

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019, así como los Votos Particulares de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales y de Minoría de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veintiséis de octubre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 64/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que solicita la invalidez de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en su integridad, con motivo de diversas omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, así como la invalidez, en particular, de los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*", 27, primer párrafo, 28 y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", de la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

I. TRÁMITE.

1. **Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en su integridad, con motivo de diversas omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, así como la invalidez, en particular, de los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*", 27, primer párrafo, 28 y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", de la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve (fojas 1 a 81 de este tomo).
2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y se promulgó por el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, lo siguiente:
 - a) El Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, no incorporó lo dispuesto en el artículo Cuarto Transitorio, fracción III, de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, toda vez que incurrió en diversas omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, por cuanto hace a los numerales 1, 3, 4, 6 y 9, relacionados con la finalidad del uso legítimo de la fuerza; la definición de los principios de racionalidad y oportunidad a que debe sujetarse el uso de la fuerza; la definición de métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; y la sistematización y archivo en la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones. Por lo tanto, procede declarar la invalidez de la totalidad de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Lo anterior, porque al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, lo hizo de manera incompleta y deficiente, lo cual se tradujo en una transgresión a los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento (foja 83).

Al respecto, precisa que los elementos que se omitieron al expedir la ley combatida son los siguientes:

- La finalidad del uso de la fuerza pública.
- La sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.
- La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de las armas incapacitantes, no letales y de armas letales.
- La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, letales y no letales.
- La sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En ese sentido, considera que las omisiones legislativas en que incurrió el Poder Legislativo al no regular las previsiones constitucionales mínimas relacionadas con la finalidad del uso legítimo de la fuerza, implican un incumplimiento de un mandato constitucional, que genera la transgresión de los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, y que forma un espectro de incertidumbre jurídica en cuanto a la regulación de la materia.

Así, sostiene que dicha omisión imposibilita que el ordenamiento legal en materia de uso de la fuerza se encuentre acotado en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que no permite que el actuar de las autoridades se encuentre limitado, lo cual da pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de los gobernados.

En cuanto a la finalidad del uso de la fuerza, señaló que la razón por la que afirma que se incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, es porque del análisis de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, advierte que no prevé ninguna disposición al respecto.

Por otra parte, respecto a los principios previstos en el artículo 4 de la ley nacional impugnada y los exigidos en la reforma constitucional aludida, sostiene que se advierte un distanciamiento, tal como se aprecia de la tabla comparativa siguiente:

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

En ese contexto, afirma que resulta evidente la omisión legislativa en que incurrió el legislador, en materia de sujeción de los principios de racionalidad y oportunidad requeridos para el uso de la fuerza; no pasa desapercibido que dicha ley incorpora principios no exigidos en la reforma constitucional aludida; sin embargo, dicho aspecto no es óbice para omitir los diversos de racionalidad y oportunidad.

Así, estima importante que la ley general incluya los principios de oportunidad y racionalidad, toda vez que, por un lado, el principio de oportunidad, implica que en la medida de lo posible, las actuaciones y reacciones de los miembros de seguridad pública, no se rijan por valoraciones subjetivas o irracionales, sino que se aprecien los hechos tal y como son, con independencia de los prejuicios, pasiones u otros paradigmas particulares que detente el sujeto. Asimismo, significa que cuando se trate de hacer efectiva la potestad del uso de la fuerza, se procure reducir al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas.

Por otro lado, sostiene que si bien el principio de racionalidad no ha sido desarrollado de forma abundante, se han hecho pronunciamientos en cuanto a que las instituciones de seguridad pública deben ejercer el uso de la fuerza, conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, racionalidad, profesionalismo, proporcionalidad, congruencia y oportunidad, aunado a que el texto constitucional lo exige expresamente.

En otro aspecto, sostiene que el legislador federal al regular lo relativo a armas e instrumentos en materia de uso de la fuerza se apartó de la clasificación exigida por la Constitución Federal, toda vez que, si bien, prevé que los agentes facultados para hacer uso de la fuerza cuente con una formación en el empleo de armas menos letales, lo cierto es que el texto constitucional mandata al legislador a prever capacitación en el empleo tanto de armas incapacitantes, como no letales y sobre todo de armas letales.

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

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

También considera que el legislador omitió establecer las normas para la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones; no obstante que el transitorio cuarto, fracción III, numeral 9 del Decreto de reforma constitucional referido, exige al legislador incluir dichas normas.

Lo anterior, toda vez que a pesar de que la ley controvertida regula lo relativo a la presentación de informes; no incluye la reglas para su sistematización y archivo, por lo que resulta evidente dicha omisión.

b) Los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*"; y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*" vulneran el derecho de seguridad jurídica, el principio de legalidad, así como la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, toda vez que, por un lado, por lo que hace al concepto de "*fuerza epiletal*", la ley no define lo que debe entenderse, además de que dicho término no ha sido desarrollado en los estándares nacionales e internacionales en materia de uso de la fuerza, sino que fue concebido por el legislador, por lo que al no acotarlo, se genera ambigüedad en relación con el mismo, lo que al final se traduce en inseguridad jurídica tanto para los entes encargados de hacer cumplir la ley, como para los destinatarios que se verán afectados por la misma.

Por otro lado, sostiene que la porción normativa "*desde la planeación*", contenida en el artículo 36 de la ley multicitada, propicia la distorsión en la regulación del uso de la fuerza letal, pues no es congruente con el sistema normativo contenido en la Ley Nacional que se impugna.

En efecto, si bien el artículo 36 controvertido tiene como finalidad la verificación de los operativos, a través de dispositivos tecnológicos aptos para el registro audiovisual en el desarrollo de esos eventos, para que posteriormente sea accesible en investigaciones y procedimientos judiciales, lo cierto es, que da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos, se autorice el uso de la fuerza letal, no obstante que de conformidad con la Ley Nacional analizada, las autoridades antes de hacer uso de la fuerza letal, deben agotar los grados previos, como son: presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes menos letales.

c) Los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la ley general controvertida, vulneran los derechos humanos de libertad de expresión y reunión, así como el principio de legalidad, al establecer la posibilidad de que la autoridad pueda hacer uso de los distintos niveles de la fuerza pública, incluso la utilización de armas de fuego o de fuerza letal cuando a su juicio las manifestaciones se tornen violentas, lo cual es contrario a lo resuelto por este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, y 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, en las que sostuvo, entre otras cosas, que no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión “*sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).*”

Asimismo, refiere que en dichos precedentes también se determinó que lo que hace ilícita y no pacífica una concentración de personas “*es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.*”. En ese sentido, sostiene que la actuación policial debe tener como objetivo principal la facilitación y no la contención o la confrontación de los manifestantes.

Por lo tanto, considera que los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza son inconstitucionales, pues facultan a las instituciones de seguridad pública para que mientras tiene verificativo una manifestación, califiquen si ésta es o no violenta y si así lo consideran, dentro del propio operativo podrán hacer uso de armas de fuego; no obstante que la ley no define claramente en qué circunstancias los funcionarios encargados están autorizados a recurrir a fuerza letal, lo cual pone en riesgo la vida e integridad de las y los manifestantes.

d) Por último, en relación a los efectos que pudiera tener la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, solicita que también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas.

4. **Artículos señalados como violados.** El promovente señaló como violados los artículos 1, 6, 9, 14, 16 y cuarto transitorio, fracción III, numerales 1, 3, 4, 6 y 9 de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. **Registro y turno.** Mediante acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 64/2019, y el asunto se turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora (*ibídem*, foja 94).
6. **Admisión.** En auto de uno de julio siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus informes (*ibídem*, fojas 95 y 96).
7. **Informe de la Cámara de Senadores.** El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, rindió informe mediante escrito, recibido el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 108 a 192), en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe contener los nombres y firmas de los promoventes.

Al respecto, sostiene que de la demanda se advierte que quien promueve es el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que si de conformidad con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y el diverso 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, él es quien representa al citado organismo; en el caso de que este Alto Tribunal advirtiera que no aparece su firma, deberá concluir que quien promueve no se encuentra legitimado para hacerlo y, en consecuencia sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad.

b) El Decreto por el que se expidió la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, es acorde al texto constitucional, toda vez que el acto legislativo por el que se llevó a cabo la emisión de dicho Decreto, se ajustó al procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, velando en todo momento por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a que se refiere el artículo 1° de la Constitución Federal, lo cual se corrobora con el siguiente cuadro:

Fecha	Acto	Fundamento legal
15 de enero de 2019	El Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General del Uso de la Fuerza.	Artículo 71, fracción II, de la Constitución
20 de mayo de 2019	Se presentó al Senado de la República por parte de diversas Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, la <i>“iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza”</i> .	Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
20 de mayo de 2019	El Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, la iniciativa mencionada en el punto anterior, para su análisis y dictaminación.	Artículos 174, numeral 1, 175, 176 numeral 2 y 177 del Reglamento del Senado de la República.
21 de mayo de 2019	El Presidente de la Mesa Directiva en sesión extraordinaria dio cuenta al Pleno del Senado de la República de la rectificación que turnó a las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente, respecto a la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Uso de la Fuerza presentada por el Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa.	Artículo 17e, numeral 3, constitucional.
21 de mayo de 2019	En sesión extraordinaria del Pleno del Senado de la República el Presidente de la Mesa Directiva informó al pleno sobre la recepción y turnó directo la <i>“Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza”</i>	Artículo 176, numeral 2, constitucional.
21 de mayo de 2019	En reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, se aprobó el Dictamen sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza	Artículos 135, numeral 1, fracción I, 148; 149; 151; 182 y 183, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República.

21 de mayo de 2019	En sesión extraordinaria del Senado de la República se omitió primera lectura y en votación económica del Pleno del Senado se dispuso la segunda lectura del <i>"Dictamen de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza"</i>	Artículos 195 del Reglamento del Senado.
21 de mayo de 2019	Se discutió y aprobó en el Pleno del Senado de la República en lo general y en lo particular el <i>"Dictamen de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza"</i>	Artículos 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202 y 203, del Reglamento del Senado de la República.
21 de mayo de 2019	En sesión extraordinaria se ordenó por parte del Presidente de la Mesa Directiva del Senado remitir a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.	Artículos 72, de la Constitución Federal y 220, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República.

c) Respecto del primer concepto de invalidez, sostuvo que el legislador sí atendió las previsiones establecidas en el artículo Cuarto transitorio, fracción III, del Decreto de reformas en materia de Guardia Nacional, pues al expedir la ley impugnada definió los elementos establecidos en el artículo transitorio referido, como a continuación se muestra:

- En cuanto a la finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública, plantea que de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 4, fracción I, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se advierte que el principal objetivo de la regulación del uso de la fuerza, es para que los miembros de las Instituciones de seguridad pública del Estado, así como las Fuerzas Armadas cuando actúen en tareas de seguridad pública, protejan la vida, a través de la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales sobre otra persona, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.
- Por lo que hace a la sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, señala que en sus artículos 4, 5 y 8 de la ley impugnada se contemplan los principios de proporcionalidad y racionalidad del uso de la fuerza; además, de que se establece que el uso de la fuerza debe ejercerse en todo momento, con pleno respeto a los derechos humanos; así como que, se debe apegar a los principios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza, esto es, deberá ser evaluado por el personal en relación a la gravedad del delito y al objetivo que se persiga salvaguardar.
- En cuanto al principio de absoluta necesidad, se establece para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.
- El principio de legalidad, se contempla en la legislación impugnada para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
- En lo que respecta al principio de prevención, se establece que su función es para que los operativos sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar.

- El principio de proporcionalidad se prevé para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza.
- El principio de rendición de cuentas y vigilancia, se prevé con el fin de que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.
- En cuanto a la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales, se establece que su finalidad es para que los agentes que con motivo de su empleo, cargo, o comisión hacen uso de la fuerza, cuenten con la formación, educación, capacitación en medios, métodos, tácticas del uso de la fuerza, con base en una doctrina policial fundada en la disciplina y respeto de los derechos humanos.
- Se prevé una distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales, establece que el uso de armamento, y se señala que dichos instrumentos deben ser objeto de normas específicas, por lo que es importante dotar de facultades al personal de las instituciones de seguridad, encargados de hacer guardar el orden y cumplir las leyes, en cuanto a la asignación de armamento de sus elementos. Además, que contrario a lo que sostiene el accionante, en los artículos 6 y 11 de la ley controvertida, se regula lo concerniente al empleo de las armas letales y menos letales.
- Se considera que las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, son requisitos indispensables para la elaboración de los informes que deberán estar a cargo de los miembros de las instituciones de seguridad que utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones.

En ese contexto, afirma que contrario a lo planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se transgreden los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, ya que del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad; y de Estudios Legislativos del Senado de la República, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se advierte que el desarrollo legislativo cumplió con las exigencias constitucionales, pues el ordenamiento legal en materia de uso de la fuerza se encuentra acotado en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal, en el entendido que permite que el actuar de las autoridades se encuentre limitada, ya que impide afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de los gobernados.

d) En relación al segundo concepto de invalidez, apuntó que si bien es cierto, que de la literalidad del artículo 6, fracción VI, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se desprende el término "*fuerza epiletal*", y de la cual no se encuentra expresamente definido en la norma en mención qué es lo que se entiende por ésta; ello no transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que de una interpretación conjunta de la fracción VI, del referido numeral, se colige que el término "*fuerza epiletal*", se refiere a aquella fuerza que permite el uso de armas menos letales, pero que pueden dañar gravemente; además, que si se parte del término "*Non-Lethal*", usado en la industria para definir un arma o dispositivo que tiene menos probabilidades de matar, se tiene que el instrumento usado es "menos letal".

