede ser repelida por medio de armas incapacitantes en sus diversos grados.

Bien puede parecer que agresión real y agresión inminente son categorías admisibles porque sirven para diferenciar el uso de la fuerza, pero un análisis gramatical, contextual y sistemático, permite advertir que en realidad son categorías vacías que no cobran sentido porque las bases de sus definiciones, es decir los “signos” y las “acciones”, son categorías que al final de cuentas serán determinados por el elemento policiaco, porque no hay parámetros legales reales que las definan, y además son categorías que admiten interpretaciones tan amplias que autorizan cualquier grado de fuerza, hasta las armas letales, dado que la norma sistemáticamente no les da una orientación precisada a dichas categorías que sirva para limitar la fuerza.

III. Por lo que hace a la legítima defensa, esta es definida como una acción para repeler una agresión, sea real, actual o inminente y sin derecho con el fin de proteger la vida o bienes jurídicos propios o ajenos, este último supuesto

resulta impreciso en tanto que dentro del concepto de bienes jurídicos se encuentran protegidos la totalidad de los derechos como pueden ser la vida, la integridad física, la libertad en todas sus vertientes, la propiedad, entre otros.

Es decir que con esta acepción se ampara bajo la legítima defensa el uso de la fuerza para repeler un daño que no ponga en conflicto bienes de igual valor, pues si bien queda claro que al autorizar a los elementos de instituciones de seguridad pública a realizar cualquier acción, incluso la utilización de todo tipo de armas, podría ponerse en riesgo la vida de las personas, lo cual no resulta proporcional cuando aquello que se pretende defender sea un bien de menor valor. Dicho de otro modo, es procedente la legítima defensa bajo ciertas limitantes, a saber:

- a) Que exista peligro inminente de muerte o lesiones graves.
- b) Que se intente evitar la comisión de un delito particularmente grave que amenace a la vida.
- c) Detener una persona que; represente una amenaza para la vida, además se resista a la autoridad; o para impedir su fuga.
- d) Sólo cuando otras medidas menos extremas resulten insuficientes.

Significa que, únicamente será válida la legítima defensa cuando se ponga en peligro o se comprometa la vida de los elementos de seguridad o de un tercero, y cuando otros medios no hayan sido eficaces.

Con esto se deja ver que la porción normativa “bienes jurídicos propios o ajenos” abre la puerta a que dentro de esto queden comprendidos bienes jurídicos de menor valor que la vida y que, no obstante lo anterior, sea la vida misma de la persona contra la que se atente. Así se contraviene el principio básico sobre uso de la fuerza, numeral 9°, que dispone lo siguiente:

“Artículo 9.

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, o con el propósito de evitar la comisión de un delito . particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.”

Por su relevancia y en esa misma línea se cita el Informe Anual 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el capítulo sobre el Uso de la Fuerza, que en su párrafo 7, dispone lo siguiente:

*“Por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como **“un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”***

*Dentro de ese marco caracterizado por la **excepcionalidad**, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**. Lo anterior con base en las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en materia de los derechos humanos, vistos a la luz de instrumentos internacionales, tales como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y el Código de conducta para funcionarios, los cuales han coadyuvado a dar contenido a las mismas.”*

Así el marco de actuación de las autoridades, en tanto materializadoras del uso de la fuerza deberá estar previsto puntualmente en la ley, en tanto que deberán sujetarse al principio de legalidad y que al hacer uso de la fuerza deberá estar dirigida a un objetivo legítimo, previa existencia de un marco regulatorio que prevea la actuación de dicha situación, lo cual resulta incumplido en el caso concreto al no estar delimitados los supuestos bajo los cuales podría ser alegada la legítima defensa, pues al igual que en los conceptos de agresión

inminente y real, estos quedan a discrecionalidad de los elementos pertenecientes a las instituciones de seguridad pública, dando pauta a inseguridad jurídica para los gobernados.

De tal suerte, se advierte que las fracciones señaladas, resultan vagas e imprecisas, lo que necesariamente se traduce en inseguridad jurídica para los gobernados contra quienes bajo criterios arbitrarios podría hacerse uso de la fuerza sin que sean previstos límites o parámetros, debido a una supuesta “agresión inminente”, “agresión real” o “legítima defensa”.

b) Por lo que hace a los artículos 12, fracción II, inciso b, y 19, fracción VII, incluyen el concepto de “*armas intermedias*” sin que éste se encuentre definido en la ley, quedando a discreción de la autoridad, qué se entenderá por ésta así como su utilización.

Para abordar este agravio, debemos tener en consideración que del listado de definiciones dadas por el artículo 3 de la Ley que regula el uso de la fuerza pública en el Estado de México, no se encuentra alguna que especifique que se entenderá por armas intermedias. Sin embargo una revisión exhaustiva del cuerpo de la ley, permite encontrar la referencia de dicho concepto en los artículos 12, fracción II, inciso b, y 19, fracción VII.

En primer término el artículo 12, fracción II, inciso b, refiere que se podrá “utilizar armas intermedias, tales como el equipo autoprotector e instrumentos incapacitantes autorizados”, por su lado el artículo 19, fracción VII establece que si las técnicas de sometimiento no funcionan, se utilizarán armas intermedias. Pero de la revisión de tales artículos no se obtiene que en alguno de los numerales se señale qué instrumentos o cuáles características deberán tener dichos instrumentos que serán utilizados bajo el término de “armas intermedias”.

Solo se puede dar sentido a dicho concepto mediante un ejercicio lógico interpretativo, donde a partir del contenido del artículo 12, fracción II, inciso b),

de la ley, podría entenderse que las intermedias son armas incapacitantes, por la equivalencia que se señala en dicho precepto. Empero esa interpretación no resuelve el problema antes planteado.

Al afirmar que el problema no queda resuelto, es porque de una lectura armónica del dispositivo normativo en comento podemos apreciar que el artículo 34 de la misma ley, alude a armas incapacitantes (sin que previamente dicha definición se encuentre en el glosario de la ley), como las que sirven para controlar a un individuo, dejarlo inmovilizado o repeler una agresión, dentro de las cuales se destacan los dispositivos que generan descargas eléctricas, bastón PR-24, tolete o su equivalente, inmovilizadores o candados de mano, equipo autoprotector, consistente en escudos, cascos, chalecos y medios de transporte a prueba de balas, y sustancias irritantes en aerosol.

En suma, se podría entender que las armas incapacitantes, sean las consideradas como intermedias, ya que no se tratan de métodos de sometimiento ni armas de fuego, pero esa interpretación no resuelve la falta de certeza en dicho concepto. En consecuencia, no existe seguridad de que la interpretación de armas intermedias corresponda al concepto de armas incapacitantes, ya que resulta confuso, si verdaderamente las armas incapacitantes y las intermedias resultan sinónimos, de tal modo que se genera un estado de inseguridad jurídica al no tener convicción de qué tipos de instrumentos podrán ser utilizados como armas intermedias, pues como se apuntó, incluso el listado otorgado por el artículo 34, es enunciativo y únicamente destaca algunas armas incapacitantes de un conjunto más grande.

Por lo que de nueva cuenta en este concepto nos encontramos con una inseguridad jurídica, que hace inadmisibles la norma como parte de la ley, y por la cual debe ser invalidada, por su falta de armonía, pues no es posible encontrar un sentido que salve la validez del artículo y haga compatible la expresión “armas incapacitantes”, con el uso legal de la fuerza, pues su vaguedad admite diversos significados e interpretaciones que no sirven para identificar claramente qué grado de la fuerza debe emplearse bajo esta

expresión, lo que genera incertidumbre. Así las cosas por ser una categoría que se presta a la interpretación y discrecionalidad en el uso de la fuerza debe ser invalidada pues no abona para la efectiva protección de derechos humanos.

c) Los numerales 33, fracción II, y 34 fracciones II y IV de la ley que regula el uso de la fuerza en el Estado de México transgreden el principio de legalidad, en cuanto a la definición de los materiales o instrumentos para controlar a una persona, sin sentar directrices generales en la ley.

Debemos partir de que el artículo 33, fracción II establece como equipos de apoyo de los elementos de instituciones de seguridad pública a “*otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un grave peligro para sí misma o para terceros*”, mientras que el numeral 34, destaca dentro de un listado enunciativo, mas no limitativo, como armas incapacitantes los dispositivos que generan descargas eléctricas, bastón PR-24, tolete o su equivalente, inmovilizadores o candados de mano, equipo autoprotector, consistente en escudos, cascos, chalecos y medios de transporte a prueba de balas, y sustancias irritantes en aerosol. De lo que se desprende dos agravios:

I. En primer lugar, que de acuerdo al artículo 33 fracción II, no se tiene certeza de qué otros materiales o instrumentos podrán ser considerados como equipos de apoyo, pues dentro de un concepto tan amplio podría encuadrar cualquier objeto, y como tal, se autorizaría para controlar a una persona con cualquier instrumento, aun cuando este no cumpliera con la idoneidad.

Conviene recordar que el uso de la fuerza debe ser caracterizado por la excepcionalidad, así lo han señalado tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**. Lo anterior con base en las obligaciones

internacionales contraídas por los Estados en materia de los derechos humanos, vistos a la luz de instrumentos internacionales, tales como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y el Código de conducta para funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley.

Respecto al principio de legalidad, la Comisión Interamericana se ha referido a la obligación Estatal de “sancionar normas con jerarquía de ley y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia” destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza “debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir **un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación**”. Dicha expresión es del tenor literal siguiente:

“265. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte ha establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, en los términos siguientes.

Legalidad: *el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.*

Absoluta necesidad: *el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.”¹²*

Por el contrario, en el caso que nos ocupa, en la norma no existe referencia alguna a qué materiales o instrumentos pudieran ser utilizados para el sometimiento de una persona lo que podría atentar directamente contra la dignidad de la persona, además de dejar a los gobernados en un estado de

¹² Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

inseguridad jurídica, ya que se sigue que la utilización de materiales o instrumentos dependerá únicamente de la discrecionalidad de los elementos de las corporaciones de seguridad.

De manera que, el catálogo de instrumentos que son equipo de apoyo no puede quedar abierto, sino que debe de estar cerrado, en caso contrario se incumple la finalidad de la norma que dar certeza sobre los límites concretos y específicos del uso de la fuerza y las armas que pueden utilizarse, y en consecuencia se vulnera el principio de taxatividad.

El principio de taxatividad se constituye como un mandato de que obliga al legislador a una determinación suficiente en las normas. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

En este sentido, el término “otros materiales o instrumentos para controlar a una persona que represente un grave peligro para sí misma o para terceros”. No es una expresión suficientemente clara y precisa, porque de dicha expresión no admite un solo significado sino varios y, por tanto, que es necesaria la utilización de técnicas de integración de normas como son la analogía, y que entonces hacen que la norma se integre ya no sólo de la voluntad del legislador, sino mediante la voluntad del ejecutivo, por la complementación que de la misma se haga a través del reglamento, e incluso de la voluntad del aplicador. Entonces la de marras es una norma abierta que se presta a la interpretación respecto a qué tipo de instrumentos son equipos de apoyo en el uso de la fuerza

II. Ahora bien, el diverso 34 “destaca” dentro de las armas incapacitantes, a los instrumentos y equipo autoprotector que sirven para controlar a un individuo, incluyendo los siguientes: los dispositivos que generan descargas eléctricas, bastón PR-24, tolete o su equivalente, inmovilizadores o candados de mano,

equipo autoprotector, consistente en escudos, cascos, chalecos y medios de transporte a prueba de balas, y sustancias irritantes en aerosol.

Por principio de cuentas, la expresión del artículo 34, “*destacando los siguientes*” permite concluir que la norma señala un catálogo enunciativo pero no limitativo; entonces se trata de un catálogo abierto. En ese sentido se vulnera el principio de legalidad que debe imperar en el uso de la fuerza porque la norma no señala que el catálogo de armas incapacitantes es cerrado, sino que admite amplitud y del cual se destacan sólo algunos.