Adicionalmente, señala que tanto el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, el Manual del Uso de la Fuerza, resultan de aplicación común a las tres de Fuerzas Armadas y la Ley Nacional de Uso de la Fuera, pues concuerdan al menos con dos niveles de fuerza, esto es, no letal o menos letal y la fuerza letal; de los que se desprende que el objetivo de usar la fuerza epiletal es evitar la muerte del objetivo; por lo que, es dable afirmar que la supervivencia del objetivo es punto primordial del concepto; sin embargo, apunta que no se soslaya que el grado de fuerza puede provocar lesiones, las cuales deben ser localizadas en un sistema, comúnmente el respiratorio y/o muscular, y deben clasificarse como temporales, es decir, orientadas a permitir el libre movimiento del objetivo y su recuperación física en un periodo breve de tiempo.

Por lo tanto, expone que la fuerza “no letal” se encuentra en un orden jurídico inferior a la letal, por lo que atendiendo a ello, el prefijo “Ep” es el correcto en términos de la escala del uso de la fuerza, pues la fuerza epiletal es aquella que se encuentra jerárquicamente sobre la fuerza letal, definiéndola así como “*aquel nivel de fuerza que por sus características técnicas permite garantizar, con cierto grado de certidumbre técnica, la supervivencia y recuperación de su objetivo, tanto en operativos de restauración del orden como en defensa personal de los oficiales, generando daños físicos y/o toxicológicos temporales y focalizados en tanto se despliegue se apege (segundo párrafo pág. 60 del pdf) a las capacidades y nivel de fuerza cinética y/o química del dispositivo empleado, siendo así la opción inmediata superior a la Fuerza Letal, en tanto el análisis situacional establezca la proporcionalidad y racionalidad de fuerza correspondiente al evento con un mínimo del daño no deseado o impacto permanente en el ambiente*”.

En ese contexto, considera que del artículo impugnado se advierte que de manera tácita, sí prevé qué debe entenderse por fuerza epiletal, pues basta con que del contenido de la Ley se advierta la fijación de parámetros para hacer efectivo el derecho de que se trate; criterio que se sustenta en la tesis de la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubro: “*LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR*”.

Por otra parte, considera infundado el argumento relativo a que la porción normativa “*desde la planeación*” contenida en el artículo 36 de la ley impugnada es inconstitucional, al permitir que desde antes que inicie de una manifestación se autorice el uso de la fuerza letal; toda vez que, contrario a dicho planteamiento, el artículo combatido al establecer la preposición “*desde la planeación*” no permite el uso de la fuerza letal de manera directa, pues el mismo numeral determina que ésta se permitirá sólo en los casos que se requieran y autoricen, por lo que es evidente que al no existir una agresión real, actual e inminente, la autoridad no podrá hacer uso de ella.

Aunado a lo anterior, señala que el diverso 30 del mismo ordenamiento, en sus fracciones III, IV, V y IX, determinan que dentro de la planeación de operativos siempre debe garantizarse la protección a los derechos humanos de todos los involucrados, por lo que en el uso de la fuerza debe contemplarse para su aplicación, la forma para controlar la eventual resistencia, establecer acciones para repeler, contrarrestar y neutralizar cualquier tipo de resistencia y, en caso de que el uso de la fuerza resulte inadecuado se deberá llevar a cabo el retiro de las autoridades, asimismo se debe contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza procurando generar el menor daño posible y evaluar los factores de riesgo, a fin de que el uso de la fuerza letal, no sea empleada hasta que exista una agresión real, actual.

Por lo tanto, estima evidente que el artículo 36 de la ley controvertida, no permite que el uso de la fuerza letal sea la que se aplique en primer plano para contrarrestar una agresión, pues primero establece que deberán agotarse todos los niveles de uso de fuerza que prevé el artículo 11 de la misma ley; aunado a que se deberán atender los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia que contempla el diverso 4.

e) Por lo que respecta al tercer concepto de invalidez, señala que los artículos 27, primer párrafo y 28 del ordenamiento controvertido, no vulneran los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión y el principio de legalidad, toda vez que dichos numerales establecen los elementos que el artículo 4 transitorio, fracción III, estableció que debían tener dichos numerales.

En efecto, en lo que atañe al artículo 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, señala que al establecer que “*Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto*” (tercer párrafo, pág. 81), lo único que hace es reiterar supuestos que, bajo los estándares constitucionales, ya se preveían. Es decir, la existencia o no de dicha norma, en nada modifica el orden jurídico vigente.

Por otro lado, señala que si bien el artículo 28 del mismo ordenamiento prevé que *"Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley"*, ello no faculta a las instituciones de seguridad pública para que de manera arbitraria puedan calificar si las manifestaciones se encuentran o no apegadas a las exigencias constitucionales (pacíficas y con objeto lícito), y en caso contrario puedan hacer uso de las armas de fuego; toda vez que si bien le corresponde al Estado proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de los gobernados, específicamente respecto a los derechos de libre expresión y reunión, también es una obligación garantizar y salvaguardar al público; de ahí que el ordenamiento constitucional puede conceder con antelación razonable, determinados requisitos para poder llevar a cabo el derecho que se pretende ejercer, a fin de conocer su alcance y determinar su procedencia y tomar las medidas de seguridad precisas para salvaguardar la seguridad de la ciudadanía en su conjunto.

Además, que no se puede soslayar que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado para que existan la intervención de las autoridades, cuando las manifestaciones se tornen violentas, y que debe existir una evaluación de la situación con el propósito de determinar el uso de fuerza que será utilizada; por lo tanto, es dable concluir que las autoridades no pueden prohibir ni tienen la facultad de restringir la libertad de asociación o reunión, cuando se lleve a cabo de conformidad con el ordenamiento constitucional.

Adicionalmente, expone que dichos artículos no transgreden los derechos en comento, en tanto que la misma ley en diversos preceptos contempla los elementos que el artículo 4 transitorio, fracción III, de la reforma multicitada estableció que debía contemplar la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, tal como se desprende a continuación:

- El artículo 1 de dicho ordenamiento, establece como finalidad de la ley, regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.
- Mientras que los diversos 4 y 5, prevén que el uso de la fuerza se llevará a cabo con pleno respecto a los derechos humanos, así como a los principios que lo rigen; por su parte, el numeral 6 establece la graduación del impacto que tendrá el uso de la fuerza en las personas.
- En tanto que el diverso precepto normativo 7, contempla los supuestos que serán considerados como amenazas letales inminentes.
- Por lo que hace al diverso 9, prevé los distintos mecanismos de reacción en el uso de la fuerza antes de que sea aplicada una fuerza letal.
- El numeral 10, clasifica las conductas que ameritan el uso de la fuerza ordenándolas por su intensidad.
- El diverso 11, enuncia los niveles del uso de la fuerza conforme al orden en que debe agotarse.
- El precepto 12 señala que el uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es real, actual e inminente, así como que el uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo, para lo cual los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.
- En el artículo 40 se prevé que la capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia.
- Los numerales 42 a 44 regulan el régimen de responsabilidades, en los que se determina que los mandos de las instituciones de seguridad, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúen en tareas de seguridad pública, deberán verificar que el empleo de la fuerza ejercida por sus subordinados, se efectúe conforme a lo establecido en la Ley y demás ordenamientos aplicables; así como que las infracciones derivadas del uso indebido de la fuerza, cometidas por las instituciones de seguridad antes referidas, deberán ser sancionadas en términos de las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes.

8. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en su calidad de representante legal del titular del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, rindió informe mediante escrito recibido el veintidós de agosto siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 530 a 586) en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con los numerales 105, fracción II, de la constitución General, 59 y 61, fracción III, de la propia ley reglamentaria, en razón de que se impugnan omisiones legislativas las cuales no pueden ser objeto del presente medio de control constitucional.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 59, ambos de la ley reglamentaria citada, las acciones de inconstitucionalidad serán improcedentes en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicho ordenamiento. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la causa de improcedencia a que se refiere la última fracción del artículo 19 de la ley referida debe resultar de alguna disposición de la propia Ley y, en todo caso, de la Constitución General, por ser éstas las que delinear su objeto y fines, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro: *"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."*

En ese orden, sostiene que del artículo 105, fracción II, de la Norma Fundamental, así como el diverso 61, fracción III, de la Ley Reglamentaria aludida, se desprende que la acción de inconstitucionalidad tiene como objeto y fin el análisis de normas generales, las cuales podrán ser combatidas a partir de la fecha de su publicación en el medio oficial correspondiente.

Así, se tiene que las acciones de inconstitucionalidad son el medio de control abstracto de regularidad constitucional, que tiene por objeto el estudio de una posible contradicción de una norma general y la Constitución General, sin que se tomen en cuenta posibles violaciones a ésta derivadas de actos de aplicación de la primera en mención. Por lo que bajo esa tesitura, al estar en presencia de un medio de control abstracto, la acción de inconstitucionalidad es improcedente en contra de actos concretos y de omisiones legislativas.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que este Alto Tribunal en diversos precedentes haya analizado la posible inconstitucionalidad de omisiones legislativas, pues el estudio de las mismas parte de una posible regulación deficiente referida a alguna disposición concreta que se reclame en el escrito inicial, por ende, el planteamiento de impugnación de una omisión legislativa, sin señalar el artículo en específico del que pueda desprenderse el vicio de inconstitucionalidad, no puede ser materia de estudio en el presente medio de control constitucional abstracto, pues en esta vía no es posible analizar actos ni omisiones, sino, exclusivamente, normas generales en concreto, respecto de las cuales se advierta una posible deficiente regulación.

b) Por lo que respecta al primer concepto de invalidez, sostiene que no existen omisiones legislativas en cuanto a la finalidad del uso de la fuerza pública, los principios de racionalidad y oportunidad, la definición de métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales, así como los mecanismos y procedimientos de sistematización y archivo en la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

Es así, toda vez que, por un lado, en cuanto a la finalidad del uso de la fuerza pública, de los artículos 1, 4, 24, 27 y 31, se advierte que el Legislador General no omitió dicho aspecto en la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, pues precisó que su utilización debe obedecer para el mantenimiento y restauración de la seguridad, el orden y la paz públicos, así como la vida y la integridad de las personas.

Por otra parte, la ley establece la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad. El primero, por previsión expresa de la ley impugnada (artículo 22), y el segundo por remisión directa a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (artículo 41).

Máxime que el parámetro de oportunidad encuentra asidero en los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, pues aquel presupuesto exige la utilización de la fuerza en el momento en que se requiere, procurando que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas, sus bienes y en general.

En otro punto, estima infundados los argumentos tendientes a sostener que los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, regulados en la ley impugnada no se encuentran apegados a los estándares nacionales e internacionales; en virtud de que dichos principios no sólo se definen en el artículo 4 de la Ley en cuestión, sino que están regulados de manera extensa en la misma, además, que la regulación del uso de la fuerza y el desarrollo normativo de los referidos principios no debe agotarse en el contenido de la Ley, sino que ello es susceptible de ser reglamentado con mayor detalle en los manuales y protocolos de actuación de los elementos de las instituciones de seguridad pública, que en su momento se emitan.

Aunado a lo anterior, la promovente no precisa puntualmente cuáles son los estándares nacionales e internacionales que, a su juicio, no fueron tomados en cuenta por el Legislador General, al regular los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; ni los preceptos legales que considera no se ajustan a dichos estándares, pues únicamente se limita a describir cada uno de estos principios.

Asimismo, expone que el legislador tampoco omitió establecer la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales, y la distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales, toda vez que, el artículo 15 del ordenamiento impugnado, contempla expresamente la diferencia entre armas incapacitantes menos letales y letales, así como su eventual graduación y oportuna materialización.

Adicionalmente, el legislador incorporó y desarrolló conceptos esenciales para dicha norma, como armas de fuego, armas menos letales, armas letales, control, inmovilización, incapacitación, fuerza letal, controles cooperativos, técnicas de sometimiento o control corporal, entre otros; por lo que, a pesar de que el artículo 40 prevé adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico y en el empleo de armas menos letales, sí se establece la capacitación en principios para el uso de la fuerza, entre otros, en proporcionalidad. Además, de que en el diverso 41 se contempla que la capacidad deberá considerar el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas.

Aunado a lo anterior, precisa que el posicionamiento que derivó del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, dio origen al artículo 16 de la misma ley, que dispone que las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

Por su parte, el manual determinará el contenido de las prácticas que los agentes deberán cumplir para estar capacitados en el uso de la fuerza, así como la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas incapacitantes menos letales y de armas de fuego, las que, en términos de la norma, son consideradas armas letales, cuya fuerza es considerada de la misma proporción, letal.

En este sentido, apunta que las armas por sí solas, pueden ser clasificadas gradualmente de menos letales a letales, pero el resultado de su aplicación, puede ser letal o no, en función de la fuerza empleada al utilizar estos medios, en concatenación con otras circunstancias particulares.

Así, sostiene que un arma incapacitante menos letal es aquella que tenga por objeto garantizar el control de masas en contextos de protestas o manifestaciones; así como evitar o reducir las probabilidades de una fatalidad en enfrentamientos uno contra uno, entre ellas se encuentran los bastones de mano, químicos irritantes, aerosol, mangueras de agua a presión, granadas de aturdimiento y dispositivos que generan descargas eléctricas.