Por otra parte, el empleo de descargas eléctricas y todo tipo de sustancias irritantes, previstos en las fracciones II y IV del aludido artículo, no otorga parámetros que prevean máximos de voltajes, ni la composición de las sustancias empleadas, por tanto no se aseguran la salvaguarda de los derechos a la integridad personal y a la vida.

Dentro de este grupo debemos prestar especial atención a los dispositivos que general descargas eléctricas y sustancias irritantes en aerosol, ya que solo se aluden en un sentido muy amplio sin que sea previsto algún tipo de limitante a su uso o graduación a los mismos.

Un punto sobre el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha llamado la atención es respecto del uso inapropiado y abusivo de armas menos letales, enfatizando la necesidad de que sean elaboradas disposiciones normativas, y prohibiciones taxativas de uso en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos mayores, lo cual no acontece en las fracciones combatidas de artículo 34 que como se apuntó solo señala su uso sin imponer alguna limitante o restricción, como podría ser la prohibición de la utilización de sustancias irritantes en espacios cerrados o frente a personas que no tengan una vía de evacuación, con la finalidad de garantizar la integridad de las personas.

Esta preocupación se aprecia, en el párrafo 16, del Informe Anual 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que por su relevancia se cita:

*16. Por las consecuencias que podrían resultar del uso inapropiado y abusivo de las armas menos letales, la CIDH enfatiza la necesidad de **elaborar disposiciones normativas, protocolos y manuales que contemplen restricciones y prohibiciones taxativas de uso en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos mayores.** Por ejemplo, los **gases lacrimógenos no deben ser utilizados en espacios cerrados o frente a personas que no tienen una vía de desconcentración o evacuación.** La utilización de armamento menos letal debe estar precedida de avisos formales, que den oportunidad a las personas de evacuar la zona sin provocar situaciones de pánico o estampidas, y se deben construir pautas de atribución de responsabilidad por su incorrecto uso.*

No debe pasarse por alto que al señalar en un sentido tan amplio el uso de dispositivos que generan descargas eléctricas y sustancias irritantes en aerosol, no fueron previstos aspectos como la composición y concentración permitida de las sustancias químicas irritantes, ni tampoco los niveles de descarga permitidos en los dispositivos eléctricos, es decir que quedará al libre arbitrio de quienes hagan uso de dichos medios la calibración de sustancias irritantes o del voltaje empleado, sin que acaso dicha medida sea proporcional con los fines que pudieran perseguirse.

Es indubitable que las armas incapacitantes tienen un grado de letalidad, que dependerá de cómo son utilizadas y las condiciones específicas del destinatario, en otras palabras; no debe soslayarse que el uso indebido de las armas incapacitantes, como es aquel donde ni siquiera se encuentra prevista la cuantificación de sustancias y voltaje, ni las características o circunstancias específicas de su uso, ponen en peligro la integridad física e incluso comprometen la vida de las personas, por lo cual es necesario que se encuentre previsto en la legislación, con miras a garantizar la seguridad jurídica de las personas a la par de su integridad personal.

Esto es también una preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien al respecto ha llamado la atención en su informe Anual 2015 sobre uso de la fuerza, párrafos 17 y 18 que se citan:

17. Los Estados también deben desarrollar **estándares que regulen aspectos críticos de su uso;** como, por ejemplo, **la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes** y del agua utilizada en los vehículos lanza aguas; **los niveles de descarga en los dispositivos eléctricos,** el volumen y frecuencia en las nuevas armas acústicas, así como los niveles de precisión requeridos para los proyectiles.

18. Ante la gran expansión de la industria en la fabricación y venta de armas menos letales, y la variedad de sus características, mecanismos de lesión y riesgos asociados a su empleo, resulta urgente contar con normas claras y adecuadas, pues **la letalidad o no del arma dependerá de su tipo, el contexto en que se utiliza y las condiciones particulares del destinatario.** En muchos casos **las afectaciones a la integridad física o la vida han sido ocasionadas por el mal uso de este tipo de armamentos,** pues “cabe recordar que casi todo uso de la fuerza contra la persona humana puede, en determinadas circunstancias, dar lugar a la pérdida de vidas o lesiones graves”. Este es el caso de la munición de goma disparada a corta distancia y a la parte superior del cuerpo, de **gases lacrimógenos disparados hacia el cuerpo de las personas, gases irritantes usados contra niños o ancianos, o pistolas de descarga eléctrica usadas contra personas con afectaciones cardíacas.** Por lo tanto, se debe tener en cuenta no sólo el diseño o las características del arma, sino también otros factores relativos a su uso y control.”

En ese mismo sentido en el Informe del Comité contra la Tortura, de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, identificado con el número A/68/44, se estableció preocupación respecto a un plan experimental puesto en práctica por la policía neerlandesa, para distribuir armas de descarga eléctrica, sin las debidas salvaguardias contra su indebido uso y sin que se haya impartido al personal la capacitación adecuada, dando con ello

lugar a un uso excesivo de la fuerza (párrafo 27). Bajo estas consideraciones en el Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura, Nueva Zelanda, de junio de 2009, se señaló en cuanto al uso de dispositivos de descarga eléctrica, que pese a que la toma de nota de las seguridades dadas el Estado el Comité existía preocupación por la introducción de esas armas en la policía, ya que las mismas pueden provocar fuerte dolor que constituya una forma de tortura y que en algunos casos pueda causar incluso la muerte, destacando que en ese país esas armas fueron empleadas en su mayoría contra jóvenes (párrafo 16).

Queda así evidenciado que los artículos 3 fracciones II, III y XII, 12, fracción II, inciso b, y 19, fracción VII, 33, fracción II, y 34 fracciones II y IV de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, resultan trasgresores de los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no brindar seguridad jurídica a los destinatarios de la norma y que esto incluso genera la puesta en peligro de su integridad personal así como de otros de sus derechos.

SEGUNDO. Invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar y definir los tipos penales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto existe una violación al principio de legalidad y a la seguridad jurídica.

El artículo 12 fracción III incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgrede el principio de legalidad ya que en el mismo se define tortura, y trato cruel, inhumano o degradante para efectos de esa ley, siendo que la facultad de legislar sobre estos tipos penales corresponde al Congreso de la Unión, de manera exclusiva.

Así, con su actuar contrario a la Constitución Federal, el legislador local desprotege el bien jurídico tutelado de la integridad personal y la libertad

sexual, al sancionar la exigencia de simular o llevar actos sexuales como trato cruel, generando así una definición, supuestamente, para efectos administrativos de conductas que pueden ser señaladas como delitos por el Congreso de la Unión, y genera así conflicto de orden constitucional.

El artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, y en la fracción XXI, inciso a), señala que el Congreso se erige como el único facultado para expedir la legislación sobre los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que esta materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y no de los Congresos Locales, como en el caso acontece por parte del Estado de México, al realizar la descripción típica de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Por ende, resulta inconcuso que el legislador mexiquense sobrepasó los límites establecidos por el texto constitucional al exceder sus facultades legislativas, pues al estar conferida expresamente la facultad de legislar en esta materia al Congreso de la Unión, siguiendo una lógica de exclusión, ésta no corresponde al ámbito competencial de las entidades federativas.

En apego al orden jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente están facultadas por las leyes, pues el principio de legalidad impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad, que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la norma constitucional, se considerará arbitrario y, por ello, trasgresor del derecho a la seguridad jurídica. Esta circunstancia justifica el cuestionamiento de la validez de tales actos, aun los de carácter legislativo.

Siempre es un requisito constitucional, que toda norma provenga de autoridad competente. Tal prescripción es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad y el principio de legalidad, conforme a los cuales las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes. Al respecto, se cita la Jurisprudencia del

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 77, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Común, identificada con el número Tesis: P./J. 10/94, página 12, del rubro y texto siguientes:

“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.”*

Aquí es importante recalcar que el principio de legalidad también impera para los actos legislativos, pues la seguridad jurídica como derecho humano obliga a todas las autoridades a velar en todo momento por su protección más amplia, siguiendo el principio *pro persona*, previsto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este plano, en donde el artículo impugnado viola el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución, ya que el artículo controvertido

carece de debida fundamentación y motivación legal, debido a que principalmente el legislador mexiquense omite lo establecido en la ley suprema, puntualmente en el artículo 73 fracción XXI inciso a), expidiendo una ley que sin fundamento o motivación legisla acerca de lo que debe entenderse por tortura, otros tratos crueles e inhumanos, rebasando con ello su competencia para legislar sobre la materia. Por tanto, los artículos de la Ley que regula el Uso de la Fuerza en el Estado de México resultan trasgresores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por carecer de fundamentación, dado que la facultad para legislar en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, pertenece en exclusiva al Congreso de la Unión.

Cabe señalar que a pesar de que aún no existe una ley general expedida por el Congreso de la Unión, este último es quién tiene la facultad de determinar todo lo relativo a la materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Así también resulta excesivo el hecho de que los legisladores del Estado de México acuñen un concepto de lo que debe entenderse por tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, estando este concepto muy alejado de lo definido por la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, trasgrediendo el Derecho Humano de la Integridad Personal y la libertad sexual.

El legislador mexiquense equipara a la simulación de actos sexuales con un trato cruel, lo cual desemboca en determinar que la simulación de actos sexuales se constituya como trato cruel, cuando bien puede acontecer que el Congreso de la Unión defina esta conducta como tortura. De esa forma el estándar de protección para la integridad personal por la misma conducta no sería la misma a nivel local que a nivel general, pues la simulación de actos sexuales para el legislador del Estado de México, tratándose de uso de la

fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública, constituye a nivel local un trato cruel y una falta administrativa.

En un segundo plano el concepto de tortura sexual empleado en el artículo impugnado se encuentra alejado de los estándares internacionales pues omite la inclusión de diversos elementos que son señalados como tortura de índole sexual o que contiene este carácter. Así también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivada de la sentencia de fecha veinticinco de noviembre de dos mil seis en el caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú, fondo, reparaciones y costas, se determinó que

“Violencia sexual” y “violación de la mujer como forma de tortura”

*x) la violencia contra la mujer en el caso incluyó violencia sexual de varios tipos. Esta violencia “no se limitó a violación sexual, sino que las mujeres fueron sometidas [a] una gama más amplia de violencia **sexual que incluyó actos que no envolvían] penetración o [...] contacto físico**”. Por lo menos en un caso hay evidencia que una sobreviviente de la masacre de Castro Castro fue violada sexualmente en el Hospital de Policía, y existen alegaciones de violación sexual con las “puntas de las bayonetas” con respecto a la prisionera “extrajudicialmente asesinada Julia Marlene Peña Olivos”;*

*y) “**las revisiones o inspecciones vaginales de las presas en el contexto de requisas [...] llevadas a cabo por policías varones encapuchados, usando fuerza, y sin otro propósito que la intimidación y abuso de ellas constituyeron flagrantes violaciones a los derechos de las presas, constituyendo violencia contra la mujer**”. Asimismo, las revisiones vaginales practicadas a la visita femenina de los sobrevivientes “en total ausencia de regulación, practicada por personal policial y no de salud, y como una medida primera y no de último recurso en el objetivo de mantener la seguridad en la prisión constituyó violencia contra la mujer”; y*

*z) otras **formas de violencia sexual incluyeron amenazas de actos sexuales, “manoseos”, insultos con connotaciones sexuales, desnudo forzado, golpes en los senos, entre las***

piernas y glúteos, golpes a mujeres embarazadas en el vientre y otros actos humillantes y dañinos que fueron una forma de agresión sexual.

De lo anterior se desprende que el la legislación del Estado de México, omite en el artículo impugnado abarcar más ampliamente y minuciosamente el tema de tortura sexual, ya que, la materia de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, incluyendo la tortura sexual, son muy amplios y existen diversos instrumentos internacionales, como los citados también en párrafos anteriores, lo que se suma al tema de fondo de la falta de competencia del legislativo local para legislar sobre dicha materia.