Derivado de lo anterior, los posibles resultados letales derivados del empleo de un arma menos letal pudieran relacionarse con el uso prolongado o repetido del dispositivo, asfixia, condiciones de salud preexistentes (como arritmias o uso de marcapasos) o ingestión previa de sustancias tóxicas.

En ese contexto, señala que el hecho de que se emplee el vocablo "*arma incapacitante menos letal*", en vez de "*arma no letal*" no tiene ningún impacto normativo, pues conceptualmente, ambos términos se refieren a la misma categoría de dispositivos que no se encuentran encaminados a generar la muerte de una persona, sino a dispersar y controlar masas y evitar el menor daño posible.

En otro aspecto, considera infundado el argumento relativo a que el legislador omitió establecer las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para sistematización y archivo; toda vez que, por un lado, al ser los servidores públicos que prestan servicios en las instituciones de seguridad pública quienes se encuentran a cargo de realizar los informes sobre el uso de armas de fuego, les resulta aplicable la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que además, se corrobora de lo dispuesto por el artículo 21, párrafo décimo, apartado b), de la Constitución General, que establece que dicho Sistema se encuentra a cargo de la Federación, y tiene por objeto reunir la información que las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios dispongan en esta materia, conforme a la ley; por otro lado, también se puede corroborar de lo establecido en el diverso 5, fracciones II y XVII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 109, párrafos tercero y cuarto, de la ley citada, la información suministrada por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el Sistema Nacional de Información será accesible para las instituciones de seguridad pública, a fin de cumplir con sus funciones de prevención, investigación y persecución de los delitos.

Por su parte, el artículo 109-Bis del mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para la operación de la plataforma tecnológica que sustenta el Sistema Nacional de Información, teniendo, dentro de diversas funciones la de establecer lineamientos para la funcionalidad, operación, respaldo, reconstrucción y seguridad de la información que integra el Sistema Nacional de Información.

Además, el numeral 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la obligación a los integrantes del Sistema a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre seguridad pública con el Sistema Nacional de Información, adoptándose para tal efecto los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

En sintonía con lo anterior, el diverso 117 de la ley en cita dispone que la federación, las entidades federativas y los municipios serán responsables de integrar y actualizar el Sistema Nacional de Información, con la información que generen las instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales, que coadyuve a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social.

Ahora bien, el artículo 41, último párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que el uso de la fuerza pública debe ajustarse a la ley nacional de la materia, y las demás disposiciones normativas y administrativas aplicables; por lo que, tomando en cuenta lo anterior, en el uso de la fuerza pública, las instituciones de seguridad pública, deben observar las disposiciones de la Ley General de Archivos, como son los artículos 1 y 2, fracciones I y IV, del mismo ordenamiento.

De ese modo, se advierte que, en relación con el archivo y sistematización, las reglas son las previstas en la normativa aplicable, es decir, la Ley General de Archivos, máxime que dicha ley es de observancia general, y rige la organización y administración de los archivos en posesión de cualquier autoridad, incluido el ejecutivo federal y, en abstracto, cualquier ente que realice actos de autoridad de la federación.

Por lo tanto, sostiene que la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones se encuentra debidamente regulada tanto en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, como en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en la Ley General de Archivos; por lo que es evidente que no existe la omisión legislativa que pretende impugnar la accionante.

c) En cuanto al segundo concepto de invalidez, afirma que adverso a lo que plantea la demandante, los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*"; y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*" no vulneran el derecho de seguridad jurídica, ni el principio de legalidad.

Lo anterior, toda vez que con relación al artículo 6, fracción VI, de su lectura se advierte que define el término "*fuerza epiletal*" como el *uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor*; por lo que en ese sentido, los dispositivos que configuran la ley en estudio guardan una relación sistemática innegable, que delinearán una estructura jurídica que fija un parámetro de gradualidad en el uso de la fuerza, por parte de los agentes competentes para aplicar la misma.

Asimismo, sostiene que bajo una interpretación gramatical del numeral 6, fracción VI, se puede inferir la descripción del elemento normativo "*fuerza epiletal*" y su conceptualización, ya que de manera clara y precisa señala su significado, para efectos normativos, pues de su lectura se desprende que la "*fuerza epiletal*", se refiere a la utilización de armas menos letales o de fuego, con la probabilidad de neutralizar al agresor con alta probabilidad de dañarle gravemente; sin embargo, se puede inferir y deducir que las armas menos letales o técnicas de utilización de armas de fuego desde el punto de vista epiletal, van encaminadas a neutralizar al agresor con la búsqueda de no llegar a ser letales; por lo tanto, contrario a lo manifestado por la comisión accionante, el precepto que se controvierte respeta la taxatividad.

A mayor abundamiento, precisa que lo previsto en el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las Fuerzas Armadas, en su Capítulo I, numeral 5, Niveles de uso de la Fuerza, Inciso A), sub-inciso c), define la Fuerza no letal de la siguiente manera: "(...) *Se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva y agresiva. El uso de instrumentos no letales tendrá como propósito causar el menor daño posible durante el control físico sin convertirlos en letales, ante un uso de fuerza excesiva, irracional y desproporcional a la resistencia del transgresor o agresor (...)*". De dicha definición se puede observar que la "*fuerza epiletal*", es un sinónimo del concepto de fuerza no letal, para efectos de la graduación del uso de fuerza, ya que para controlar al agresor, se podrá ejercer el uso de instrumentos incapacitantes no letales, sin llegar a convertirlos en letales, para la salvaguarda de la integridad de la autoridad o de personas ajenas, repeliendo una agresión de alta peligrosidad, con la alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, de conformidad con la interpretación sistemática de los artículos 3º fracción III, 6 fracción VI, 9º fracción IV, y 11, fracción V, de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, es por ello que el concepto en cita no resulta novedoso, vago, ambiguo, confuso o contradictorio, al contar con un sustento normativo y doctrinal a nivel nacional e internacional.

Aunado a lo anterior, refiere que en la doctrina el término "*fuerza epiletal*" se refiere a: "*Aquel nivel de fuerza que por sus características técnicas permite garantizar, con cierto grado de certidumbre técnica la supervivencia y recuperación de su objetivo, tanto en operativos de restauración del orden como en defensa personal de los oficiales, generando daños físicos y/o toxicológicos temporales y focalizados en tanto su despliegue se apegue a las capacidades y nivel de fuerza cinética y/o química del dispositivo empleado, siendo por tanto la opción inmediata superior a la fuerza letal, en tanto el análisis situacional establezca la proporcionalidad y racionalidad de fuerza correspondiente al evento con un mínimo de daño no deseado o impacto permanente en el ambiente*".

En ese contexto, considera que la garantía de seguridad jurídica se ve respetada, tanto para el aplicador de la norma, como para la persona a quien va dirigida para contener su conducta peligrosa.

Por otra parte, considera inatendible el argumento relativo a que el artículo 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, distorsiona la regulación del uso de la fuerza al ser incongruente con los principios, en virtud de que es una apreciación subjetiva, ya que no señala ni sustenta de dónde deriva la incongruencia o contradicción, pues lo único que expresa como parámetro de análisis son los principios reguladores de la ley que se encuentran previstos en el artículo 4 en sus cinco fracciones.

Al respecto, considera que de lo dispuesto por el numeral 13 de la misma Ley, se dilucida de manera categórica y clara dicho parámetro de aplicación de la fuerza letal, por lo que interpretar de manera aislada y gramatical la porción normativa y no de manera sistemática con los demás ordenamientos que regulan la institución de la fuerza letal es incorrecto, pues le da una interpretación equivocada. Por lo anterior, dicho concepto de invalidez resulta infundado, ya que la porción normativa "*desde la planeación*", no reconfigura la obligación de los agentes de tener que respetar en todo momento, que la fuerza letal es la última instancia de la aplicación de la fuerza.

d) En lo que atañe al tercer concepto de invalidez, sostiene que los artículos 27, primer párrafo y 28 de la ley impugnada, no vulneran los derechos de expresión y reunión, así como tampoco los principios de seguridad jurídica y legalidad, toda vez que, por un lado, en lo que respecta al derecho de libertad de expresión, de los preceptos 6, primer párrafo, constitucional, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la libertad de expresión puede limitarse en los casos de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provocación de algún delito, o perturbación del orden público.

Mientras que respecto a la libertad de reunión o asociación reconocida en los artículos 9 de la Constitución General, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su literalidad, se desprende que igualmente se encuentran sujetos a determinados límites, como la seguridad nacional, la seguridad, el orden públicos, proteger la salud pública, los derechos o libertades de los demás; y se encuentran condicionados a que los mismos se ejerzan de manera pacífica, sin el uso de armas ni violencia.

En ese sentido, expone que las libertades de expresión y de asociación, como cualquier otro derecho humano, no son absolutos, pues se encuentran sujetas a las restricciones que se prevean en la Constitución General o bien, en los tratados internacionales; por lo que es posible sostener que las manifestaciones o reuniones se encuentran sujetas a tener por objeto un fin lícito y deben ser pacíficas, de manera que podrán limitarse cuando alteren el orden público y atenten contra la seguridad de las personas.

Así, concluye que del contenido de los artículos de los que se impugna su regularidad constitucional, se advierte que se ajustan al texto de la Norma Fundamental, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto que protegen las libertades de expresión y de reunión, al impedir el uso de armas cuando se esté en presencia de una manifestación lícita, esto es, pacífica y con un objeto legítimo.

9. **Informe de la Cámara de Diputados.** El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, rindió informe mediante escrito, recibido el veintidós de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 530 a 586), en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- a) Debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 56 del mismo ordenamiento, pues en el presente medio de control de constitucionalidad, no es posible plantear la existencia de omisiones legislativas.

Es así, en razón de que del artículo 105, último párrafo de la fracción II, constitucional, se advierte que las resoluciones de este alto tribunal, en los medios de control constitucional establecidos en las fracciones I y II del precepto aludido, sólo se podrá declarar la invalidez de las normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional, se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez, alcance una mayoría de cuando menos ocho votos; esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano.

Por otra parte, sostiene que el procedimiento que dio origen al Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se ajustó a la Constitución Federal, tal como se advierte a continuación:

- A) Procedimiento en Cámara de Origen (Cámara de Senadores). Iniciativa. El día quince de enero de dos mil diecinueve, el Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa del Grupo Parlamentario del PRD, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General del Uso de la Fuerza.

En esa misma fecha se turnó la iniciativa a la Comisión de Seguridad Pública para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente; el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, la Mesa Directiva determinó rectificar el turno de iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General del Uso de la Fuerza del Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa.

En sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, los grupos parlamentarios representados en el Senado de la República presentaron la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

En la misma fecha, la mesa directiva del Senado de la República turnó mediante oficio No. DGPL-1 PE-2R1A-28 la iniciativa de referencia a las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; y Estudios Legislativos, para su análisis y elaboración de dictamen.

- Dictamen. El 21 de mayo 2019, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, aprobaron y presentaron ante el pleno el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con proyecto de "Decreto por el que se expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza".
- Discusión y aprobación. El veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, se procedió a la discusión del dictamen con proyecto de "Decreto por el que se expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza", el cual fue aprobado en votación nominal con 110 votos a favor, 0 en contra y una abstención.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores remitió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales, la minuta relativa.

- B) Procedimiento en Cámara Revisora (Cámara de Diputados). Recepción de la Minuta. El veintidós de mayo de dos mil diecinueve, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó de manera directa, para su análisis y dictamen, la minuta con proyecto de "Decreto por el que se expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza", a las comisiones unidas de Seguridad Pública y Gobernación y Población.
- Dictamen. El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene la minuta con proyecto de "Decreto que expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza".

- **Discusión y aprobación.** En sesión extraordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión celebrada el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, se discutió el citado dictamen, mismo que fue aprobado en votación nominal en lo general y en lo particular los artículos no reservados con 436 votos en pro, 1 en contra y 0 abstenciones y en lo particular el artículo 27 con 397 votos en pro, 6 en contra y 26 abstenciones.
- Dicho Dictamen fue remitido al titular del Poder Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.
- **Publicación y promulgación.** El veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza.
- b) Por lo que hace al primer concepto de invalidez, sostiene que la ley impugnada es acorde al artículo Cuarto transitorio, fracción II, del Decreto de reformas constitucionales en Materia de Guardia Nacional, pues contrario a lo planteado por la accionante, el Congreso de la Unión sí reguló los elementos establecidos por el mismo como parte del Constituyente Permanente, en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Guardia Nacional, respecto de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza.

En efecto, sostiene que dichos elementos se encuentran contemplados en los preceptos que a continuación se enuncian:

	Elementos previstos	Preceptos legales que los contemplan
1	La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública	Finalidad y alcance: artículos 1 y 2 Definición: artículo 3, fracción XIV.
2	Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública.	Artículos 3, fracción I y XIII, 29 30 y 31.
3	La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad.	Artículos 4, 5, 6 y 7.
4	La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.	Artículos 9, 10, 14, 40 y 41.
5	Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley.	Artículos 11, 12 y 13.
6	La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.	Artículos 3, fracción III y IV, 15 y 16.