También conviene traer a colación la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, septiembre de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, identificada con el número Tesis: P. XXIV/2015 (10a.), página 239, del rubro y texto siguientes:

“VIOLACIÓN SEXUAL. CASO EN QUE SE SUBSUME EN UN ACTO DE TORTURA. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que la violación sexual se subsume en un acto tortura cuando el maltrato reúne los siguientes elementos: (I) es intencional; (II) causa severos sufrimientos físicos o mentales; y (III) se comete con determinado fin o propósito. Al respecto, debe señalarse que, por lo que hace a los severos sufrimientos ejecutados intencionalmente, la violación sexual constituye una experiencia sumamente traumática que tiene graves consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima "humillada física y emocionalmente", situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece en otras experiencias traumáticas. Por tanto, se colige que el sufrimiento severo de la víctima es inherente a la violación sexual, aun cuando no exista evidencia de lesiones o enfermedades físicas, pues es claro que las víctimas de tales actos también experimentan severos daños y secuelas tanto psicológicas, como sociales. Finalmente, por lo que hace al tercero de los requisitos, se desprende que la violación*

sexual, al igual que la tortura, tienen como objetivos, entre otros, intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre. En el entendido de que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho u ocurra fuera de instalaciones estatales, toda vez que los elementos objetivos y subjetivos que califican un acto de tortura no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde se realiza sino, como se ha precisado, a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a su finalidad.

En atención a lo argumentado, ese Máximo Tribunal del País ha determinado que la Tortura en atención a sus características y su naturaleza especial, y violatoria del derecho humano a la integridad física debe ser analizada desde las perspectivas nacionales e internacionales.

No sólo eso, sino que por tratar como trato cruel, inhumano o degradante, lo que podrías ser en otro contexto tortura, califica una conducta grave como una de menor entidad, así también genera un conflicto para los órganos garantes de derechos humanos, quienes ven limitada su actuación, por esa precalificación legal existente que es incompatible con la efectiva protección de las personas.

Así de lo hasta ahora expuesto se deduce que las porciones normativas impugnadas en este concepto de violación son inconstitucionales por invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), para legislar los tipos penales en materia de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y en segundo lugar porque no cumple con los más altos estándares internacionales para la protección de las personas en esa materia.

TERCERO. Los artículos 14, 15, 16 y 39 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, por su contenido representan una puesta en peligro de los derechos de la libertad de expresión, de manifestación y de reunión, consagrados en los artículo 6, 7 y 9 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por indefinición de conceptos que autorizan el uso de la fuerza pública para el control de multitudes.

Para abordar este concepto de invalidez es necesario traer a colación que el derecho a manifestarse deriva de la armonía interpretativa del contenido de los artículos 6º, 7º y 9 de la Constitución Federal. Estos artículos *grosso modo* refieren que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; y la prohibición de coartar el derecho de asociarse o reunirse de forma pacífica con cualquier objeto lícito.

Estos numerales encuentran sus limitantes, tratándose de la manifestación de ideas y la libertad de difundir opiniones, información e ideas únicamente cuando sea atacada la moral, la vida privada o los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Sin que de ningún modo sea permitida por ley o por autoridad la censura previa ni coartar la libertad de difusión. Misma lógica que sigue el numeral 13 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*.

Por lo que hace al derecho de asociación cuenta con las limitantes de que se trate de una reunión pacífica y lícita. Debe destacarse que no se considerara ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad sino se profieren injurias contra ésta, ni se ejerza violencia en contra de ella, intimidarla u obligarla a resolver en un sentido determinado.

Estas limitantes tienen un carácter taxativo, es decir que no encuentran más limitantes que los expresamente señalados en la Constitución. Esta lógica también ha prevalecido a nivel internacional, como lo es en el numeral 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, referido al derecho de reunión; que dispone que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad

democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Hay diversas acciones en torno a la libertad de expresión que contempla la Constitución y los Tratados Internacionales, que son concomitantes a dicha libertad y que en armonía con la libre manifestación de ideas y el derecho a la manifestación constituyen un derecho a manifestarse públicamente y difundir sus ideas sea en lo individual como en lo colectivo.

Así las cosas, queda claro que el derecho a la libertad de expresión puede verse en su aspecto individual o social, que se realiza con mayor plenitud tratándose del derecho de manifestación, donde el objeto primordial es expresar opiniones y divulgarlas libremente, y que estos elementos son concomitantes, es decir que no se excluyen entre sí. Por lo cual para ejercer efectivamente la libertad de expresión las personas deberán contar con todas las garantías para manifestarse públicamente en cualquier forma, tiempo o circunstancia que deseen hacerlo, pues este derecho conlleva de manera implícita poder difundir ideas, opiniones o alguna información. En esta medida las demás personas se ven beneficiadas de derecho a la manifestación que ejerce un grupo de ciudadanos, para que a su vez se esté en posibilidades de continuar con dicho ciclo de manifestación de ideas y opiniones.

De este modo, podemos ver que al restringir la libertad de manifestación se restringe la posibilidad de divulgación de opiniones, y en consecuencia al restringir indirectamente la posibilidad de expresarse libremente, como lo ha argumentado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, que a continuación se cita:

*“[78] La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles. **Una restricción de las posibilidades de divulgación***

representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.”¹³

Otro punto fundamental que debe ser tocado es la prohibición de censura previa prevista en el precepto 7° de la Constitución Federal, que dispone que debe estar prohibida la censura, además de no permitirse de modo alguno a condicionamientos previos, en otras palabras, la libertad de expresión sólo encuentra límites, de acuerdo a los principios en cita, en casos excepcionales en los que se ponga en riesgo, real e inminente, la seguridad nacional. De donde se infieren los siguientes puntos relevantes:

- La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.
- La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley.
- Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

Sentadas estas bases debemos abordar los artículos de la Ley que regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México que resultan incompatibles con el marco nación y supranacional, que con fines de método se abordara de la siguiente manera:

El **artículo 14** la Ley que regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, faculta a los elementos de instituciones de seguridad pública a emplear la fuerza en el control de multitudes y disturbios, con el fin de establecer el

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párrafo 78.

orden y la paz social, así como de evitar actos de violencia, daños a de terceros, a propiedades y a la integridad física de las personas, sin que para el empleo de la fuerza existan límites que constriñan el actuar de las autoridades ni los tipos de fuerza que pueden ser utilizados en el caso en que sea trasgredido el orden y la paz social, haciendo la mención de que ambos conceptos han sido tildados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de tener un carácter tan amplio que podría generar un uso de la fuerza arbitrario y por ende restrictivo de derechos.¹⁴ De tal suerte que con dichas medidas se incumple con el objetivo de la actuación policial de facilitar y no confrontar o contener a los manifestantes, pues además los Estados deben partir de la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público tal como ha sostenido en el Informe Anual 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 64 y 68, que a continuación se citan:

“64. En democracia, *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 ciudadanía, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública *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.*

68. 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.*

¹⁴ Informe Anual 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 59.

*Cuando una manifestación o protesta conduce a situaciones de violencia debe entenderse que el Estado no fue capaz de garantizar el ejercicio de este derecho. Como ya se reiteró, su **obligación es asegurar la gestión de las demandas y los conflictos sociales y políticos de fondo para canalizar los reclamos**”:*

En esta misma línea se sigue que al facultar a los elementos de seguridad pública a hacer uso de la fuerza, sin referir limitantes queda a discrecionalidad de los elementos de seguridad el nivel de fuerza a utilizar que bien podría consistir en únicamente en métodos o técnicas de sometimiento, o al uso de armas letales en contra de las personas manifestantes que comprometan su integridad personal e incluso la vida.

Es decir, que no son marcadas pautas de moderación en el actuar de los elementos de instituciones de seguridad pública que pretendan minimizar los daños y lesiones resultantes de su intervención, pues en el artículo referido únicamente se alude a su facultad de hacer uso de la fuerza, sin más especificaciones, lo que devendría en uno de la fuerza desproporcionado, así ha sido señalado en Informe Anual 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 12, del texto siguiente:

*“12. Finalmente, se tiene el **principio de proporcionalidad**, el que ha sido entendido por la Comisión como la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará 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. 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. 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. , pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento “reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona”

Se sigue que al no tener en consideración los supuestos bajo los cuales pudiera hacerse uso de la fuerza pública, pues únicamente refiere que procederá cuando se trasgreda el orden y la paz pública, bajo la generalidad de dichos conceptos se podrían amparar cualquier tipo de acciones, incluso lícitas, se genera inseguridad jurídica en las personas manifestantes, quienes no tendrán por sabidas las condiciones que amparan el uso de la fuerza ni los instrumentos u objetos que pudieran ser utilizados en contra de ellos quedando únicamente a discreción, su procedencia y los instrumentos de aplicación de los elementos policiales.

En resumidas cuentas, el artículo 14 de la ley en comento autoriza a los elementos de instituciones de seguridad pública el emplear uso de la fuerza para controlar multitudes y disturbios públicos, con miras a establecer el orden y la paz social; sin embargo dicha enunciación da pauta a que se haga de un modo arbitrario la calificación de cuándo o bajo qué circunstancias se ve alterado el orden y la paz, al mismo tiempo que no circunscribe a niveles el uso de la fuerza o armas que podrían ser utilizados, ni mucho menos menciona qué se entiende por control de multitudes o por disturbios públicos, lo que conllevaría que fuese hecho uso de armas letales en contra de personas asociadas o reunidas así como en los casos cuando se alegue un disturbio público, dejando a los gobernados en inseguridad jurídica a la par que pudieran ver comprometida su integridad física e incluso la vida.

Otros puntos de crítica son que se habla de control de multitudes pero no se aporta una noción de ellas, siendo que en materia de libertad de expresión se aplican nociones diferentes como las de asamblea, reuniones o manifestaciones públicas, por lo que el uso de multitud puede distorsionar las anteriores nociones o la aplicación de la libertad de expresión. Lo mismo sucede con el vocablo “disturbios”. Se habla en el precepto del control de

multitudes y de disturbios con el fin de evitar actos de violencia o daños, sin embargo, la noción de disturbio implica que el ejercicio de la libertad de expresión ya tomó un camino diferente a su normal ejercicio, por lo que debe procederse al uso de la fuerza a fin de evitar violencia o daños. Pero, la situación de un disturbio es diferente de aquélla que prevalece en una multitud. Por tanto, no hay necesidad de controlar la multitud, como sí lo hay de los disturbios, resultando el contenido del artículo 14 atentatorio al libre ejercicio de la libertad de expresión.

Por su parte el **artículo 15** establece de forma amplia los términos que utiliza para definir cuándo una manifestación será considerada como “ilegal”, más aun cuando el mismo precepto establece que se considerará ilegal “la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”, sin aludir de qué tipo de amenazas se trata, contraviniendo los estándares internacionales que contemplan que los discursos o expresiones respecto a autoridades, así como discursos de crítica política, se encuentran especialmente protegidos.

El artículo impugnado, en principio parece conforme a las limitantes constitucionales del derecho a la manifestación pública, empero de un análisis más detallado, se debe advertir que al reproducir en la literalidad un precepto constitucional se genera la ineficacia de los mandatos consagrados en la Norma Fundamental, consecuentemente no se instrumentaliza mediante la regulación específica los mandatos supremos. Dicho de otro modo, se configura una indebida reglamentación del derecho a la manifestación pública.

Si bien se reconoce el esfuerzo del legislador local de regular dentro de las limitantes previstas en el marco normativo nacional e internacional, esto no se cumple en tanto que reproduce algunas de las limitantes señaladas en la Constitución Federal de modo general, sin que sienten directrices para la reglamentación específica secundaria.

Así, únicamente al repetir los lineamientos generales de la constitución no se asegura el derecho a la manifestación pues en vez de especificarse y buscar la consecución de una reglamentación que sea acorde a las circunstancias y condiciones específicas de la entidad, se queda en el plano general, formando una indebida reglamentación del derecho a la manifestación pública que como se señaló lleva implícitos el derecho a la manifestación de ideas, la libertad de expresión y el derecho de asociación o reunión. Lo cual en el texto de la Constitución Federal, es correcto, por su calidad *norma normarum*, pues es por antonomasia la más general de todas las normas. Sin embargo cuando esto se plasma en una ley, lo único que se genera es falta garantía a derechos fundamentales, por una legislación ausente de directrices mínimas para el uso de la fuerza.

Por lo que desde otra perspectiva, tales artículos también son una deficiente regulación legislativa del Estado para proteger los derechos humanos con la mayor garantía tratándose del uso de la fuerza, y por ende, conforme a precedentes de este Tribunal en Pleno, pueden ser estudiados desde esa óptica.¹⁵ Con mayoría de razón cuando el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión, pero que tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, como acontece en el caso, sobre todo cuando ni siquiera una interpretación sistemática de las normas relacionadas (artículos 14, 15 y 16) permite dar un sentido que salvaguarde los derechos de las personas respecto al uso de la fuerza tratándose de manifestación pública, porque hay una ausencia total de bases legales para ello, provocando una inseguridad jurídica que se traduce en una violación constitucional directa.

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 5/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia Constitucional, página 1336, del rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”

Como tal, otro aspecto que no se ve plasmado en la normatividad en cita, es que al referir que se considerará ilegal “la petición o protesta ante la autoridad se exprese con amenazas para intimidar u obligar a resolver en un sentido determinado”, este último concepto es impreciso, porque el legislador omitió delimitar o especificar dichas actuaciones, por tanto se rompe con la presunción de que todas las formas de expresión se encuentran protegidas por la Constitución Federal.

Así lo ha sostenido también la Primera Sala, de ese alto Tribunal en la Tesis 1a. CDXXI/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en diciembre 2014, en su libro 13, tomo I, pagina 237 de la Décima Época, del texto y rubro siguientes:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.”

Es necesario hacer hincapié respecto a la utilización de preceptos tan generales que podrían amparar supuestos demasiado amplios que amparen un uso desproporcionado de la fuerza, tal como lo ha señalado puntualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe Anual 2015, en el párrafo 59 que en seguida se cita:

*“59. Los hechos registrados durante el período cubierto por el presente informe exponen que en nuestra región **es frecuente que las autoridades subordinen el ejercicio del derecho a la protesta social al presunto mantenimiento de intereses colectivos como el orden público y la paz social, basándose en la vaguedad o ambigüedad de estos términos para justificar decisiones restrictivas de los derechos.** La noción de orden público y paz social que se impone parece preocupada únicamente en garantizar el orden como una expresión del poder del Estado y privilegiar los derechos e intereses de quienes se puedan ver afectados circunstancialmente por las protestas. A pesar de que se identifican algunos avances normativos, **el uso desproporcionado de la fuerza observado indica que las autoridades estatales de las Américas todavía se inclinan rápidamente a deslegitimar la protesta social por la afectación que pueda causar, por ejemplo, a vías de tránsito, desconociendo la importancia de los derechos de expresión y petición en juego y su estrecha relación con la democracia.**”*

Por otra parte, el mismo artículo 15 de la Ley establece que “se procederá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley” sin generar directrices legales de actuación para el control de multitudes y sin prohibir el utilizar armas letales por parte de los cuerpos policiales en manifestaciones públicas, dejando abierta la posibilidad de hacerlo.

Debe hacerse la precisión de que en los supuestos de limitación del derecho a la manifestación pública, retomados en su generalidad de la Constitución Federal, refiere sin más especificaciones que se procederá conforme a lo dispuesto en la ley, sin que exista artículo legal impugnado, que llene esta laguna jurídica.

Tal disposición implica que en las reuniones o asambleas donde se expresen peticiones por medio de amenazas con el fin de intimidar a la autoridad u obligarla a resolver en un sentido determinado, se considerara la reunión como ilegal y se dará pauta a actuar conforme a la ley, de lo que se puede inferir que se podrá hacer uso de la fuerza en todos sus grados. Por eso, en esta norma,

no se refiere si quiera si este uso de la fuerza únicamente comprende métodos de sometimiento, el uso de armas incapacitantes o intermedias o armas de fuego; es decir que da la posibilidad de que los elementos de instituciones de seguridad pública hagan uso de la fuerza en contra de reuniones que a criterio de la misma resulten ilegales y que encuentren sustento en dichos supuestos tan generales.

De tal forma que mediante estas normas sin parámetros específicos el derecho a la manifestación pública podría verse obstaculizado en razón a las posibles consecuencias, como podría ser al no estar prohibido expresamente la utilización de armas de fuego para controlar o disuadir las protestas sociales, señalamiento que ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al prohibir tajantemente incluso la sola portación de armas de fuego en manifestaciones sociales, tal como se puede observar de la transcripción del párrafo 82 del Informe 2015 de dicho organismo supranacional del tenor que sigue:

*“82. En consecuencia, **la Comisión desea dejar claro que 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 y munición de plomo por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales”*

Por todo lo anterior, resulta evidente que el artículo combatido no sólo obstaculiza mediante un medio legítimo el derecho a la libertad de expresión, por las represalias que pudieran llegar a existir, de antemano inciertas tanto en los supuestos de aplicación como las condiciones del uso de la fuerza y los instrumentos o armas a emplear.

Por otra parte, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un derecho

preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades, como en este caso el multicitado derecho a la manifestación pública. En efecto, tener plena libertad para realizar manifestaciones públicas es una premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, la manifestación de ideas— y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

En esta tesitura también conviene traer a colación la controversia resuelta por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, en el caso Perozo y otros vs. Venezuela, que por su relevancia a continuación se cita en lo conducente:

*“118. El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. **Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla**, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, **el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad** [67] y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.”*

De tal suerte, el artículo 15 al prever supuestos de aplicación generales y consecuencias sin definir resulta trasgresor de la libertad de expresión en tanto que podría encuadrarse **como un mecanismo indirecto de censura**, en virtud de que sus efectos intimidatorios se traducen en actos que podrían inhibir su ejercicio. Impidiendo así que mediante la censura exista un verdadero respecto al derecho de manifestarse públicamente, consecuentemente se trasgreden derechos humanos, especialmente se ve mermado el derecho a manifestar sus

ideas y de asociación, por el temor a consecuencias que pongan en riesgo su integridad física e incluso la vida.

Del mismo modo el citado artículo 15, refiere “asambleas y reuniones armadas”, sin que se encuentre previsto en ley qué se entenderá como tal, ni la portación de qué objetos o instrumentos serán considerados como armas para tales efectos; lo que deja a criterio de los elementos de fuerza pública la calificación de reunión armada y con ello, el empleo del uso de la fuerza contra estos.

Por lo tanto, resulta importante lo relativo a las asambleas y reuniones armadas, ya que no se puntualiza qué se entenderá por esta, quedando a discrecionalidad de los elementos de las instituciones de seguridad pública el determinar cuando un grupo de personas se encontraran armadas. Cabe hacer el comparativo de que dejar tan abierto este concepto daría lugar a arbitrariedades, y por ende, que se justifique el uso de la fuerza.

Esto conlleva al incumplimiento del Estado de su obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público, que encuentra sus limitantes en la observancia de derechos humanos, es decir, que de ningún modo se puede alegar como justificación el orden público cuando con esto sean vulnerados derechos fundamentales, en este orden de ideas es también obligación del Estado el minimizar la puesta en peligro o riesgo de los derechos humanos en el despliegue de sus acciones en cumplimiento de sus funciones de seguridad y orden público. Tal como se sostuvo en el Informe 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del tenor literal siguiente:

“6. En todo Estado, particularmente en sus agentes del orden, recae la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público. De esta obligación general, nace la facultad de los Estados de hacer uso de la fuerza, misma que encuentra sus límites en la observancia de los derechos humanos, pues “si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de 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”. Los derechos fundamentales a la vida e integridad personal previstos en los artículos I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, 4 y 5 de la Convención Americana, no solo comprenden la obligación estatal negativa de no privar la vida o imprimir sufrimiento a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, sino que además exige proteger y preservar tales derechos. En tal sentido, **en cumplimiento de sus funciones de seguridad y orden público, el Estado debe minimizar cualquier riesgo a tales derechos a través de la realización de un cuidadoso escrutinio apegado estrictamente a los principios y estándares internacionales** que se desarrollan a continuación.”*

Dicho esto queda evidenciado que la obligación del Estado es minimizar el uso de la fuerza, para lo cual es necesaria la descripción de los supuestos en los cuales resultara válida su utilización, por eso es necesario tener por sabido en qué casos puede ser considerada una reunión como armada y que ésta calificación no quede al libre arbitrio de los elementos de la seguridad pública.

Más aun cuando ha sido un tema que ha preocupado a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, pues ha hecho mención a que con gran frecuencia elementos de seguridad pública han desplegado su fuerza en protestas sociales y manifestaciones públicas, lo cual inhibe directamente el ejercicio de los derechos de asociación, de manifestación de ideas y de la libertad de expresión. Así ha quedado plasmado en el párrafo 2 del Informe 2015 de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos que señala lo siguiente:

*2. En particular, desde finales del año 2014 a la fecha de aprobación de este informe, la CIDH observa que la fuerza ha sido empleada con frecuencia de forma incompatible con los estándares internacionales. **Los agentes de las policías civiles o sus grupos especiales, las fuerzas armadas y agentes privados***

han desplegado su fuerza en distintos contextos, tales como protestas sociales y manifestaciones públicas, operativos migratorios y para combatir la criminalidad, desalojos, entre otros, donde la falta de entrenamiento, coordinación, supervisión y control han causado daños irreparables a la vida e integridad personal. **La intolerancia de algunos Estados al disenso y a las manifestaciones públicas de descontento social, y la histórica invisibilización de ciertos grupos, parecerían guardar relación con el observado arbitrario y excesivo uso de la fuerza en perjuicio de manifestantes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y otros comunicadores, personas LGBT, personas migrantes y en movilidad humana, personas afrodescendientes, pueblos indígenas y sus miembros, y otras comunidades vulnerables y sumidas en la pobreza, incluyendo sus niñas, niños y adolescentes.** De especial preocupación para esta Comisión resulta la cada vez más frecuente **tendencia a emplear la fuerza para el manejo de protestas sociales y manifestaciones públicas que buscan externar descontentos y reclamos referidos,** inter alia, a la construcción de grandes emprendimientos, la explotación de recursos naturales por parte de empresas privadas, o la reivindicación de derechos fundamentales”

En otros términos el **artículo 16** autoriza expresamente el uso de la fuerza tratándose de asambleas, manifestaciones o reuniones “violentas o ilegales”, no obstante que en la ley no se definen los conceptos de los términos violentas e ilegales, por lo que queda a discrecionalidad de la autoridad la calificación referida y por ende la utilización del uso de la fuerza en contra de asambleas y reuniones.

Ante la ya referida imprecisión terminológica, debe agregarse que la denominación de manifestaciones o reuniones “violentas o ilegales”, tampoco encuentra sustento en la legislación combatida, es decir, nuevamente queda a criterio de los elementos de instituciones de seguridad pública el determinar en qué casos serán consideradas como tales y por ende, cuando podría hacerse uso de la fuerza.

No pasa inadvertido que este mecanismo podría ser un mecanismo indirecto de inhibición o disuasión del derecho a la manifestación pública, pues no existe certeza alguna respecto de las causas y consecuencias que podrían devenir en la utilización de algún tipo de arma en contra de los manifestantes. Tampoco es de ignorarse que, tal como sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos existe una tendencia hacia el impedimento y represión de la protesta social, que trae aparejado el uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza, como tal el Estado mexicano se encuentra obligado a tomar en consideración dichos señalamientos para tomar las medidas pertinentes para la salvaguarda de ese derecho que garanticen el manifestarse públicamente. Estos señalamientos fueron plasmados en el párrafo 60 Informe 2015 de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, que se cita a continuación:

*60. A través de sus distintos mecanismos, la CIDH ha dado seguimiento cercano al **ejercicio del derecho a la protesta social** en la región. Durante el 2014 y 2015, en las Américas se han producido un sinnúmero de protestas y manifestaciones, con diversas demandas políticas y sociales, que dan muestras de alta conflictividad social y profundo descontento de quienes denuncian padecer violaciones de derechos humanos. Aun cuando las manifestaciones y las protestas sociales siguen siendo uno de los principales medios de reclamo de las demandas de los grupos sociales más excluidos en el hemisferio, los abordajes centrados en el diálogo y la negociación para la gestión de las protestas y sus demandas continúan siendo la excepción. Por el contrario, según la información recibida por la CIDH, **existe una tendencia hacia el impedimento y represión de la protesta social en la región, que se constata por las elevadas denuncias sobre un uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza estatal en este contexto.***

El artículo 39, transgrede el principio de legalidad ya que al intentar regular el derecho de manifestación y reunión, delega dicha facultad en el reglamento, sin atender al principio de reserva de ley. Sobre todo cuando faltan bases legales mínimas que den pauta a la determinación reglamentaria de la actuación de las

instituciones de seguridad pública. En ese sentido la reglamentación del uso de la fuerza para el control de multitudes queda a criterio del Ejecutivo.