7	Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones.	Artículos 3, fracción II, 15, último párrafo, 42, 43 y 44.
8	Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas	Artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26. Respecto de las actuaciones en manifestaciones o reuniones públicas: Artículos 27 y 28.
9	Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para sistematización y archivo.	Artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39.
10	Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.	Artículos 40 y 41.

En ese contexto, refiere que las disposiciones de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza cumplen con los requisitos establecidos en la fracción III del artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

A mayor abundamiento, señala que, efectivamente, de la ley impugnada, se advierte que se estableció como finalidad, la regulación sobre el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, otorgando una definición clara sobre su objeto, finalidad y alcance.

Asimismo, sostiene que en cuanto a la definición del uso de la fuerza, de la iniciativa para expedir la Ley General para Regular el Uso de la Fuerza, se advierte que la decisión sobre definir dicho concepto deviene de la necesidad de contar con un fenómeno empírico de referencia, que permita generar normas que puedan evaluarse con la realidad del momento de establecer la imputación. Los legisladores consideraron indispensable desarrollar el concepto "*uso de la fuerza*", en el contexto de que nos encontramos en un Estado social y democrático que requiere una base normativa confiable que contenga instituciones y procedimientos sólidos que regulen la actuación de las mismas, dotando de certeza y seguridad jurídica dicho funcionamiento, garantizando el orden y la seguridad pública, que es lo que se busca con este tipo de figuras jurídicas.

En este sentido, apunta que los legisladores buscaron establecer un parámetro que fuera entendible para todos, por lo que, para definir este concepto se tomó como base la definición de fuerza -en teoría política y jurídica-, que está relacionado con la capacidad que tiene una persona de dañar a otra con la finalidad de limitar el ejercicio de la libertad.

En cuanto a los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento, señala que se encuentran establecidos con claridad, pues se advierte que son los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, quienes deberán estar sujetos a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, al hacer uso de la fuerza, además de que de la misma ley se dilucidan quiénes son los sujetos obligados para ello.

En lo relativo a la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales, sostiene que la ley impugnada establece que los integrantes de las instituciones de seguridad, deberán observar: a) Derechos Humanos; b) No discriminación; c) Perspectiva de género; d) Principios para el uso de la fuerza; e) Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico; f) Adiestramiento en el empleo de armas menos letales; g) Código de conducta de los servidores públicos, h) Ética y doctrina policial; i) Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza; j) Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza; k) Actuación policial, en caso de detenciones; l) Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia; m) Medios y métodos de solución pacífica de conflictos; n) Manejo y control de multitudes; ñ) Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso; y, o) Manejo de crisis, estrés y emociones.

En lo que respecta a los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley, expone que el ordenamiento controvertido también define los niveles para el uso de la fuerza por parte de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, las cuales se aplicarán con base a lo siguiente: a) Presencia de autoridad; b) Uso correcto de uniforme y uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias; c) Actitud diligente; d) Persuasión o disuasión verbal; y e) Utilización de armas de fuego o de fuerza letal para repeler las resistencias de alta peligrosidad.

Por otra parte, apunta que el ordenamiento que ahora se impugna, establece las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones en los casos en que su conducta no sea acorde a los estándares que se establecen para tal efecto en dicho ordenamiento.

Además, que también contempla las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas.

Por otra parte, señala que la ley combatida, no omite regular respecto de los informes pormenorizados que deberán de rendir los servidores públicos de las instituciones de seguridad cuando actúen en ejercicio de sus funciones, pues de la misma se advierte que cuando los servidores públicos actúen en uso de sus facultades de seguridad, deberán realizar un informe pormenorizado de su actuación a su superior jerárquico, así como de la integración del expediente respectivo.

En ese mismo sentido, la ley impugnada sí establece los parámetros de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Ahora bien, por lo que hace a los principios de racionalidad y proporcionalidad, refiere que son indispensables para establecer parámetros objetivos que permitan una limitación en la utilización del uso de la fuerza por el Estado, pues por un lado, el principio de proporcionalidad determina qué nivel de fuerza será utilizado para que este sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes -es decir aquel servidor público integrante de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo hacen uso de la fuerza- deberán aplicar los medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza.

Por otro lado, el principio de racionalidad se concatena con el principio de proporcionalidad que ya fue referido, es decir son principios que se armonizan dentro de un sistema y que no pueden ser separados, pues implican un proceso donde los agentes realizan una valoración cognitiva donde se determina qué correlación existirá entre el tipo de agresión y su respuesta, ponderando las circunstancias de cooperación, resistencia o agresión, así como decidir qué tipo de tácticas de negociación, control o uso de la fuerza serán aplicadas al caso concreto; además del tipo de armas que serán empleadas, si estas son necesarias.

En cuanto a la clasificación de armas letales y no letales, sostiene que en la ley impugnada se realizó una clasificación adecuada, pues se tomaron como referencia varios instrumentos internacionales, como el adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, titulado “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, en el que se establecen directrices que se analizaron para el establecimiento de las armas letales y no letales; pues al ser una función primordial del Estado, -el garantizar el derecho humano a la seguridad pública- se deben de establecer limitantes para evitar que se exceda la utilización de uso de la fuerza y a su vez se garantice la protección de los agentes que realizan esta función salvaguardando la integridad, dignidad y derechos humanos de ambos.

Ahora, en lo que atañe a las normas de sistematización de los informes que presenten los elementos que haga uso de la fuerza, expone que el Legislador Federal, al expedir la ley impugnada, sí estableció los elementos necesarios que se deben tomar en cuenta para realizar los reportes relativos a la utilización del uso de la fuerza.

En ese contexto, considera que al haberse evidenciado la falta de sustento de las consideraciones planteadas por la Comisión accionante, deberá decretarse la validez constitucional de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- c) En relación al segundo concepto de invalidez, sostuvo que los artículos 6, fracción VI, en la porción normativa “*fuerza epiletal*”; y 36, en la porción normativa “*desde la planeación*”, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no vulneran los principios de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

Lo anterior, toda vez que dichos principios se encuentran satisfechos por la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, pues tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que dichos principios se consideren satisfecho es necesario que el Congreso que expide la Ley esté constitucionalmente facultado para ello (fundamentación) y que las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); lo que en el caso aconteció, toda vez que, por un lado, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, en relación con el diverso Cuarto transitorio, fracción III, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales, en materia de Guardia Nacional, el Congreso de la Unión está constitucionalmente facultado para expedir la Ley impugnada y, por lo que respecta a la motivación legislativa, los legisladores del Congreso de la Unión, consideraron necesario la expedición de una ley nacional que regule el uso de la fuerza por parte de instituciones de seguridad pública del Estado, con la que se pretende la disminución y erradicación de abusos en el uso de la fuerza, que especifica graduaciones en la utilización de la misma, con base en los principios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad, absoluta necesidad, rendición de cuentas y vigilancia, a fin de ofrecer la protección y salvaguarda más amplia de los derechos humanos en armonía con el artículo 1º de la Constitución, y las convenciones internacionales suscritas por México.

Al respecto, precisa que si bien las normas no regulan específicamente ciertos detalles, ello no significa que se torne insegura o que se deje en manos de la autoridad administrativa la facultad de dictar libremente o incluso arbitrariamente la resolución que corresponda, o bien que se vulneren los derechos humanos de los gobernados, pues en todo este caso, el ejercicio de aplicación de la ley está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación; así como, al desarrollo de los principios contenidos en la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y al pleno respecto de los derechos humanos.

Por lo tanto, dicho aspecto no puede tomarse como violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues esto equivaldría a exigir en el texto legal de una norma secundaria, la precisión de detalles casuísticos y concretos del actuar administrativo, como la formulación de manuales o formatos.

Ahora bien, en relación a la porción normativa de "*fuerza epiletal*" contenida en el artículo 6, fracción VI, del ordenamiento impugnado, señala que se encuentra definido como el "*uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor*", lo cual es congruente con los "*Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*", lo que además, encuentra sustento en lo establecido en el Manual del Uso de la Fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, en su capítulo "*Concepto y Principios Sobre el Uso de la Fuerza*", numeral 5.

En ese orden, considera que el artículo combatido contiene un elemento de gradualidad del uso de la fuerza pública, que tendrá como objetivo que los agentes de la autoridad o sus auxiliares, antes de llegar a ejercer el uso de la fuerza para repeler una agresión de alta peligrosidad que ponga en peligro a terceros o a la propia autoridad, deberán agotar el uso de la "*fuerza epiletal*", es decir, aquella que podrá llegar a lesionar al agresor, pero sin privarle de la vida, como máximo bien jurídico protegido de cualquier persona.

Ahora, en lo relativo al término "*desde la planeación*" contenida en el artículo 36 del mismo ordenamiento, expone que dicho concepto se refiere a que al momento de realizar un operativo hay ciertas situaciones de riesgo, en donde se deben planificar o fijar algunas metas así como estipular ciertos pasos a seguir para poder repeler y neutralizar una agresión de manera óptima, salvaguardando y garantizando los derechos humanos de todos los involucrados; por lo tanto, considera que también es infundado el concepto de invalidez por el que controvierte la constitucionalidad del artículo referido.

d) En relación con el tercer concepto de invalidez, estima que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza respeta irrestrictamente los derechos de libertad de expresión, de reunión y el principio de legalidad, pues por un lado, el artículo 27 del ordenamiento citado, establece una garantía de protección hacia el derecho de las personas de libre manifestación, que bajo ninguna circunstancia se podrán utilizar armas contra los participantes de manifestaciones o reuniones públicas que tengan dos características principales: ser pacíficas y con un objeto lícito, pues establece que: "*Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito*".

Por su parte, el diverso 28, prevé el supuesto relativo a las manifestaciones o reuniones públicas que se tornen violentas, y prevé que los policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en la ley, ya que establece que: "*Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley*".

En ese orden, considera que las normas combatidas se ajustan al texto expreso de la Norma Fundamental, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto que protege las libertades de expresión y de reunión, al impedir el uso de armas cuando se esté en presencia de una manifestación lícita, esto es, pacífica y con un objeto legítimo; además de garantizar el orden y la paz públicos, cuando las manifestaciones se tornen violentas y amenacen la seguridad de las personas -supuesto de limitación a las libertades de expresión y de reunión-, lo cual constituye un supuesto de justificación en el uso de la fuerza pública, a fin de lograr la dispersión de las personas y se logre controlar algún disturbio derivado de una manifestación o reunión pública.

De igual forma, el ordenamiento impugnado contempla un equilibrio adecuado entre el ejercicio de las libertades de expresión y de reunión, y el restablecimiento del orden y la paz públicos, cuando el ejercicio de dichos derechos exceda de las limitaciones que la propia Constitución Federal y los tratados internacionales en comento establecen.

Lo anterior se corrobora con el texto expreso de los artículos 5 y 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, los cuales establecen que el uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos; que el uso de armas estará prohibido en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito; y, que la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos; lo que además, es acorde con lo previsto en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Organización de las Naciones Unidas, en su apartado de Actuación en caso de reuniones ilícitas.

Por lo tanto, refiere que se puede afirmar que la previsión del uso de la fuerza en el caso de manifestaciones que se tornen violentas no resulta contrario a las libertades de expresión y de reunión, toda vez que se trata de un supuesto autorizado por diversos órganos internacionales.

En esa medida, concluye que el uso de la fuerza siempre será graduado y proporcional a la resistencia ofrecida por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, pues en todos los casos, el uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo, tal y como lo dispone el artículo 13 de la ley tildada de inconstitucional, por lo que se colegie que las disposiciones impugnadas no violan las libertades de expresión y de reunión, ni los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

10. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve, se tuvieron por rendidos los informes del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, y se dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que dentro del plazo de cinco días a partir de que surtiera efectos la notificación de dicho acuerdo, formularan alegatos (*ibídem*, foja 829 y 830).
11. Por acuerdo de doce de septiembre siguiente se cerró la instrucción para efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente (foja 1422 del tomo II).

II. CONSIDERACIONES.

12. **Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que se plantean diversas omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio por mandato constitucional, así como la posible contradicción entre los artículos 6 fracción VI, en la porción normativa "*fuerza epiletal*", 27, primer párrafo, 28 y 36, en la porción normativa "*desde la planeación*", de la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. **Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
14. El Decreto por el que se expidió la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve (*ibídem*, fojas 587 a 626).

² "**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; [...]"