Las restricciones de que sean objeto estos derechos deben encontrarse constitucionalmente justificadas bajo un criterio de razonabilidad. En aras de maximizar el respeto a los derechos de las personas, las restricciones para que sean admisibles, deben tener causa (principio de legalidad) y fin legal, y ser medidas necesarias y proporcionales.

En este grupo se ubican, con las salvedades apuntadas, los actos de uso de fuerza pública, pues se trata de actuaciones que, al margen de sus fines, irrumpen en el estado de cosas y son tendentes y/o admiten como consecuentes la restricción de derechos de las personas sobre las que se ejerce.

En este orden de ideas, es dable considerar que estos actos se encuentran sujetos a este criterio de razonabilidad, se insiste, de sus consecuentes matices, lo que, a su vez, se traduce en que los actos cumplan con lo siguiente:

1. Que se realicen con fundamento en el ordenamiento jurídico y que con los mismos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar (legalidad).
2. Que la actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin.
3. Que la intervención sea proporcional a las circunstancias de facto.

La legalidad de este tipo de actuaciones viene, además, exigida expresamente en la función policial en el artículo 21 constitucional, y se desdobra en varias direcciones.

En primer término, exige que el uso de la fuerza pública encuentre fundamento en la norma, constitucional y legal, y que, con base en lo ahí dispuesto, se actúe conforme a la norma, emitida por el Poder Legislativo.

La legalidad de las actuaciones policiales de fuerza implica también que la autoridad que haga uso de la fuerza sea la autorizada por la ley para hacerlo, la autoridad competente para ejecutar la función pública dentro de la que se enmarque, a su vez el acto de fuerza.

En cuanto al uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, como se ha dicho anteriormente la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en la misma deben atenerse a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. En principio, no se cuestiona el uso de la fuerza pública, pues es innegable que en ocasiones es necesaria para salvaguardar bienes jurídicamente tutelados como es la seguridad pública.

No obstante, no puede esgrimirse tal fin para exentar a las autoridades del cumplimiento de las garantías constitucionales a que están obligadas, porque todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona, constituye un atentado a la dignidad humana, en violación del artículo 5 de la Convención Americana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha visto ya en la necesidad de poner límites y fijar criterios que sirvan de paradigma para el Estado en el uso de la fuerza pública, pero que soslayó el legislador local, al pasarlos por alto. Al respecto, se citan los siguientes criterios:

Tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P. LIII/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Constitucional, Novena Época, página 61, del rubro y texto siguientes:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD. La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) Encuentre fundamento en una norma jurídica preestablecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal; 2) La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo; y, 3) El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible. Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél.”

Como se apunta en esa tesis, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere ser fundamentada en una norma jurídica preestablecida. Ahora, al observar los artículos que se combaten, nos encontramos que en la fuente legal hay una permisión absoluta sin que se detallen los límites, formas y momentos de su uso, y mucho menos algún medio de control directo que sirva como defensa directa al gobernado, pues se dejan estas cuestiones al aspecto reglamentario.

De manera contraria a como se determina en ese criterio, en la norma impugnada no existe el parámetro mínimo en el cual se encuadren las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza, y por el cual puedan ser juzgadas como constitucionalmente válidas, pues ante la

indefinición de la ley, hay una permisión discrecional en el uso de la fuerza, que violenta y restringe los derechos humanos, entre otros, de reunión, manifestación y libre expresión, para la dispersión de manifestaciones por las directrices que señale el reglamento.

Asimismo, conviene citar la tesis del Tribunal Pleno, publicada bajo el número de Tesis P. LIV/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Constitucional, Novena Época, página 62, del rubro y texto siguientes:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD. *La necesidad es un elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la necesidad, como parte del análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de hecho y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción. Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de ésta pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Así, la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas,*

armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención.

Del criterio anterior, conviene destacar que la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias que lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención, en cambio el legislador local exenta de dichos parámetros a las policías para el ejercicio de las discutidas facultades tratándose de manifestaciones públicas.

También resulta ilustrativa, la tesis del Tribunal Pleno, publicada bajo el número de Tesis P. LIX/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Constitucional, Novena Época, página 64, del rubro y texto siguientes:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA VALORACIÓN ACERCA DE LA REGULARIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EN UNO DE LOS ESTADIOS TEMPORALES DE SU ANÁLISIS ES INDEPENDIENTE DE LA QUE SE HAGA EN LOS OTROS. *Los diferentes estadios temporales (intervención y planeación de la intervención, ejecución y acciones posteriores) del uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos están vinculados entre sí y son temporalmente consecuentes, pero cada uno de ellos justifica y exige un análisis por separado, porque quienes intervienen en ellos son autoridades y agentes del Estado con distintas responsabilidades; porque los derechos y deberes que deben guardarse van adquiriendo matices distintos en la evolución de los hechos y sobre todo porque la legitimidad y regularidad en uno de ellos no determina la de los demás. Así, por ejemplo, podrá reputarse como legítima una acción de fuerza pública por estar justificadas las circunstancias para la intervención policial, pero eso no significa que la manera en que se ejecute y/o que las acciones seguidas a la intervención de fuerza hayan sido legítimas y legales. Por lo anterior, cuando se valoran la legitimidad y regularidad constitucional del uso de la fuerza por parte*

de los cuerpos policíacos, estos estadios deben analizarse por separado y ha de considerarse que el resultado de uno de esos ejercicios individuales no condiciona necesariamente el de los demás, aun cuando el resultado de la valoración de uno pueda impactar o trascender a la valoración final o general de la acción del Estado.

Por último conviene traer a colación una Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número de Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, de febrero de dos mil doce, Tomo Uno, Décima Época, Materia Constitucional, página quinientos treinta y tres, del rubro y texto siguientes:

”RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. *Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos*

constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

En efecto, los derechos fundamentales no son absolutos, sino que todos pueden admitir excepciones, pero tales restricciones deben estar contenidas en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el legislador ordinario no puede dejar su restricción al libre arbitrio de un reglamento, que emana únicamente de la autoridad ejecutiva. Es decir, que en el artículo 39 impugnado no se cumple como se ha dicho con el principio de reserva de ley.

En ese sentido la medida no encuentra sustento en el orden jurídico constitucional, por lo tanto resulta inválida, pues no puede facultarse al poder ejecutivo a reglamentar el uso de la fuerza tratándose de manifestaciones públicas, menos aun cuando no se contienen los requisitos mínimos, ni la norma soportaría un test de proporcionalidad donde cumpla con de tener una finalidad constitucional, ser necesaria, idónea y proporcional en estricto sentido, para garantiza el respeto de los derechos fundamentales.

CUARTO. Los artículos 24, 25 y 26, de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgreden el derecho a la reinserción social y la garantía de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto a los derechos humanos, así como el

respeto de los adolescentes por su condición de personas en desarrollo que consagra el sistema integral de justicia par adolescente, así como de la prohibición de las penas inusitadas, todos previstos en los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante hacer un preámbulo para hacer la distinción que tratándose de la administración de los centros preventivos y de reinserción social, así como los centros de internamiento de adolescentes, estas tareas no se tratan de seguridad pública, por lo que el parámetro de su regularidad se encuentra previsto exclusivamente en el artículo 18 de la Constitución Federal que fija las bases para el sistema penitenciario y para el sistema de justicia integral para adolescentes.

En ese tenor el legislador local en el “Capítulo VI De las reglas para el uso de la fuerza en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes”, en los artículos 24, 25 y 26 establece parámetros de uso de la fuerza que no corresponden a las bases constitucionales de prisión preventiva, del sistema penitenciario ni del sistema de justicia para adolescentes, estableciendo un tratamiento generalizado que trastoca la distinción constitucional existente para cada sistema, misma que responde a etapas del proceso penal, así como al tratamiento especial de adolescentes sometidos a medidas de rehabilitación, y al tratamiento respetuoso de los internos en centros de reinserción social. Tal como se expondrán a continuación:

- a) El artículo 24 autoriza que el uso de la fuerza se emplee en centros preventivos, de reinserción social y de instituciones de reintegración social de adolescente, sin hacer una diferenciación específica para el tratamiento de los internos, contraviniendo los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La vigencia de este precepto actualiza el empleo del uso de la fuerza, sin embargo lo hace de una forma tan general e indistinta que puede dar origen a violaciones a derechos humanos, al no establecer parámetros jurídicos y una amplia definición sobre el uso de la fuerza por los integrantes de instituciones de seguridad pública, en particular en los centros preventivos, de reinserción social y de instituciones de reintegración social de adolescentes.

La consecuencia más grave de este tratamiento generalizado tiene alcances incluso en la prisión preventiva para adolescentes, trasgrediendo con ello principios básicos como los previstos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”, específicamente los numerales 10.3 13.1 y 13.3, en los cuales se establecen la protección del menor, la prisión preventiva como último recurso, que los adolescentes gozaran de los mismos derechos para el tratamiento de reclusos. Directrices internacionales que permiten inferir una especial protección para los adolescentes que se encuentren en internamiento por su especial condición de personas en desarrollo, lo que es coincidente con el artículo 18 de la Constitución Federal. Así es una obligación del Estado promover el bienestar y evitar que los adolescentes sufran daño, durante su internamiento.

En consecuencia el artículo 24 de la ley que autoriza el uso de la fuerza en dos sistemas que resultan asimétricos, el de adultos y el de adolescentes, tratándolos de manera indiferenciada genera una violación de orden constitucional que atenta directamente contra el espíritu del artículo 18, en materia de justicia de menores, donde en esencia se establecen diversas garantías a favor de los adolescentes, entre ellas la obligación de la Federación, así como de los Estados, de establecer un sistema integral de justicia. De ello se desataca que la composición de este precepto constitucional incluye las siguientes directrices:

- a) Que este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos

que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes.

- b) Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.
- c) Que las medidas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
- d) El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

Tal como puede observarse las pautas que marca la Norma Fundante en la atención de adolescentes son determinantes y tienen como fondo los principios de reinserción y reintegración familiar como fin último del cumplimiento de las medidas o de las penas impuestas y como paralelo de toda acción gubernamental el interés superior del adolescente. En este entendido, el logro del pleno desarrollo del adolescente y de sus capacidades responde a los mismos fines.

De ello resulta relevante reiterar que este tratamiento se funda en que los adolescentes son sujetos de tratamiento especial, por su peculiar condición social de personas en desarrollo, dotados de autonomía jurídica en permanente evolución. Sin tomar en cuenta estos parámetros, en el artículo 24 en pugna, parece que el legislador busca regular cualquier concentración de personas confinadas por las autoridades, sin atender a su especial tratamiento de los adolescentes.

Resulta relevante de conformidad con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, que el uso de la fuerza solo podrá hacerse “en casos excepcionales, cuando se hayan

agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento”.

En ese sentido, existe transgresión no solo a las bases constitucionales, sino convencionales en específico a la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁶ bajo la cual se prevé en el artículo 3.1 que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se atenderá como consideración primordial a que será el interés superior del niño” el que determinara las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

No solo de forma general, sino tratándose de su especial situación cuando se alegue que han infringido las leyes penales de acuerdo a este instrumento (artículo 40. 4) se tiene que se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los menores sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Siendo factible destacar que del artículo 24 impugnado se advierten elementos que serán ejes:

- a) Que la fuerza se empleará en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes.
- b) Que la fuerza se empleará cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden de las personas detenidas o bajo custodia.