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]"

15. Tomando en cuenta la fecha precisada (veintisiete de mayo de dos mil diecinueve), el primer día para efectos del cómputo respectivo, fue el martes veintiocho siguiente, por lo que **el plazo de treinta días naturales concluyó el miércoles veintiséis de junio de dicho año.**
16. En el caso, el escrito fue presentado el **veintiséis de junio de dos mil diecinueve** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe estimarse que su presentación es **oportuna.**
17. **Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Senado de la República de la LXII Legislatura (*ibídem*, foja 83).
18. **Procedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.
19. La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal plantean la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción II, de la Constitución Federal, en virtud de que no es posible impugnar omisiones legislativas en una acción de inconstitucionalidad, ya que ello no es propio del objetivo por el que se estableció ese medio de control constitucional; y, por ende, hacer procedente la acción en contra de omisiones legislativas es tanto como desnaturalizar esta figura.
20. En efecto, las autoridades expresan que en los conceptos de invalidez se hacen valer omisiones legislativas parciales, pues a decir de la accionante, el Congreso de la Unión al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no se ajustó a lo dispuesto en el artículo Cuarto transitorio, fracción III, de la reforma de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, toda vez que omitió definir los principios de racionalidad y oportunidad; establecer la finalidad del uso de la fuerza; prever la definición de métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; y, no estableció los mecanismos y procedimientos de sistematización y archivo en la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.
21. Sin embargo, consideran que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria respectiva, en relación con los numerales 105, fracción II, de la Constitución General, 59 y 61, fracción III, de la propia ley reglamentaria, en razón de que se impugnan omisiones legislativas las cuales no pueden ser objeto del presente medio de control constitucional.
22. Al respecto, el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria³ prevé que las controversias constitucionales son improcedentes en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ese ordenamiento; y el diverso 105, fracción II, constitucional⁴ indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá entre otros, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.
23. Por otra parte, es necesario explicar la evolución del criterio de este Tribunal Constitucional respecto de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas.
24. Así, al conocer de las acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas 23/2001 y 24/2001⁵ y 27/2002⁶, se examinaron argumentos que involucraron omisiones legislativas, pues la normativa en cuestión contenía alguna deficiencia en su regulación y, en las ejecutorias correspondientes, no se formuló consideración sobre la procedencia del medio de control constitucional en este rubro, por el contrario, se procedió al examen de ese defecto. De esto se tiene que un criterio inicial en esta Suprema Corte consistió en pronunciarse respecto de ese tipo de impugnaciones, tan es así, que del

³ "Artículo 19. (...).

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. (...).

⁴ "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.

(...).

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de agosto de dos mil uno, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de diez votos.

⁶ De la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos.

segundo de los expedientes derivó la jurisprudencia 2/2003 de rubro: “*INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO)*”⁷.

25. Posteriormente, en sesión de siete de junio de dos mil siete, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 26/2006⁸ el Tribunal Pleno, por mayoría de cinco votos, decidió que ese medio de control constitucional es improcedente respecto de la omisión legislativa que se adujo en contra de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. De ese sumario derivó la tesis XXXI/2007 que cita en su contestación de demanda la Cámara de Senadores.
26. Pero en sesión de dos de agosto de dos mil siete, en una nueva reflexión, por mayoría de nueve votos, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 24/2004⁹, y en ella se explicó que si bien es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión absoluta, ello no aplica cuando esto es consecuencia de una regulación deficiente. Ese criterio se encuentra plasmado en la jurisprudencia 5/2008 emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto siguiente:

“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. 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 de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”¹⁰.

27. Lo anterior, ha sido reiterado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre otras, las identificadas con el número 118/2008¹¹ y la 21/2009¹², de donde derivaron las siguientes jurisprudencias 68/2009, 15/2010 y 16/2010, respectivamente:

“RECuento DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL. Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la

⁷ **Texto:** El artículo 30, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé que en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, el consejo general de ese instituto debe hacerlo del conocimiento de la Legislatura Estatal a fin de que ésta proceda a nombrar al consejero presidente sustituto y, en tanto no resuelva, seguirá encargado del despacho el secretario general. Por otra parte, el artículo 38 de la norma en cita, señala que el secretario general del Instituto Electoral Estatal será sustituido por el director jurídico. Sin embargo, al no establecerse un plazo específico para que la Legislatura Local lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, puede dar lugar a que el secretario general funja indefinidamente como tal y, como consecuencia, el director jurídico se encuentre en situación similar en el cargo de secretario general, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XVII, febrero de 2003, P./J. 2/2003, página 618, registro digital 184873).

⁸ En sesión de siete de junio de dos mil siete, bajo la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁹ En sesión de dos de agosto de dos mil siete, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, en cuya ausencia hizo suyo el asunto el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de diez votos.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXX, noviembre de 2009.

¹¹ Resuelta en sesión de nueve de diciembre de dos mil ocho, bajo la Ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón y por mayoría de ocho votos.

¹² Resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil nueve, a nombre del Ministro Mariano Azuela Güitrón, y por mayoría de ocho votos.

jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', debiendo clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de 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.', se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional".¹³

"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. El principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de las minorías a través de un porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida para evitar la subrepresentación, y garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso estatal, pero evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Así, en relación con la normativa de las entidades federativas, las Legislaturas de los Estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: 'MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.', consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurren en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', en razón de que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso local".¹⁴

"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. Del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución General de la República se advierte el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Por ello, si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas en el diverso 315 del mismo ordenamiento, incurrió en omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas".¹⁵

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, julio de 2009, página 1455.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, página 2325.

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, página 2324.

28. De la lectura a las jurisprudencias citadas se advierte la referencia a la diversa 11/2006 que describe los tipos de omisiones legislativas que pueden surgir; así, esa jurisprudencia explica lo siguiente:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”.¹⁶

29. Esta última tesis derivó de la controversia constitucional 14/2005¹⁷ y de ella resulta ilustrativo reproducir los siguientes razonamientos:

“(…).

Ahora bien, en relación a los órganos legislativos del Estado, únicos a los que deberemos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en que momento lo hará.

Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.

Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones. Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

¹⁷ En sesión de tres de octubre de dos mil cinco, Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz, unanimidad de diez votos.

legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

Podemos combinar los dos tipos de competencias que han quedado precisadas —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y los tipos de omisiones —absolutas y relativas— que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado, por lo que tendremos como resultado el siguiente cuadro:

Competencias facultades.	o	No ejercicio.	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo		Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio obligatorio		Omisión absoluta	Omisión relativa

De lo anterior se aprecia que tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 2.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 3.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;
- 4.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente. (...)”

30. De acuerdo con esas consideraciones el Tribunal Pleno distinguió cuatro tipos de omisiones legislativas, así como explicó su contenido, de la siguiente manera:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, entendida como aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido;
2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, es decir, aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente;
3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo, a saber, la que comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo, que se actualiza cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

31. Cabe señalar que el criterio sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas no ha sufrido modificación alguna, por tanto, sigue siendo aplicable, pues impera el principio de dar cumplimiento completo y eficaz de todo mandato constitucional.
32. En ese contexto, debe decirse que no asiste razón a las autoridades señaladas como responsables en cuanto argumentan que el medio de control constitucional que nos ocupa es improcedente porque contiene conceptos de invalidez en los que se denuncian omisiones legislativas.
33. En efecto, es verdad que en su momento este Tribunal Pleno estableció criterio en el sentido de que del análisis de la fracción II del artículo 105 constitucional, no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales ordinarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, y que se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.
34. Sin embargo, como ha quedado acreditado, ese razonamiento se entiende superado, pues indudablemente existen precedentes en los que se ha subrayado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero esto se hizo de manera incompleta o deficiente; y es precisamente este alegato el que se introduce en las demandas, esto es, que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, tiene deficiencias legislativas que no hacen eficaz la regulación ordenada por el Poder Reformador.
35. En consecuencia, como se apuntó, no se actualiza la causal de improcedencia que se hace valer; máxime que el criterio que rige ha sido reiterado en distintas acciones de inconstitucionalidad sobre todo de carácter electoral.
36. Por otra parte, la Cámara de Senadores alegó que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe contener los nombres y firmas de los promoventes.
37. Al respecto, este Alto Tribunal advierte que no asiste razón a la autoridad aludida, en tanto que de la demanda correspondiente se aprecia que, contrario a lo que afirma, sí consta el nombre y firma del promovente, en específico, de Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia aludida.
38. Así las cosas, al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso a los analizados, ni este Alto Tribunal advierte de oficio alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

III. ESTUDIO DE FONDO.

39. Dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por una parte, solicitó la invalidez de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza en su integridad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio; en tanto que por otra, la invalidez de diversos artículos de dicha ley en particular; en principio, se analizará la solicitud de invalidez de la ley impugnada en su totalidad y, posteriormente, la de los numerales en específico.
1. Análisis de la solicitud de invalidez de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza en su integridad, por omisiones legislativas relativas en ejercicio obligatorio.
40. La comisión accionante señala que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza es inválida en su totalidad, dado que el Congreso de la Unión al expedirla no atendió en su integridad la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en el que el constituyente señaló las previsiones que como mínimo debería establecer dicha ley.
41. En específico, la accionante sostiene que el Congreso de la Unión al expedir la ley impugnada, omitió establecer las previsiones a que se refieren los puntos 1, 3, 4, 6 y 9 de la fracción III del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional referida, en cuanto a la finalidad del uso legítimo de la fuerza, los principios de racionalidad y oportunidad, la correcta clasificación de armas e instrumentos incapacitantes, letales y no letales, así como las normas para la sistematización y archivo de los informes que presenten los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

42. Antes de analizar los planteamientos de invalidez relativos a los temas apuntados, es oportuno señalar que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en relación con las omisiones legislativas.
43. Ciertamente, al resolver la controversia constitucional 14/2005¹⁸, señaló que existen dos tipos de facultades o competencias de los órganos legislativos: las de ejercicio potestativo y las de ejercicio obligatorio.
44. En cuanto a las primeras, explicó que eran aquéllas en las que los órganos legislativos pueden decidir si las ejercen o no y en qué momento lo harán, pues no implica una obligación, sino que es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales.
45. Por otro lado, respecto a las facultades o competencias de los órganos legislativos de ejercicio obligatorio, precisó que son aquéllas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les ha otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción. Además, indicó que esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales e, incluso, en su derecho transitorio, dado que este último cumple con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.
46. Así, sostuvo que respecto a la clasificación apuntada, es necesario considerar las posibilidades de su no ejercicio, lo cual se traduce en omisiones de dos tipos: las omisiones absolutas, en las que simplemente el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo; y las omisiones relativas, en que el órgano legislativo ejerció su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
47. También, determinó que al combinar los dos tipos de competencias –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, con los dos tipos de omisiones –absolutas y relativas– que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos, se tiene la clasificación siguiente:
- Omisiones legislativas absolutas en competencia de ejercicio obligatorio: es aquélla que se actualiza cuando el órgano legislativo tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
 - Omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio: se presenta cuando el órgano legislativo emite cierta ley, respecto de la cual tiene la obligación o un mandato de expedirla, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.
 - Omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo: son aquéllas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
 - Omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo: se presentan cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo hace de manera incompleta o deficiente.
48. Del precedente aludido, derivó la jurisprudencia 11/2006, intitulada **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”**, ya transcrita en párrafos precedentes.
49. Ahora bien, desde este momento es oportuno señalar que, por regla general, contrario a la pretensión de la accionante, la existencia de omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio no conlleva a la invalidez de la totalidad de la ley de que se trate, sino que, en su caso, a ordenar que se legisle respecto a los aspectos materia de la omisión¹⁹.
50. Lo expuesto es así, dado que debe existir congruencia entre la violación y su corrección, por lo que si la violación consiste en que el legislador emitió un ordenamiento de manera incompleta, entonces lo que procede es ordenar que legisle para subsanar sus deficiencias, es decir, en estos casos, la fuente que origina la inseguridad jurídica es la ausencia de normas, no así aquéllas que ya existen en la legislación de que se trate.

¹⁸ Resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos, Ministro Ponente José Ramón Cossío Díaz.

¹⁹ Así lo ha venido haciendo este Tribunal Pleno en otras acciones de inconstitucionalidad, en las que ante la constatación de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, ha determinado como efecto ordenar al legislador que subsane la omisión expidiendo la legislación que haga falta, no así el de anular toda la ley.

Al respecto, por mencionar algunas, ver las acciones de inconstitucionalidad 1/2016 y 38/2016, resueltas en sesiones de nueve de mayo y once de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad y por mayoría de votos (en contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá), en cuanto al aspecto aquí destacado, respectivamente.

51. En ese sentido, no es jurídicamente posible determinar la invalidez de la totalidad de una ley, en atención a omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, dado que la circunstancia de que resulte parcial la omisión, necesariamente implica que el legislador al expedir la ley, sí cumplió con su obligación en relación con algunos aspectos, por lo que no es razón suficiente para declarar la invalidez de las normas en que atendió los mismos, la sola circunstancia de que no se expidieron todas aquéllas necesarias para abarcar la totalidad de los aspectos a que está obligado pues, en todo caso, la validez constitucional de estas últimas es una cuestión que debe determinarse individualmente y no en función de su pertenencia a un ordenamiento incompleto.
52. Establecido lo anterior, en atención a que la accionante asegura que el Congreso de la Unión al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, incurrió en diversas omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, ahora corresponde verificar si el Congreso de la Unión tenía la obligación de expedirla y, en caso afirmativo, si lo hizo de manera incompleta o deficiente.
53. Al respecto, para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que el Congreso de la Unión tenía un mandato constitucional de expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, con motivo del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.
54. La obligación apuntada, deriva del decreto aludido, pues en el mismo se reformó, entre otros, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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

55. De la lectura del precepto transcrito, es evidente que la finalidad de su reforma, fue conceder al Congreso de la Unión facultad única para expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual quedó sujeta a una temporalidad en cuanto a su ejercicio, dado que en el régimen transitorio que fijó el constituyente en el decreto referido, en específico en el artículo transitorio primero, precisó que dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor, debería expedir, entre otros ordenamientos, la ley nacional que reglamente el uso de la fuerza, tal como se advierte de la transcripción siguiente:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.”

56. Además, en relación con la obligación referida, el constituyente en el artículo cuarto transitorio del propio decreto, en lo que aquí interesa, estableció:

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

(...)