¹⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 ratificada por México el 21 de septiembre de 1990,

c) Que como último recurso se emplearán las armas de fuego.

Resulta entonces que estos mandatos en su integridad serán aplicados al sistema de justicia para adolescentes, para implementarse de acuerdo a la misma ley cuando la autoridad lo determine aún en los centros de reintegración de los diferentes sistemas (adolescentes y adultos).

Como puede observarse, de la interpretación, en sentido contrario, esta implementación incluye el empleo de armas de fuego; si bien la norma prevé que sea como último recurso esta preposición no es limitativa sino genera un supuesto de excepción de aplicación amplia, pues se actualiza ante cualquier circunstancia considerada por la autoridad como motivo suficiente.

Las posibilidades de excepción se ven sesgadas por una alta discrecionalidad por parte de la autoridad, generado con ello no solo falta de seguridad jurídica, por la ausencia del señalamiento de los casos y condiciones en que se empleará la fuerza sino por el uso de armas de fuego en centros de reintegración social de adolescentes.

Conviene observar en este punto las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, las cuales atienden a que el sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. Por ello establecen como limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza los siguientes parámetros:

“63. Deberá prohibirse el recurso a instrumentos de coerción y a la fuerza con cualquier fin, salvo en los casos establecidos en el artículo 64 infra.

64. Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un

reglamento. Esos instrumentos no deberán causar humillación ni degradación y deberán emplearse de forma restrictiva y sólo por el lapso estrictamente necesario. Por orden del director de la administración, podrán utilizarse esos instrumentos para impedir que el menor lesione a otros o a sí mismo o cause importantes daños materiales. En esos casos, el director deberá consultar inmediatamente al personal médico y otro personal competente e informar a la autoridad administrativa superior.

65. En todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas.”

Estas directrices permiten advertir la regulación inadecuada de la norma impugnada al establecer la utilización de armas en los centros de reinserción de adolescentes más allá de ello, la regla número 65 tiene alcances incluso mayores al prohibir la portación y por mayoría de razón queda prohibida la utilización de armas.

Esta preocupación encuentra apoyo en el informe Anual 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, refiere la importancia de hacer el uso de la fuerza de manera excepcional y atendiendo a los principios esgrimidos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, recomendando expresamente adoptar medidas para reducir al mínimo los brotes de violencia, lo que implica diseñar y aplicar políticas de prevención de violencia, tales como las destinadas al decomiso de armas así como de prevenir situaciones violentas adoptar políticas que contemplen la atención a problemas estructurales que garanticen condiciones de detención compatibles con los estándares en la materia.

“152. La Comisión resalta que, de conformidad con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el uso de la fuerza solo podrá hacerse “en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un

*reglamento”, y en general recomienda a los Estados adoptar medidas para reducir al mínimo los brotes de violencia, lo que implica diseñar y aplicar políticas penitenciarias de prevención de violencia, tales como las destinadas al decomiso de armas en poder de los reclusos, a la prevención del rearme de la población, y al desmantelamiento de estructuras criminales arraigadas en las cárceles que controlan diversas actividades delictivas. **Asimismo, a fin de prevenir situaciones violentas en las prisiones, los Estados deben adoptar políticas penitenciarias que contemplen la atención a problemas estructurales de las cárceles que garanticen condiciones de detención compatibles con los estándares en la materia”***

Por lo que es inconcuso que el artículo 24 de la ley que regula el uso de la fuerza mediante armas de fuego en instituciones de reintegración social de adolescentes, sin diferenciar de los centros preventivos y de reinserción social de adultos y de adolescentes, genera una trasgresión al artículo 18 constitucional, cuando dispone un sistema integral de justicia para adolescentes donde se respete su interés superior y su condición especial de personas en desarrollo.

- b) El artículo 25 establece como medio de sanción la aplicación a internos de centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, excepto cuando la persona de la que se trate represente un alto peligro, transgrediendo con ello los artículos 19, 18 y 22 constitucionales.**

La composición del artículo 25 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México se autoriza en forma de excepción, como se aprecia de una interpretación en sentido contrario, que en los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes, se aplicarán los siguientes medios de sanción cuando la persona represente un alto peligro:

- Candados de mano,
- Esposas de sujeción de muñecas o tobillos,
- Cadenas,
- Camisas de fuerza.

Tal como se ha dicho, este precepto establece la aplicación por excepción, de medios de sanción que resultan trasgresores de las bases del sistema penitenciario y del sistema de justicia para adolescentes, las cuales se ven conformadas, de acuerdo al artículo 18 constitucional, sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad. Lo que se traduce en una garantía para quienes ingresan a dicho sistema de reinserción social, consistente en la obligación por parte del Estado de brindarles los medios necesarios para que se logre esta reinserción.

En ese mismo sentido, los artículos 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protegen el derecho a la integridad personal así como el derecho a que toda persona privada de su libertad, sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente a la persona. Normas convencionales que se encuentran plenamente integradas al orden jurídico nacional y son objeto directo de protección constitucional.

De las normas en cita se infiere que existe una protección constitucional y convencional a la dignidad de las personas en su integridad física y mental, estos derechos asisten a los adolescentes y deben respetarse en todo momento, también en los menores que se encuentren en internamiento, decretado por autoridad judicial especializada.

Se cita para orientar la Tesis P. LXIV/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 201, Novena Época, Materia Constitucional, página 26, del rubro y texto siguientes:

“DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIENTEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 18, 19 y 20, apartado A, el derecho de los detenidos a ser tratados con dignidad. Estos preceptos reconocen diversos derechos de las personas detenidas y el trato al que tienen derecho mientras se encuentran privados de su libertad, como son el lugar donde se encontrará la prisión preventiva, el plazo máximo de detención ante autoridad judicial, la presunción de inocencia, la prohibición de ser incomunicados, torturados o intimidados, así como sus prerrogativas durante el proceso. Por otra parte, ha sido expresamente previsto en los artículos 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el derecho a la integridad personal así como el derecho a que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Por tanto, estos derechos que asisten a los detenidos deben respetarse independientemente de las conductas que hayan motivado la privación de la libertad, así sea que puedan ser objeto de variadas y limitadas modulaciones en específicas circunstancias, de modo que su inobservancia es violatoria de derechos humanos.”*

Por tanto, como ese mismo Tribunal Constitucional ha señalado con anterioridad, no tiene cabida una regulación que autorice medios de sanción a adultos como a adolescentes, tales como candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza que en nada favorecen la reintegración social y familiar, como principios que rigen el sistema integral de justicia para adolescentes; al contrario, su uso puede resultar perjudicial para la salud psicológica, especialmente tratándose de los menores,

pues con frecuencia ese correctivo ocasiona sufrimientos o dolores severos que configuran situaciones de trato cruel, inhumano o degradante, incluso, de tortura, así como ocasionar perturbaciones al libre desarrollo de la personalidad, se insiste en el especial énfasis a los adolescente pues el daño que con su implementación se ocasiona no se justifica por las necesidades de seguridad ni por cualquier otro motivo, dado que se opone a la protección integral e interés superior del adolescente como persona en desarrollo.

El Informe de Situación de los Derechos Humanos en México 2015, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos especificó que, en información recibida por la Relatoría de la Niñez , se indica que en los casos de niños, niñas y adolescentes en alguna modalidad de reclusión o privación de libertad, se aplican medidas disciplinarias mediante castigos corporales y aislamientos prolongados sin que haya una regulación ni supervisión adecuada de las instituciones que proveen cuidados alternativos a los niños y las niñas, además de no contarse con datos oficiales sobre el número que se encuentran institucionalizados, lo cual los expone a situaciones de violencia, por ende resulta de suma importancia cuestionar la validez de la norma ya que de su texto se extrae la aplicación de medidas de sanción a adolescentes que representen un alto peligro.

“272. Por otro lado, información recibida por la Relatoría de la Niñez indicaría que en los casos de niños, niñas y adolescentes en alguna modalidad de reclusión o privación de libertad, se aplican medidas disciplinarias mediante castigos corporales y aislamientos prolongados.”

Tratándose de castigos corporales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado sobre su práctica, determinando que constituye por sí misma una forma de tratamiento cruel e inhumano, lesiva de la libertad psíquica y moral de la persona, así mismo del derecho de todo detenido al respeto debido a la dignidad inherente a la persona. Enseguida se citan las consideraciones que respecto al tema vertió dicho Tribunal Internacional en el

caso Caso de los niños y Adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de Febem, que en lo conducente se transcribe:

- “1. Reiterar al Estado que adopte de forma **inmediata las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todos los niños y adolescentes residentes en el “Complejo do Tatuapé” de FEBEM, así como la de todas las personas que se encuentren en el interior de éste. Para ello, deberá adoptar las medidas necesarias para prevenir los brotes de violencia, así como para garantizar la seguridad de los internos y mantener el orden y la disciplina en el citado centro.***
- 2. Requerir al Estado que adopte sin dilación las medidas necesarias para impedir que los jóvenes internos sean sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre ellos encierros prolongados y maltratos físicos.***
- 3. Requerir al Estado que, sin perjuicio de las medidas de implementación inmediata ordenadas en los puntos resolutivos anteriores, adopte aquéllas necesarias para: a) reducir sustancialmente el hacinamiento en el “Complejo do Tatuapé”, b) decomisar las armas que se encuentren en poder de los jóvenes, c) separar a los internos, conforme los estándares internacionales sobre la materia y teniendo en cuenta el interés superior del niño, y d) brindar la atención médica necesaria a los niños internos, de tal forma que se garantice su derecho a la integridad personal. En este sentido, el Estado deberá realizar una supervisión periódica de las condiciones de detención y el estado físico y emocional de los niños detenidos, que cuente con la participación de los representantes de los beneficiarios de las presentes medidas provisionales. ”*

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el Comité contra la Tortura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura, y el Comité de los Derechos del Niño han declarado que todas las medidas y procedimientos disciplinarios deberán contribuir a la seguridad y a una vida comunitaria ordenada y ser compatibles con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional. Dicha opinión se ve

reflejada en los párrafos 66 y 67 de las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, el cual establece que:

“L. Procedimientos disciplinarios

*66. Todas las medidas y procedimientos disciplinarios deberán contribuir a la seguridad y a una vida comunitaria ordenada y **ser compatibles con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional, a saber, infundir un sentimiento de justicia y de respeto por uno mismo y por los derechos fundamentales de toda persona.***

*67. **Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales,** la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares. El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria. No deberá sancionarse a ningún menor más de una vez por la misma infracción disciplinaria. Deberán prohibirse las sanciones colectivas.”*

A mayor abundamiento debe resaltar que las sanciones que se pretenden implementar a adolescentes en los centros de reinserción de adolescentes resultan coincidentes con la definición de castigo corporal contenida en el Informe sobre el Castigo Corporal y los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes del año 2009, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que señaló que el Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante y atendiendo sobre todo a la definición planteada por el Comité de los Derechos del Niño la misma contiene dos elementos que permiten distinguir claramente el castigo corporal del maltrato o los malos tratos. Por ello se observan dos elementos: uno subjetivo y otro

objetivo. El primero consiste en la intención de corregir, disciplinar o castigar el comportamiento de la niña, niño o adolescente. El segundo elemento de carácter objetivo se configura con el uso de la fuerza física. La convergencia de estos dos elementos configura al castigo corporal como una práctica que vulnera los derechos humanos de los niños.¹⁷

Tomando en cuenta esta definición, se afirma que estas medidas sancionadoras lesionan la integridad personal de los adolescentes, ya que su implementación carece de sustento constitucional y convencional al prever la ejecución de medidas degradantes con motivo de considerar que pueden implementarse cuando el menor sea de alta peligrosidad.