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

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

2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;

3. *La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;*
4. *La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;*
5. *Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;*
6. *La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;*
7. *Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;*
8. *Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;*
9. *Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y*
10. *Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública. (...)”*

57. Así, el Congreso de la Unión no sólo tenía la obligación constitucional de expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza en un plazo determinado, sino que también estaba sujeto a los parámetros mínimos de previsión precisados en los distintos puntos del precepto transitorio transcrito, los cuales al constituir un piso mínimo, sólo pueden entenderse atendidos si se establecen en la ley respectiva de manera expresa, pues su finalidad, precisamente, es garantizar un correcto y eficaz desarrollo del ejercicio de la competencia conferida, para evitar la expedición de leyes deficientes, en pro de la seguridad jurídica.

58. Por lo tanto, una vez determinada la existencia de un mandato constitucional para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en los términos apuntados, procede analizar si en el ejercicio de esa competencia obligatoria, incurrió en las omisiones legislativas relativas destacadas por la comisión accionante.

1.1. Análisis de la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la finalidad del uso de la fuerza.

59. En los conceptos de invalidez, la comisión accionante sostiene que si bien la ley impugnada desarrolla la definición y el alcance del uso de la fuerza, lo cierto es que no contiene disposición alguna respecto a la finalidad de la misma, en contravención a lo indicado en el punto 1 de la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

60. Al respecto, indica que los estándares sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰ respecto de la finalidad del uso de la fuerza, afirman que debe consistir en el restablecimiento de la seguridad y el orden público dentro del territorio, siempre que existan circunstancias que así lo ameriten.

61. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que asiste razón a la accionante en este aspecto, pues dentro del parámetro mínimo de previsión ordenado por el constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto constitucional respectivo, se encuentra en el punto 1 la finalidad de su uso, tal como se advierte del extracto que se transcribe:

²⁰ Como referencia cita la sentencia dictada por el Tribunal Interamericano en el caso Mujeres Víctima de Tortura Sexual en Atenco Vs México de 2018, en relación con lo establecido en los diversos casos Velásquez Rodríguez Vs Honduras de 1988 y Cruz Sánchez y otros Vs Perú de 2015.

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

(...)

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

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

- 62.** Sin embargo, aun cuando la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza contempla una definición²¹ y señala distintas cuestiones de la misma, como los principios que la rigen²², la observancia plena a los derechos humanos²³, la graduación del impacto que tiene en las personas²⁴, sus mecanismos de reacción²⁵, la clasificación de las conductas que la ameritan en atención a su intensidad²⁶, sus niveles en el orden en que deben agotarse²⁷, las características que deben tener la resistencia o agresión para justificarla²⁸, los instrumentos para su uso²⁹ y sus protocolos de actuación³⁰; no señala cuál es la finalidad de su uso.

²¹ “Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

XIV. Uso de la Fuerza: la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.”

²² “Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;

II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;

IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.”

²³ “Artículo 5. El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.”

²⁴ “Artículo 6. El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;

II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;

III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;

IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;

V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;

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

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

²⁵ “Artículo 9. Los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza son:

I. Controles cooperativos: indicaciones verbales, advertencias o señalización;

II. Control mediante contacto: su límite superior es la intervención momentánea en funciones motrices;

III. Técnicas de sometimiento o control corporal: su límite superior es el impedimento momentáneo de funciones corporales y daños menores en estructuras corporales;

IV. Tácticas defensivas: su límite superior es el daño de estructuras corporales no vitales, y

V. Fuerza Letal: su límite es el cese total de funciones corporales. Se presume el uso de la fuerza letal cuando se emplee arma de fuego contra una persona.”

²⁶ “Artículo 10. La clasificación de las conductas que ameritan el uso de la fuerza, ordenadas por su intensidad, es:

I. Resistencia pasiva: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia pasiva podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior;

II. Resistencia activa: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia activa podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, y

III. Resistencia de alta peligrosidad: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a miembros de las instituciones de seguridad, lesiones graves o la muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia de alta peligrosidad podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V del artículo anterior.”

²⁷ “Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

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

a) El uso adecuado del uniforme;

b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y

c) Una actitud diligente.

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

63. Desde luego, no se desatiende que en el artículo 4, fracción I, de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, se establece como principio que rige el uso de la fuerza al de absoluta necesidad, en los términos que se transcriben:

“Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor. (...)”

64. Así como que del precepto transcrito podría entenderse implícita su finalidad, pues permite inferir que el uso de la fuerza es para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o mantener el orden y la paz pública.
65. No obstante, se estima que tal circunstancia es insuficiente para cumplir con el mandato constitucional en análisis, dado que incluso entendiendo implícita la finalidad del uso de la fuerza en el principio de absoluta necesidad referido, debe tenerse en cuenta que el constituyente al establecer el parámetro mínimo de previsión para la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, además de precisar que debería indicarse su finalidad, consideró necesario que se señalara que se rige, entre otros, por el principio de absoluta necesidad, lo cual estableció en los puntos 1 y 3 de la fracción III del artículo cuarto transitorio del decreto respectivo.
66. Lo anterior es relevante, pues denota que la intención del constituyente era que se estableciera la finalidad del uso de la fuerza con independencia de que pudiera entenderse implícito en el contenido de alguna otra norma, como en el caso pudiera afirmarse que aconteció en relación con el principio de absoluta necesidad.
67. Además, esta forma de entender el mandato constitucional en análisis, se advierte del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en cuanto se precisó que con las observaciones y modificaciones realizadas al proyecto de ley, las previsiones mínimas requeridas en el artículo cuarto transitorio del Decreto de la reforma constitucional respectiva, se encontraban plenamente atendidas y como prueba de ello, respecto a la finalidad del uso de la fuerza, indicó que se estableció en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza; en tanto que la sujeción del uso de la fuerza a diversos principios, entre ellos, al de necesidad, en los numerales 4 y 5 de la propia ley, tal como se aprecia del extracto que se transcribe:

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

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

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

²⁸ “Artículo 12. El uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es:

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

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

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

²⁹ “Artículo 14. Las instituciones de seguridad asignarán las armas solamente al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso y este, a su vez, solo podrá usar las armas que le hayan sido asignadas.”

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

I. Incapacitantes menos letales:

a) Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

b) Dispositivos que generan descargas eléctricas;

c) Esposas o candados de mano;

d) Sustancias irritantes en aerosol, y

e) Mangueras de agua a presión.

II. Letales:

a) Armas de fuego permitidas, y

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

Las instituciones de seguridad deberán dotar a los agentes con el equipo de protección y vehículos con y sin blindaje, a fin de proteger su integridad y disminuir la necesidad del uso de armas de cualquier tipo.

En todos los casos, las armas que se autoricen para los cuerpos de policía deberán apegarse a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 24 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.”

³⁰ “Artículo 8. Los protocolos y procedimientos del uso de la fuerza deberán atender a la perspectiva de género, la protección de niñas, niños y adolescentes, así como la atención de situaciones de riesgo en el interior o en las inmediaciones de guarderías, escuelas, hospitales, templos, centros de reclusión y otros lugares en el que se congreguen personas ajenas a los agresores.”

“Artículo 16. Las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

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

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

“(...) por mandato constitucional el Congreso debe emitir una Ley que regule el uso de la fuerza de las instituciones policiales del Estado, al respecto, los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras consideramos que, con las observaciones y modificaciones al proyecto de Ley por parte de los Grupos Parlamentarios y los representantes del Gobierno Federal, las previsiones y requerimientos del artículo cuarto transitorio antes mencionados se encuentran plenamente atendidos. Lo anterior se comprueba en el cuadro siguiente:”

Contenido mínimo señalado en el artículo cuarto transitorio del decreto de Reforma Constitucional, por el que se crea la Guardia Nacional	Contenido señalado en la iniciativa construida por los Grupos Parlamentarios del H. Senado de la República y el Gobierno Federal.
1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;	<p>Capítulo I</p> <p>Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.</p> <p>Cuando las autoridades a que se refiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley.</p> <p>Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto:</p> <p>I. Establecer las normas generales bajo las cuales los integrantes de las instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la fuerza y utilizar el armamento oficial para el desempeño de sus funciones;</p> <p>II. Regular el catálogo normativo de funciones, derechos, obligaciones y prohibiciones para los integrantes de las instituciones de seguridad que ejercen el uso de la fuerza;</p> <p>III. Establecer las reglas para el control y administración del equipamiento oficial de los integrantes de las instituciones de seguridad;</p> <p>IV. Normar los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad en el uso de la fuerza y del armamento oficial;</p> <p>V. Brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las instituciones de seguridad en el ejercicio de sus funciones, y</p> <p>VI. El establecimiento del régimen de responsabilidades por la inobservancia de esta Ley.</p> <p>Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Agente: servidor público integrante de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo, cargo o comisión, hace uso de la fuerza. Se considerará agente al elemento de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, así como a las personas que presten servicios de seguridad privada en términos de la ley, cuando colaboren en tareas de seguridad pública;</p>

	<p>II. Armas de fuego: las autorizadas para el uso de los miembros de las instituciones de seguridad, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento;</p> <p>III. Armas menos letales: aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida;</p> <p>IV. Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte;</p> <p>V. Control: la acción que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad sobre una o varias personas para su contención;</p> <p>VI. Detención: la restricción de la libertad de una persona por las instituciones de seguridad, con el fin de ponerla a disposición de la autoridad competente;</p> <p>VII. Instituciones de Seguridad Pública: las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias o entidades encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal, las cuales también podrán ser referidas en esta Ley como instituciones de seguridad;</p> <p>VIII. Estructuras corporales: las partes anatómicas del cuerpo, tales como los órganos, las extremidades y sus componentes;</p> <p>IX. Funciones corporales: las funciones fisiológicas de los sistemas corporales tales como el sistema respiratorio, el sistema cardiovascular, el sistema músculo-esquelético, entre otros;</p> <p>X. Lesión: el daño producido por una causa externa que deja huella material en el cuerpo humano;</p> <p>XI. Lesión grave: el daño producido por una causa externa que ponga en peligro la vida o que disminuya de manera permanente las capacidades físicas de una persona;</p> <p>XII. Ley: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza;</p> <p>XIII. Sujetos Obligados: las instituciones de seguridad pública, las auxiliares, y los agentes de ambas, y</p> <p>XIV. Uso de la Fuerza: la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.</p>
2. (...)	
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;	<p>Capítulo II</p> <p>De los Principios del Uso de la Fuerza</p> <p>Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:</p> <p>I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;</p>

	<p>II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;</p> <p>III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;</p> <p>IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y</p> <p>V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.</p> <p>Artículo 5. El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.</p>
--	--

68. Como puede verse, en el dictamen aludido se consideró que los requerimientos mínimos de previsión fijados por el constituyente para la ley en comento, respecto a la finalidad del uso de la fuerza y el principio de necesidad, son independientes entre sí y quedaron cumplidos en distintos artículos de la misma.
69. Por lo que hace a la previsión de la finalidad del uso de la fuerza, se afirmó que quedó atendida en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; sin embargo, de su lectura es claro que no es así, pues de éstos únicamente se advierte la naturaleza de las disposiciones contenidas en dicha ley y su ámbito de aplicación, el objeto que tiene la misma y lo que debe de entenderse por distintos vocablos ahí utilizados.
70. En consecuencia, el Congreso de la Unión al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, no cumplió con la previsión mínima que se estableció para dicha ley en el régimen transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, respecto a establecer la finalidad del uso de la fuerza pública; por lo que procede declarar una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio en cuanto a ese aspecto, con los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.
- 1.2. Análisis de la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.**
71. La comisión accionante en sus conceptos de invalidez sostiene que no obstante que el artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 3, del Decreto de reforma a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, exige la sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, en el artículo 4 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza se estableció la sujeción de ésta a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, y rendición de cuentas y vigilancia; por lo que resulta evidente la omisión legislativa en que incurrió el Congreso de la Unión en cuanto a los principios de racionalidad y oportunidad requeridos para el uso de la fuerza.
72. En ese sentido, precisa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de racionalidad implica que, en la medida de lo posible, las actuaciones y reacciones de los miembros de seguridad pública, no se rijan por valoraciones subjetivas o irracionales, sino que se aprecien los hechos tal como son, con independencia de los prejuicios, pasiones, ideologías u otros paradigmas particulares que detente el sujeto.
73. Así como que el principio de oportunidad significa que debe procurarse el momento y lugar en que se reduzcan al máximo los daños y afectaciones tanto a la vida como a la integridad de las personas involucradas y en general la afectación de los derechos de las personas.

74. Además, afirma que no se justifica la omisión de previsión de los principios apuntados, con la circunstancia de que en la ley se incorporaron principios no exigidos en la reforma constitucional, como el de prevención y el de rendición de cuentas y vigilancia.
75. Al respecto, se estima que asiste razón a la accionante en el aspecto referido, porque, efectivamente, dentro del parámetro mínimo de previsión ordenado por el constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto constitucional respectivo, se encuentra en el punto 3 la sujeción del uso de la fuerza a diversos principios, entre ellos, a los de racionalidad y oportunidad, tal como se advierte del extracto que se transcribe:

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

(...)

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

(...)

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

76. De una revisión a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, se aprecia que se destinó el artículo 4 para establecer los principios que rigen el uso de la fuerza, en los términos que se precisan:

“Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;

II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;

IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.”

77. De acuerdo con el precepto transcrito, el uso de la fuerza se sujetará a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, y rendición de cuentas y vigilancia, sin que nada se estableciera en cuanto a los principios de racionalidad y oportunidad.
78. Tampoco se advierte que exista algún otro artículo en la ley en análisis que establezca los principios aludidos y en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, se precisó que las previsiones mínimas requeridas en el artículo cuarto transitorio del Decreto de la reforma constitucional respectiva, se encontraban plenamente atendidas, dado que los principios que rigen al uso de la fuerza se fijaron en los numerales 4 y 5 de la ley especial indicada, de acuerdo con el extracto que se transcribe:

“(...) por mandato constitucional el Congreso debe emitir una Ley que regule el uso de la fuerza de las instituciones policiales del Estado, al respecto, los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras consideramos que, con las observaciones y modificaciones al proyecto de Ley por parte de los Grupos Parlamentarios y los representantes del Gobierno Federal, las previsiones y requerimientos del artículo cuarto transitorio antes mencionados se encuentran plenamente atendidos. Lo anterior se comprueba en el cuadro siguiente:”

Contenido mínimo señalado en el artículo cuarto transitorio del decreto de Reforma Constitucional, por el que se crea la Guardia Nacional	Contenido señalado en la iniciativa construida por los Grupos Parlamentarios del H. Senado de la República y el Gobierno Federal.
(...)	
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;	<p>Capítulo II</p> <p>De los Principios del Uso de la Fuerza</p> <p>Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:</p> <p>I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;</p> <p>II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;</p> <p>III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;</p> <p>IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y</p> <p>V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.</p> <p>Artículo 5. El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.</p>

79. Así, el legislador ordinario afirmó que la previsión de los principios a que debe sujetarse el uso de la fuerza, quedó atendida en los artículos 4 y 5 de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, a pesar de que es claro que en éstos nada se dijo de los principios de racionalidad y oportunidad, sino que se limitaron a establecer los diversos de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, y rendición de cuentas y vigilancia, así como el respeto a los derechos humanos en el uso de la fuerza.
80. En ese plano explicativo, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Congreso de la Unión al expedir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, no cumplió con la previsión mínima que se estableció para dicha ley en el régimen transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, respecto a establecer la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad; por lo que procede declarar una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio en cuanto a ese aspecto, con los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.

1.3. Análisis de la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza, mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y letales, así como la distinción y regulación de dichas armas.

81. La comisión accionante en sus conceptos de invalidez afirma que se incumplió con el artículo cuarto transitorio, fracción III, numerales 4 y 6, del Decreto de reforma a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, en el que se exige que en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza se establezca:
- La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales.
 - La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.
82. Lo anterior, en razón de que considera que si bien en el artículo 40 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se estableció la formación en el empleo de armas menos letales, lo cierto es que el mandato constitucional se refiere a la capacitación en el empleo de armas tanto incapacitantes, como no letales y, sobre todo, letales; aunado a que dicha ley en sus artículos 3, fracciones III y IV, 6, fracciones V, VI y VII, 11, fracciones IV y V, 15, fracciones I y II, y 16, párrafos segundo y tercero, dispone lo concerniente al empleo y clasificación de armas letales y menos letales; mientras que la constitucional obliga a clasificar las armas en incapacitantes, no letales y letales.
83. Además, argumenta que la incorporación hecha por el Congreso para definir a las armas como “*menos letales*” resulta plausible, pues cualquier arma, de acuerdo al uso que se le dé, puede resultar potencialmente letal, así no esté hecha *ex profeso* para causar la muerte. Sin embargo, lo cierto es que, la incompatibilidad con el texto constitucional, es evidente.
84. El concepto de invalidez aludido es infundado, por los motivos que se exponen.
85. En principio, debe decirse que dentro del parámetro mínimo de previsión ordenado por el constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto constitucional respectivo, se encuentra en los puntos 4 y 6, entre otras cosas, el adiestramiento para el uso de la fuerza mediante el empleo de armas, así como la regulación y distinción de éstas en armas incapacitantes, no letales y en armas letales, de la manera siguiente:
- “Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:*
- (...)
- III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:*
- (...)
- 4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, **el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;***
- (...)
- 6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales; (...).”*
86. El argumento de la accionante sustancialmente radica en señalar que si bien en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza se reguló en relación con los aspectos apuntados; ello se realizó en función de una clasificación de armas distinta a la que se establece constitucionalmente, pues se diferenció a las armas en menos letales y letales, no así en incapacitantes, no letales y letales, lo cual ocasionó que se omitiera prever lo relativo a las armas incapacitantes y no letales.
87. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que no se incurrió en la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio planteada.
88. Antes de exponer las razones por las que se llega a la conclusión apuntada, es necesario señalar que este Alto Tribunal no coincide con la lectura que la accionante realiza de la norma impugnada, en cuanto afirma que establece una clasificación de armas en la que figuran tres categorías: armas incapacitantes, armas no letales, y armas letales.

89. Ello es así, pues del punto 4 de la fracción III del artículo cuarto transitorio en análisis, se aprecia que textualmente señala *“el empleo de armas incapacitantes, no letales y armas letales”*, de manera que es claro que en dicho enunciado se utiliza el sustantivo *“armas”* para dividir entre los adjetivos calificativos que las categorizan, consistentes en *“incapacitantes, no letales”* y *“letales”*, lo cual pone de manifiesto que se trata únicamente de dos categorías de armas: 1) las incapacitantes no letales y 2) las letales.
90. Desde luego, no se desatiende que en el punto 6 de la fracción III del artículo cuarto transitorio en trato, se establece que *“La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales”*, lo cual pudiera estimarse indicativo de que se trata de tres categorías de armas; sin embargo, esto no es así de acuerdo con el punto 4 indicado pero, sobre todo, porque interpretar como una sola categoría a las armas incapacitantes no letales resulta congruente con la forma en que lo hacen los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en los que en el punto 2 de sus disposiciones generales se hace referencia, precisamente, a las armas incapacitantes no letales como una sola categoría, tal como se aprecia de extracto que se transcribe:
- “Disposiciones generales*
(...)
2. 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.
(...)”
91. Establecido lo anterior, procede señalar que la razón por la que se estima que no se incurrió en la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio planteada, consiste en que las armas menos letales a que se refiere la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza son equivalentes a las diversas *“incapacitantes, no letales”* a que se refiere el mandato constitucional.
92. Ciertamente, este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016³¹, analizó la validez de diversos artículos de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, y en lo que aquí interesa, sostuvo que un marco legal para la autorización y el empleo del uso de la fuerza y armas letales debe respetar cuatro principios reinantes, entre ellos, el de absoluta necesidad y el de proporcionalidad.
93. En cuanto al principio de absoluta necesidad, señaló que ordena que la fuerza pública únicamente se utilice cuando no hay otros medios disponibles para lograr el objetivo legítimo, es decir, cuando sea estrictamente necesario su empleo, así como que la cantidad de fuerza que deba emplearse es la mínima posible, por lo que no podrá utilizarse un grado mayor de fuerza que la indispensable para alcanzar tal objetivo.
94. Además, indicó que para cumplimentar lo anterior, el segundo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que la ley debe establecer una serie de métodos lo más amplia posible y dotar a los funcionarios de distintos tipos de armas y municiones, de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego.
95. En ese sentido, puntualizó que entre dichas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector.
96. Por otra parte, dijo que el principio de proporcionalidad proscribire, en términos generales, la generación de un daño excesivo por parte de los agentes del orden público al momento de recurrir a la fuerza. Es decir, requiere que el bien u objetivo legítimo que se pretenda alcanzar se compare con la amenaza planteada.
97. Así, afirmó que el principio aludido establece un grado máximo de fuerza que pueda ser empleada para alcanzar un objetivo legítimo específico y, por ende, determinar hasta qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza en la consecución de tal objetivo. Si el principio de necesidad puede ser percibido como una *“escala del empleo de la fuerza”*, la proporcionalidad *“es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza”*. La fuerza no puede ir más allá de esos límites, incluso si pudiese considerarse *“necesaria”* para lograr el objetivo legítimo.

³¹ Resuelta en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

98. También, explicó que en el caso de la fuerza potencialmente letal, el requisito de la proporcionalidad sólo puede cumplirse si la fuerza se emplea para salvar una vida o proteger a una persona de lesiones graves. Por tanto, en el caso de la fuerza letal no se necesita una proporcionalidad ordinaria, sino estricta.
99. Por lo tanto, determinó que el uso de armas letales está previsto como medida de último recurso, cuando resulten insuficientes medidas menos extremas, así como que un entendimiento integral del principio de proporcionalidad, implica que todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales, de manera que la proporcionalidad debe estar guiada en todo momento a la luz del principio de protección de la vida, el cual exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal salvo para proteger el orden público u otros intereses similares. El objetivo principal debe ser salvar una vida.
100. Pues bien, el precedente aludido permite entender que el uso de la fuerza por parte de los agentes, siempre debe ser excepcional y gradual, partiendo de la mínima indispensable para alcanzar el fin legítimo perseguido y que el aumento de su intensidad tiene como límite la generación de un daño excesivo, al no compararse el bien u objetivo que se pretende alcanzar con la amenaza planteada, así como que para el desempeño de dicha función los agentes tienen que contar con distintos tipos de armas y municiones, entre las que deben figurar armas incapacitantes no letales, para restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes y así existan condiciones para hacer un uso diferenciado de las armas de fuego.
101. Lo anterior, pone de manifiesto que la intensidad del uso de la fuerza está directamente relacionada con la capacidad lesiva o letal de las armas y municiones que pueden emplear los agentes al ejercerla, las cuales deben ser de distintos tipos: incapacitantes no letales y letales, dependiendo el grado en que su empleo restringe la posibilidad de ocasionar lesiones o la muerte.
102. Por lo tanto, se considera que la clasificación de las armas en incapacitantes no letales y letales a que se refiere el parámetro mínimo de previsión ordenado por el constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, es en función del grado en que su empleo restringe la posibilidad de ocasionar lesiones o la muerte, de manera que un arma será incapacitante no letal, cuando esté diseñada para que exista un alto grado de certeza de que con su uso no se ocasionarán lesiones o la muerte; mientras que, por el contrario, un arma se entenderá letal, si fue creada para causar lesiones graves o la muerte.
103. Ahora bien, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su artículo 3, fracciones III y IV, distingue entre armas menos letales y armas letales, en los términos que se transcriben:
- “Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por: (...)*
- III. Armas menos letales: aquéllas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida;*
- IV. Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte; (...).”*
104. De la lectura del precepto transcrito, se aprecia que la diferencia entre armas menos letales y letales radica en la capacidad que tengan para causar lesiones graves o la muerte, pues mientras las primeras están diseñadas para reducir al mínimo ese aspecto, las otras lo están para ocasionarlo.
105. En ese plano explicativo, resulta claro que las armas incapacitantes no letales a que se refiere la Constitución al fijar el parámetro mínimo de previsión para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y las diversas armas menos letales que estableció el Congreso de la Unión en competencia de ejercicio obligatorio al expedir dicha ley, son equivalentes.
106. Además, se considera que la denominación de armas menos letales es más adecuada, pues aun cuando se entiende equivalente a las incapacitantes no letales, dado que ambas no están diseñadas para causar lesiones graves o la muerte, sino para reducir al máximo tal aspecto, lo cierto es que cualquier arma puede ocasionar ese resultado, a pesar de que no haya sido creada para ello, lo cual dependerá de diversos factores, como la forma y frecuencia en que se use, las condiciones ambientales que imperen y el estado de salud de la persona en contra de quien se aplique, entre otros.
107. Esta concepción de armas incapacitantes no letales, como equivalentes a las menos letales, también ha sido reconocida por diversos Estados de la región de América Latina y el Caribe miembros de Naciones Unidas, pues al respecto dicha organización señala lo siguiente:

“(…) Diversos estudios documentan el uso de la fuerza, a veces desproporcional, ejercido por armas de fuego por parte de las distintas fuerzas del orden, provocando, en algunos casos la muerte de civiles e inocentes. Si bien es cierto que cada caso requiere un análisis pormenorizado, algunos especialistas sugieren que el uso de las armas llamadas “no letales” o “menos letales” podría contribuir a reducir estas fatalidades.

Las armas menos letales (AML) son dispositivos diseñados para generar un efecto específico e intermedio que permita neutralizar o incapacitar temporalmente objetivos en situaciones de riesgo medio, reduciendo la probabilidad de una fatalidad.

Los conceptos “no letales”, “preletales” e “incapacitantes” son utilizados para referirse a dispositivos que buscan incapacitar y cuyo objetivo principal no es causar la muerte del destinatario del impacto. Estos términos se utilizan indistintamente por parte de investigadores, periodistas y funcionarios de gobierno, pero dado que no son idénticos, ameritan un análisis diferenciado.

Este estudio considera la denominación “menos letal” como la más apropiada si bien la mayoría de referencias y normativas nacionales en América Latina y el Caribe (ALC) optan principalmente por el término “no letal”. Se ha preferido el uso del término arma menos letal (AML) sobre el concepto de “arma no letal”, resaltando así el atributo de gradualidad de la fuerza.

Según el centro de pensamiento Council of Foreign Relations, la misión de un arma no letal debe ser “proveer alternativas más flexibles, adaptar el impacto de los dispositivos para lograr una respuesta deseada, garantizar la reversibilidad de los efectos, y reducir o evitar la muerte de individuos ajenos al conflicto y la destrucción no intencional de equipos o infraestructuras”.