Además debe tenerse en cuenta como ha señalado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, las personas privadas de la libertad, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que impone especiales deberes al Estado, de ahí que en el caso de los menores, esa vulnerabilidad se hace más patente, dadas sus características físicas y psicológicas, lo que constituye un hecho que necesita ser asumido por los órganos encargados, tanto de la creación de normas, como de la procuración y administración de justicia.

En ese sentido, el principio del interés superior del niño implica que la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deba orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Por tanto, la protección al interés superior de los niños supone que en todo lo relativo a éstos, las medidas especializadas impliquen

¹⁷ Párrafos 14 y 15 del citado informe, del que destaca por su relevancia se cita el siguiente: “La definición planteada por el Comité de los Derechos del Niño contiene dos elementos que permiten distinguir claramente el castigo corporal del maltrato o los malos tratos. En tal sentido, se observan dos elementos: uno subjetivo y otro objetivo. El primero consiste en la intención de corregir, disciplinar o castigar el comportamiento de la niña, niño o adolescente. El segundo elemento de carácter objetivo se configura con el uso de la fuerza física. La convergencia de estos dos elementos configuran al castigo corporal como una práctica que vulnera los derechos humanos de los niños.”

mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, esto es, habrán de protegerse, con un cuidado especial, los derechos de los menores.

Adicionalmente se especifica que estas medidas de sanción serán aplicadas tanto en centros preventivos y de reinserción social, sin que pase desapercibido que su aplicación a cualquier persona privada de su libertad resultan trasgresoras de los derechos humanos a la seguridad jurídica, de integridad personal, física y mental de protección integral de las personas, de prohibición de tratos crueles e inhumanos así como a los principios de legalidad y *pro persona*. Prueba de ello es que no se especifica en el contenido de la ley, la forma y utilización de los instrumentos que se prevé se utilizarán como medio de sanción.

A mayor abundamiento y conforme al Reglamento de Ejecución de la Unión Europea 775/2014 de la Comisión de 16 de julio de 2014, respecto a estos instrumentos señas que su utilización debe estar regida por estas medidas de específicas, considerando lo siguiente:

*“(3) Está generalmente aceptado que las esposas normales puedan usarse como medios de inmovilización por las fuerzas y cuerpos de seguridad y que constituyen parte de su equipo habitual. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas prohíben el uso de cadenas y grillos como medios de coerción y establecen que **las esposas y otros medios de coerción nunca deberán utilizarse como sanción**. El uso de medios de coerción distintos de las cadenas y grillos solo está permitido para determinados fines específicos, en particular como medida de precaución contra la fuga de un recluso durante su traslado o para evitar que un recluso se autolesione o lesione a otras personas.*

*(4) **No se considera admisible el uso de esposas para pulgares, esposas para dedos y sujeciones de cuello por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad y el uso de dispositivos de sujeción de las piernas tampoco se considera por lo general admisible. Por sus características,***

las esposas dentadas para pulgares y dedos, las empulgueras y prensadedos, los grillos con barra y las sujeciones de pierna con peso tienen más posibilidades de causar un dolor y sufrimiento severos que otras esposas para dedos y pulgares y otras sujeciones de pierna.

(5) El uso de una combinación de sujeciones mecánicas tiene más posibilidades de causar un dolor y sufrimiento severos, como ocurre, por ejemplo, cuando se atan por detrás de la espalda esposas y grillos. Tales técnicas de sujeción a menudo implican un riesgo de asfixia, especialmente si se utilizan sujeciones de cuello.

(6) Es necesario, por lo tanto, prohibir el comercio de esposas para dedos y pulgares, empulgueras y prensadedos, grillos con barra y sujeciones de pierna con peso. Teniendo en cuenta que su utilización puede, excepcionalmente, estar justificada, deberán controlarse las exportaciones de otros grilletes y manguitos distintos de las esposas normales.

(7) Tales controles también serán apropiados para las exportaciones de manillas o anillos individuales, tales como argollas o grilletes para sujeciones de pierna.

(8) La definición de esposas normales debería aportar más claridad sobre la gama de esposas cuya exportación no está sujeta a control, mediante la definición del tamaño de las manillas individuales.

(9) El uso de mecanismos de sujeción del tipo de esposas diseñados con el fin de atar a un prisionero a un objeto fijo anclado en el suelo, la pared o el techo no constituye una técnica de coerción aceptable. Por lo tanto, es preciso prohibir el comercio de manillas diseñadas para ser ancladas de ese modo.

(10) **Al igual que ocurre con las combinaciones de sujeciones mecánicas, los aparatos de sujeción multipunto tienen más probabilidades de causar dolor o sufrimiento severos que, por ejemplo, las esposas normales.** Las sillas de sujeción, las planchas y las camas de inmovilización restringen el movimiento del preso mucho más que la aplicación simultánea de, por ejemplo, esposas y grillos. El riesgo inherente de tortura o trato inhumano aumenta cuando se aplica

esta técnica de coerción durante períodos más largos. Por lo tanto, es necesario prohibir el comercio de sillas de sujeción, y de planchas y camas de inmovilización.

(11) Las sillas, planchas y camas equipadas exclusivamente con correas o cinturones deben quedar exentas de esta prohibición dado que en determinadas circunstancias su utilización puede justificarse por un breve período de tiempo, por ejemplo, para impedir que pacientes en estado de agitación se autolesionen o lesionen a otras personas. No obstante, la aplicación.”

Como se ha descrito el artículo 25 de la norma impugnada, además de ser desacorde con los más altos estándares internacionales atenta no solo contra las bases constitucionales del sistema penitenciario, sino contra la prohibición expresa del artículo 19 de evitar “todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.”

Siendo que estas medias no responden a una aplicación legal específica sino a una libre determinación de “alta peligrosidad”, incluso a adolescentes. Esta prohibición tiene especial relación con el artículo 22 constitucional el cual establece que quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

En consecuencia establecer, por excepción, el uso de medios de sanción como candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, responden a tratamientos prohibidos constitucionalmente y por ende, son lesivos de la dignidad humana así como de la protección expresa de la vida y la integridad personal por parte del Estado.

Como eje fundamental de este precepto debe decirse que todas estas conductas se ven condicionadas por la determinación de alto peligro por parte

de la autoridad, sin que ello responda a un tratamiento legal para el uso de estas medidas, por el contrario resultan de aplicación discrecional y condicionante para la permisión de cualquier actuación.

Por lo que atañe al concepto de “**persona que represente un alto peligro**” como eje rector de la implementación de los medios de sanción lesivos a los derechos humanos, se considera este concepto como una categoría abierta y arbitraria, que no brinda seguridad en la aplicación excepcional del uso de la fuerza.

El modelo de ley que regula el uso de la fuerza en el Estado de México, asume que las características personales del individuo son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena o para el caso concreto del uso de la fuerza. Al sujeto activo puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento del uso de la fuerza en la sanción; o como en el caso, incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad.

Así, el uso de la fuerza suele concebirse como un tratamiento que pretende modificar o nulificar coactivamente al sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo "peligroso" o "patológico", bajo el argumento de que ello redundaría en su beneficio. Por ello, el cuántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo.

Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria que la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural al uso de la fuerza. Además, el uso de fuerza basado en el individuo asume que el Estado -actuando a través de sus órganos- está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio).

Otro elemento importante consiste en destacar, que la porción normativa “persona que represente un alto peligro” es una distinción por sí misma, al clasificar en dos grupos de personas:

- a) las que se les considera peligrosas indistintamente adolescentes y adultos y que pueden ser sujetos con motivo de esa alta peligrosidad a medios de sanción como candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza, y
- b) las que no representan alto peligro.

Una distinción basada en una categoría que puede involucrar alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas).

De acuerdo con esta distinción, se puede observar que el precepto impugnado atenta contra la dignidad humana, al procurar anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas sin una determinación válida. Ante ello el empleo de esta categoría no se encuentra sujeto a los principios de igualdad ni de legalidad y como se ha referido, no acredita que exista una justificación para ello.

Por estas razones también se concluye una violación directa al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que salvaguarda el derecho a la integridad personal, mediante la prohibición de aquellos actos de violencia física o psicológica contra las personas; los tratos inhumanos y degradantes; el tormento de cualquier especie; la marca, los azotes, los palos si éste se realiza a través de cualquier medio, como es la permisón a través de la norma impugnada, y debe invalidarse por el Plenos de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- c) **El artículo 26 establece que el modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario, transgrediendo con ello el principio de legalidad.**

El artículo 26 de la ley en comento, establece que “el modelo y los métodos de sujeción utilizados por los elementos serán determinados por los centros preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes y su aplicación deberá ser por el tiempo necesario”. Se hace énfasis en que el precepto hace referencia a que tanto el modelo como métodos de sujeción serán determinados por la autoridad, de ello resulta evidente que el uso de la fuerza se establece en razón de las determinaciones de las autoridades de los mismos centros descritos, no obstante que del contenido íntegro del ordenamiento se observen parámetros y directrices de actuación, esta norma habilita determinaciones específicas en cada centro de tratamiento por autoridades diversas en parámetros estrictamente discrecionales.

Con motivo de esta afirmación, se destaca la porción normativa **“y su aplicación deberá ser por el tiempo estrictamente necesario”**, la cual no responde a plazos objetivos ni proporcionales, previstos en la misma ley, siendo que se trata de una aplicación que limita derechos, por ende el legislador no tomó en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean sometidas a los modelos o métodos de sujeción sean acordes con la propia graduación del marco legal, transgrediendo con ello el principio de proporcionalidad; al no establecer de manera específica un parámetro entre el máximo y el mínimo.

A la luz de estas consideraciones la implementación de modelos o métodos por el tiempo estrictamente necesario, resultan contrarias al principio de proporcionalidad, que responde a la idea de evitar una utilización desmedida de

las sanciones que conllevan una privación o una restricción de una libertad o derecho como es la integridad personal, para ello debe limitarse su uso a lo estrictamente imprescindible, es decir establecerlas e imponerlas exclusivamente para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas. En el caso específico del artículo 26, se dispone de una categoría abierta para la aplicación de métodos o medidas dispuestas por la autoridad, por el tiempo que las mismas determinen que es necesario, sin acreditar que hay una correspondencia entre la idoneidad “del tiempo que sea estrictamente necesario” la finalidad del uso de la fuerza o modelos o métodos y la necesidad que motiva su aplicación.

En ese orden de ideas la aplicación incluso de las medidas de sanción previstas en el artículo 25 (candados de mano y/o esposas de sujeción de muñecas o tobillos, cadenas o camisas de fuerza) o bien, los métodos o modelos podría emplearse por un tiempo indeterminado, sin verificar que la finalidad se alcance por otros menos lesivos.

Así la proporcionalidad es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Desde esta perspectiva, la verificación de la proporcionalidad, como parte del análisis de su razonabilidad, también está referida a la elección del medio y modo utilizados para llevarla a cabo por el medio reputado necesario, lo que implica que debe utilizarse en la medida en que se cause el menor daño posible, tanto a los sujetos objeto de la acción como a la comunidad en general y, bajo ese parámetro, lo demás será un exceso.

En este sentido la determinación del tiempo que resulte necesario no debe constituirse como una facultad discrecional de autoridades indeterminadas por la misma norma, antes bien debe evitar ser arbitraria, y ajustarse a la garantía de seguridad jurídica de debida motivación, a fin de sustentar plenamente una decisión.

Tales directrices han sido trazadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P. LVII/2010 publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXIII, Enero de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, página 63, que enseguida se cita.

SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU PROPORCIONALIDAD. *La proporcionalidad es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos. Desde esta perspectiva, la verificación de la proporcionalidad, como parte del análisis de su razonabilidad, se distiende en diversas vertientes: por un lado, exige que la fuerza guarde relación con las circunstancias de facto presentes, como son las características del sujeto (objeto) de la acción, ya sea individual o plural, tales como su peligrosidad, las características de su comportamiento ya conocidas y la resistencia u oposición que presente; por otro, implica un deber de guardar conformidad, no sólo con el objetivo por ejecutar, sino con aquellos otros que, en aras del respeto a los derechos de las personas, deben cuidarse en ese tipo de acciones, como son la prevención de otros o mayores brotes de ilegalidad, fuerza o violencia. Asimismo, la proporcionalidad en el uso de la fuerza pública también está referida a la elección del medio y modo utilizados para llevarla a cabo (el medio reputado necesario), lo que implica que debe utilizarse en la medida en que se cause el menor daño posible, tanto a los sujetos objeto de la acción como a la comunidad en general y, bajo ese parámetro, lo demás será un exceso.*

Aspectos que no se ven reflejados en la disposición en comento, ya de forma literal se establece la imposición de medidas y modelos relacionados con el uso de la fuerza, sujetos únicamente a determinaciones orientadas por criterios al arbitrio de las autoridades, lo cual resulta de riesgosa incidencia directa en la vida e integridad física y psicológica de las personas.

Las normas impugnadas adolecen en ese sentido de dos problemas; por una parte se trata de normas abiertas que carecen de directrices mínimas para su aplicación y en segundo lugar se genera, por su vaguedad, una aplicación discrecional por parte de las autoridades administrativas de los centros de reinserción social. En esa lógica deben ser invalidadas las normas combatidas para la efectiva protección de derechos humanos.

QUINTO. El artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, transgrede los principios de necesidad absoluta y de última razón, y del empleo gradual de la fuerza, conculcando los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, congruencia, oportunidad así como respeto a los derechos humanos en la seguridad pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al poner en peligro los derechos a la integridad personal y a la vida.

La *ratio essendi* de Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, tiene por objeto regular el ejercicio del uso de la fuerza a fin de que sea empleada por los elementos de las instituciones de seguridad pública del Estado de México tendiendo como margen de actuación los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, congruencia, oportunidad, así como respeto a los derechos humanos, consagrados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante esta descripción de principios y de un trato integral sobre el uso de la fuerza la misma ley encuentra una contradicción en su interior, en el artículo 40, al regular la prohibición de su uso como último recurso y su implementación como primera opción con motivo del cumplimiento de “supuestos y condiciones previstas en la misma ley”.

Dicho artículo rompe con el espíritu de la ley, y genera una desarmonía sistemática, al invertir la regla de uso de la fuerza como primera opción. Ante esta contradicción que no solo responde a una redacción inexacta, sino a una autorización de utilización de uso de la fuerza indiscriminada y no gradual como primera opción, se observa que esta autorización se puede materializar en todos los supuestos que regule la ley entre ellos los siguientes de acuerdo a los artículos 7, 15, 20, 22 y 24 de la misma ley:

- Cumplimiento de un deber, legítima defensa o estado de necesidad.
- Protección de la integridad, derechos y bienes de las personas, las libertades, el orden y la paz pública.
- Combate a la violencia y a la delincuencia.
- Controlar, repeler o neutralizar la resistencia ilícita de una persona.
- Resistencia a la detención.
- Durante la presentación de personas ante autoridades judiciales o administrativas.
- En los centros de preventivos y de reinserción social e instituciones de reintegración social de adolescentes.
- Cuando exista una asamblea o reunión ilegal.

Por eso, no puede pasar inadvertido que en el artículo 40, el legislador establece una causa de excepción amplia y generalizada del uso de la fuerza y que transgrede en primer término el principio de legalidad, al regular de forma inexacta la implementación de una medida lesiva derechos humanos por la inclusión de todos los casos en que se puede hacer uso de la fuerza por miembros de instituciones de seguridad pública, sin hacer una graduación de ese uso y la prohibición del uso de armas de fuego en casos específicos, como es el caso de armas de fuego para dispersar manifestaciones.

En ese sentido, el artículo 40 de ley impugnada, faculta la utilización de todos los grados de la fuerza de una manera indiscriminada, incluyendo el de armas de fuego, cuando la autoridad estime que debe ser la primera opción. Por eso

inobserva los principios básicos del uso de la fuerza, específicamente los de necesidad absoluta, legalidad y proporcionalidad.

Para hacer notar la falta de razonabilidad de la norma, por regla general, el uso de armas de fuego está previsto como medida de último recurso a la luz del derecho interno e internacional. En este sentido, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza establecen 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, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En todo caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea absolutamente inevitable para proteger una vida”.

Ante estos principios puede observarse la obligación de ponderar en razón de las medidas menos lesivas y la restricción del uso de medidas de alto impacto considerándolas última opción, atendiendo como se ha dicho a la protección más amplia de los derechos humanos de las personas. Por ende, resulta imprescindible establecer en un ordenamiento legal cuya naturaleza es regir el uso de la fuerza, este parámetro a fin de evitar que el uso de la fuerza sea excesivo e inmoderado en su empleo.

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley refieren expresamente este aspecto, al prever que en la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizaran medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.

4. 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.

Como puede observarse de la redacción de este principio, precede la utilización de medios no violentos como condicionante exclusiva para el empleo de medidas lesivas, previsión que el artículo impugnado no refleja; por el contrario, al referir que podrá usarse como primera opción contrasta con el orden previsto en los principios internacionales del uso de la fuerza, facultando con ello a la autoridad a realizar el uso de la fuerza sin atender a situaciones específicas y contextuales.

En cambio, las características del contexto del hecho en el que se presenta la intervención policial son determinantes en la valoración de si es justificada o no la intervención policial en sí misma, por ello no pueden valorarse de la misma manera, ni emplearse el uso de la fuerza como primera opción en supuestos diversos, pues deberá en todo momento proporcionarse para su uso un tratamiento preventivo y valorativo.

Se ha pronunciado en este sentido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P. LX/2010 publicada, la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXIII, Enero de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, página 68, que enseguida se cita.

“USO DE LA FUERZA PÚBLICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE HECHO EN QUE SE PRESENTA LA INTERVENCIÓN POLICIACA TRASCIENDEN EN LA VALORACIÓN DE SU LEGITIMIDAD. Las características del contexto de hecho en el que se presenta la intervención policial son determinantes en la valoración de si es justificada o no la intervención policial en sí misma, pues imprimen la necesidad de valorar de manera diferenciada las situaciones de hecho que conllevan la necesidad de usar la fuerza, ya que tal apreciación no puede ser igual cuando las circunstancias de hecho no son las

mismas. Así, no pueden valorarse de la misma manera, por mencionar algunos, los actos de fuerza: para ejecutar una detención, contra manifestaciones sociales pacíficas, contra manifestaciones violentas o contra el crimen organizado, pues se trata de diferencias sustanciales de facto que impiden un tratamiento normativo y valorativo homogéneo.

En concordancia con lo expuesto, la implementación de esta causa de excepción se origina a partir de una valoración de cumplimiento de casos y condiciones que la ley establece esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública, como los objetivos con ella perseguidos.

En este mismo orden de ideas, los referidos Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principio 20), establecen la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los siguientes aspectos:

- a) La solución pacífica de los conflictos.
- b) El estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación.
- c) Medios técnicos.
- d) Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos.

Todos ellos con el fin de limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego con miras a evitar que su uso sea la primera opción. Además de lo señalado debe preverse que la estandarización de la conducta a través de una excepción, puede devenir en que los integrantes de las instituciones de seguridad pública actúen en todo momento a la luz del precepto impugnado, sin considerar que su labor contempla como fin primordial la defensa de los derechos humanos.

El uso de la fuerza como último recurso está circunscrito a la verificación de su necesidad, como elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos. Para ello, la verificación de la necesidad, como parte del análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de facto y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción.

Para que una intervención pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. Así lo ha determinado con anterioridad el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P. LIV/2010 publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXIII, Enero de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, página 62, de rubro siguiente: ***“LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU NECESIDAD.”***

En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Consecuentemente la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención dando como resultado su aplicación excepcional.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual 2015, adujo como estándares aplicables al uso de la fuerza que su uso es “un recurso último limitado cualitativa y cuantitativamente, que pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal” atendiendo como se ha referido a los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, todos ellos bajo un marco de excepcionalidad.

“7. Por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, la CIDH la concibe como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”. Dentro de ese marco caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte IDH, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Lo anterior con base en las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en materia de los derechos humanos, vistos a la luz de instrumentos internacionales, tales como los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y el Código de conducta para funcionarios, los cuales han coadyuvado a dar contenido a las mismas.”

Debe entenderse que en la acción policial las circunstancias de facto con las que se enfrenta el agente del Estado, llegan a ser imprevisibles, y las mismas conducen a que la valoración de la necesidad bajo la cual debe actuar aquél o la corporación policial no siempre pueda hacerse premeditadamente, sino que exigen la toma de decisiones súbitas, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad referida y justifica la conveniencia de que se establezcan parámetros legales de actuación que permitan, en alguna medida, automatizar las reacciones del cuerpo policiaco y se capacite al agente para que sus respuestas a los estímulos externos sean legales y sólo las necesarias o proporcionales a su circunstancia.

Se ha inclinado hacia ese sentido el Pleno de la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P. LVI/2010 publicada la Gaceta del

Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXIII, Enero de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, que enseguida se cita:

SEGURIDAD PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DEL CRITERIO DE NECESIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS SE HACE POSIBLE A TRAVÉS DE LA ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS Y DE LA CAPACITACIÓN DE SUS AGENTES. *En la acción policial las circunstancias de facto con las que se enfrenta el agente del Estado, a veces vertiginosas, otras imprevisibles, conducen a que la valoración de la necesidad bajo la cual debe actuar aquél o la corporación policial no siempre pueda hacerse premeditadamente, sino que exigen la toma de decisiones súbitas, lo que refleja el grado de dificultad de la actividad referida y justifica la conveniencia de que se establezcan protocolos de actuación que permitan, en alguna medida, automatizar las reacciones del cuerpo policiaco y se capacite al agente para que sus respuestas a los estímulos externos sean legales y sólo las necesarias o proporcionales a su circunstancia.*

Para que el trabajo policial esté bien ejecutado, no basta que la intervención y uso de la fuerza esté justificado, o cumplir determinados objetivos, sino que es preciso considerar los medios y formas utilizados para ello. Es decir, la legitimidad de la actuación de la policía no tiene como único referente el cumplimiento o no de los objetivos propuestos en cada operativo, sino que ello sea logrado con el concomitante respeto los derechos constitucionales, particularmente con respeto a los derechos humanos que se pueden ver mayormente afectados con el uso de la fuerza. Lo cual se incumple en el caso del artículo 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, y de ahí que debe ser invalidado por ese Supremo Tribunal para la garantía y salvaguardia de derechos humanos.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de los siguientes artículos: 3, fracciones II y III, 12, fracción II, inciso b), fracción III; incisos a) y b); 15; 16; 19; fracción VII, 24; 25; 26; 33, fracción II; 34 fracción II y IV; 39; y 40 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, que se publicó por el decreto número 75, en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 18 de marzo de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, 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.”*

Para el caso de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de las norma impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar la validez de la norma impugnada, siempre que confiera mayor protección legal, y que salvaguarde los derechos humanos en juego, lo que deberá priorizar a expulsar las normas del ordenamiento jurídico.

Esta postura ya ha sido y reconocida por ese por el Pleno de la Corte, en el criterio P. IV/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Novena Época, Materia Constitucional, página 1343, del rubro y texto siguientes:

“INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se

preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.”

Es de reconocerse que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, se cumple con la finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, especialmente tratándose en materia de derechos humanos.

No omito mencionar que ante esta Comisión Nacional, acudieron diversos actores de la sociedad para presentar diversa solicitudes de interposición de acción de inconstitucionalidad, las cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento (Se acompañan como Anexo cuatro). Las cuales son las siguientes:

- Asociación Nacional de Abogados Democráticos.
- Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social.
- Frente Mexiquense en Defensa para una Vivienda Digna A.C.
- Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional.
- Partido de la Resolución Democrática Comité Ejecutivo Estatal Estado de México Secretaría de Derechos Humanos.
- Horacio Duarte Olivares.
- Secretaría de Derechos Humanos y Sociales, Comité Ejecutivo Estatal de Morena Estado de México.

P R U E B A S

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de México que contiene la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, publicada el día 18 de marzo de dos mil dieciséis. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros 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.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 18 de abril de 2016.

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

RFPS