Sin embargo, la evidencia muestra que además de no sustituir completamente al armamento letal, las armas no letales pueden resultar en lesiones severas e incluso la muerte. Por lo tanto, el término “no letal” aparece como confuso y contradictorio.

La utilización de AML por parte de agencias de seguridad pública no es reciente. Desde hace a menos un siglo, fuerzas del orden de todo el mundo ha incorporado y utilizado dispositivos menos letales. Esta incorporación progresiva de AML, ha tenido especial incidencia, si bien no exclusividad, en departamentos policiales para el control de grandes grupos y personas.

En la actualidad existe una amplia gama de dispositivos menos letales y su uso se ha extendido a gran variedad de circunstancias (que van desde el control de reclusos en contextos carcelarios, hasta la protección de infraestructura crítica en núcleos urbanos). A pesar de la diversidad de desarrollos tecnológicos en el campo de la fuerza menos letal, algunos dispositivos –como, por ejemplo, las armas eléctricas, las de impacto cinético o los químicos irritantes- han sido particularmente populares y su empleo ha sido extensamente adoptado dentro de los protocolos de uso de la fuerza de cuerpos policiales alrededor del mundo.

Las fuerzas del orden de ALC no han sido una excepción. En la actualidad, existe evidencia para sostener que varios países en la región han adquirido o importado AML; modificado los marcos jurídicos nacionales y subnacionales para contemplar el uso de este tipo de dispositivos en la normativa; adoptado los protocolos operativos de las policías para el uso de AML; defendiendo el uso de AML en instancias judiciales o llevado a cabo campañas de comunicación para divulgar los beneficios de las AML.

La adopción de AML presenta particularidades en los distintos países de la región. La incorporación de AML responde generalmente a dos objetivos: el primero, garantizar el control de masas en contextos de protestas o manifestaciones; el segundo, evitar o reducir las probabilidades de una fatalidad en enfrentamientos uno contra uno. Otros, has explorado la fuerza menos letal como medida de control de protestas, manifestaciones y bloqueos de vías de comunicación, generalmente a cargo de cuerpos de infantería o fuerzas de choque.

Asimismo, puede observarse que el liderazgo e iniciativa para el empleo de AML ha tenido su origen en distintas instancias y niveles de gobierno. En países como Argentina y Perú, por ejemplo, el uso de las AML ha sido impulsado desde el ámbito local o provincial (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Salta o la Provincia de Córdoba en Argentina y las municipalidades de Lima o Castilla en Perú). En otros casos, como en Brasil y en Colombia, la iniciativa ha sido nacional, habiéndose dotado a sus fuerzas policiales progresivamente de armas de electrochoque o químicos irritantes.

En simultáneo, empresas de seguridad privada, corporaciones y ciudadanos en la región han incorporado AML como parte de medidas de autoprotección corporativas e individuales. La portación y uso de AML por parte de la población civil se enmarca en un conjunto más amplio de medidas de autoprotección, como son las alarmas o los cercos perimetrales domiciliarios. A su vez, el uso de AML por parte de policías y compañías de seguridad privada ha sido objeto de controversia y señalamientos impulsados mayormente por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) especializadas en seguridad ciudadana y derechos humanos. ALC tampoco ha sido una excepción en este sentido. Numerosas organizaciones han desarrollado campañas que destacan los riesgos asociados a las AML, abordando la ausencia de lineamientos claros para su uso o el potencial daño físico que dichos dispositivos puedan causar. Igualmente, ciudadanos de la región han interpuesto acciones judiciales que han frenado el despliegue efectivo de este tipo de dispositivos por parte de los gobiernos.

En este sentido, los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, establecen que los gobiernos deberán establecer una amplia variedad de métodos y dotar a los funcionarios destinados con distintos tipos de armas y municiones, incluidas las armas incapacitantes no letales con el objetivo de restringir en la medida de lo posible, el empleo de medios letales o excesivamente lesivos. Si bien en los Principios Básicos se habla de “armas no letales” y no de “armas menos letales”, en su artículo 3 se enfatiza la necesidad de ejercer un control sobre la fabricación y distribución de estos dispositivos, pues resulta evidente que su empleo no es inocuo y puede causar lesiones de menor y mayor gravedad tanto para la persona en la que se usa como para terceros ajenos a los hechos.

Por su parte, Amnistía Internacional (2015) subraya que a nivel mundial aún existen “reglas inadecuadas o insuficientes sobre el uso de armas y sistemas menos letales” y que estas reglas “a menudo no se ajustan a las normas y estándares internacionales de derechos humanos.” (...)³²

108. En el mismo sentido, Amnistía Internacional³³, al respecto señala:

“Armas “menos que letales”

Amnistía internacional utiliza este término para armas diferentes a las de fuego. Otros términos utilizados por organismos policiales son armas “no letales” o “intermedias”. El término “menos que letales” se adoptó tras haberse comprobado que muchas de las armas incluidas en esta categoría pueden llegar a ser letales.

El Principio 2 de los Principios Básicos anima al desarrollo de armas “no letales” para reducir el riesgo de muerte o lesiones inherentes al uso de las armas de fuego u otras armas potencialmente letales. El principio 3 recomienda que se haga “una cuidadosa evaluación de la (...) distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos” y que se controle “con todo cuidado el uso de tales armas”.

Los dispositivos de control antidisturbios “no letales”, como cañones de agua, balas de goma y plástico y agentes químicos como aerosoles de pimienta y gases lacrimógenos, pueden causar daños graves, e incluso la muerte; muchas de estas armas, incluidos sus efectos químicos, no se han sometido a evaluaciones independientes y algunas siguen prestándose, por su propia naturaleza a un uso indebido. Un estudio independiente sobre los efectos de las armas “menos que letales” con respecto a los homicidios policiales demostró que el hecho de disponer de agentes químicos e instrumentos de coerción, circunstancia a la que se atribuía la reducción de tales homicidios, no surtía ese efecto. Amnistía internacional insta a los gobiernos a aprobar directrices estrictas sobre el diseño y empleo de este material y a instaurar mecanismos de supervisión adecuados para garantizar la revisión de dichas directrices y su cumplimiento.”

³² Naciones Unidas. (2016). *Armas Menos Letales en América Latina y el Caribe, Retos y Oportunidades*. Recuperado de http://www.unirec.org/Documents/AML_ALC.pdf

³³ Al respecto ver Osse Anneke. (2006). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Madrid, España. Editorial Amnistía internacional (EDA); páginas 131 y 132. Recuperado de <https://www.netpol.es/blog/wp-content/uploads/2018/07/entender-la-labor-policial.pdf>

109. A partir de lo expuesto, es claro que no asiste razón a la accionante en cuanto afirma que se omitió prever lo relativo a las armas incapacitantes y no letales en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en los términos del mandato constitucional respectivo, dado que ese tipo de armas quedan contempladas en las armas menos letales a que se refiere dicha ley.
110. Tal afirmación obedece a que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece la distinción y regulación de armas menos letales y letales, así como el adiestramiento por parte de los agentes en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de dichas armas.
111. En efecto, la ley aludida establece qué debe entenderse por dichas armas³⁴, los niveles de la fuerza que justifican su uso³⁵, la capacitación que requieren los agentes y la existencia de protocolos³⁶, las armas que en específico se consideran incapacitantes menos letales y letales³⁷, así como su registro³⁸.

³⁴ "Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

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

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

³⁵ "Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

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

a) El uso adecuado del uniforme;

b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y

c) Una actitud diligente.

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

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

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

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

"Artículo 22. Cuando para la detención de una persona sea necesario hacer uso de la fuerza, el agente deberá:

I. Procurar no ocasionar daño a la persona susceptible de detención y velar por el respeto a la vida e integridad física de ésta;

II. Utilizar de forma racional, subsidiaria y proporcional, los distintos niveles de uso de la fuerza, conforme a los niveles contemplados en esta Ley, y

III. No exponer a la persona detenida a tratos denigrantes, abuso de autoridad o tortura.

En cualquier caso, será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo anterior."

³⁶ "Artículo 14. Las instituciones de seguridad asignarán las armas solamente al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso y este, a su vez, solo podrá usar las armas que le hayan sido asignadas."

"Artículo 16. Las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

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

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

"Artículo 18. Las instituciones de seguridad garantizarán que sus integrantes sean seleccionados mediante procedimientos adecuados que permitan establecer que poseen aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y que reciban capacitación profesional, continua y completa, incluyendo el uso de la fuerza. Las aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Lo anterior, de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y demás normatividad aplicable."

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

I. Derechos Humanos;

II. No discriminación;

III. Perspectiva de género;

IV. Principios para el uso de la fuerza;

V. Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico;

VI. Adiestramiento en el empleo de armas menos letales;

VII. Código de conducta de los servidores públicos;

VIII. Ética y doctrina policial;

IX. Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza;

X. Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza;

XI. Actuación policial, en caso de detenciones;

XII. Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia;

XIII. Medios y métodos de solución pacífica de conflictos;

XIV. Manejo y control de multitudes;

XV. Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso;

XVI. Manejo de crisis, estrés y emociones, y

XVII. Las demás que resulten necesarias."

³⁷ "Artículo 15. Los agentes podrán tener a su cargo y portar las siguientes armas:

I. Incapacitantes menos letales:

a) Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

b) Dispositivos que generan descargas eléctricas;

c) Esposas o candados de mano;

d) Sustancias irritantes en aerosol, y

112. Incluso, en cuanto a la omisión legislativa que refiere la accionante se incurrió respecto al adiestramiento por parte de los agentes en el empleo de armas letales, se aprecia que si bien en el artículo 40 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se señalan los aspectos que debe comprender la capacitación que reciban los agentes, así como que en su fracción VI únicamente se hace referencia al adiestramiento en el empleo de armas menos letales, a pesar de que el mandato constitucional en el que se estableció el parámetro mínimo de previsión ordenado por el constituyente para que el Congreso de la Unión expidiera dicha ley nacional indica que el adiestramiento no debe limitarse al empleo de armas incapacitantes no letales -que, como se explicó, son equivalentes a las armas menos letales-, sino también a las armas letales.
113. Lo cierto es que la circunstancia apuntada no se traduce en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, como lo refiere la accionante, pues no debe perderse de vista que el numeral 40 aludido en su primer párrafo expresamente dispone que *“La capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes: (...)”*, lo que permite advertir que al utilizar el vocablo *“al menos”*, enlista un referente mínimo de capacitación para los agentes, esto es, que los aspectos ahí mencionados no son limitativos, sino enunciativos.
114. Pero sobre todo, porque en el párrafo primero del artículo inmediato siguiente, la ley nacional en comento establece que la capacitación de los agentes mencionada deberá incluir, precisamente, el uso de armas letales, en los términos que se transcriben:
- “Artículo 41. La capacitación a que se refiere el artículo anterior deberá considerar el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas.”*
115. En ese sentido, de una lectura sistemática de la fracción VI del artículo 40 y del párrafo primero del numeral 41, ambos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, es claro que se atendió en su integridad el parámetro mínimo de previsión constitucionalmente ordenado en lo tocante al tema en comento, pues permite advertir que la capacitación de los agentes debe contemplar el empleo tanto de armas menos letales, como de armas letales, a partir del uso excepcional y gradual de la fuerza.
116. En consecuencia, ante lo infundado del concepto de invalidez que se analiza, se desestima la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio a legada por la accionante en cuando al aspecto apuntado.
- 1.4. Análisis de la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, consistente en la falta de previsión de la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.**
117. La comisión accionante en sus conceptos de invalidez sostiene que se incumplió con el artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 9, del Decreto de reforma a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, en cuanto exige que se establezca como previsión mínima en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, lo relativo a la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo.
118. Lo anterior, toda vez que, a su parecer, si bien la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contempla lo relativo a la presentación de informes, lo cierto es que no incluye las reglas para su sistematización y archivo, dado que es claro que en el capítulo IX, denominado *“Informes del Uso de la Fuerza”* de la ley referida, integrado por los artículos 32 al 39, no se dice nada al respecto.
119. El Tribunal Pleno de este Alto Tribunal estima que el concepto de invalidez aludido es infundado, de conformidad con los argumentos que se precisan.

e) Mangueras de agua a presión.

II. Letales:

a) Armas de fuego permitidas, y

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

Las instituciones de seguridad deberán dotar a los agentes con el equipo de protección y vehículos con y sin blindaje, a fin de proteger su integridad y disminuir la necesidad del uso de armas de cualquier tipo.

En todos los casos, las armas que se autoricen para los cuerpos de policía deberán apegarse a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 24 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.”

³⁸ “Artículo 17. Las instituciones de seguridad deberán contar con una base de datos que contenga el registro detallado de las huellas y las características que impriman los proyectiles u ojivas, las estrías o rayado helicoidal de las armas de fuego bajo su resguardo; así como de las armas y equipo asignado a cada agente.”

120. En principio, es oportuno precisar que, ciertamente, del parámetro mínimo de previsión ordenado en la Constitución para la expedición de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, establecido en la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto constitucional respectivo, figura en el punto 9, la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, en los términos que se precisan:

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

(...)

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

121. Asimismo, resulta necesario indicar que sistematización es la *“acción y efecto de sistematizar”*; en tanto que sistematizar quiere decir *“organizar algo según un sistema”*; y un sistema, entre otras acepciones, es el *“conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”*³⁹.
122. Por su parte, archivo significa, entre otras cosas, *“Conjunto ordenado de documentos que una persona, una sociedad, una institución, etc., producen en el ejercicio de sus funciones o actividades”*; *“Lugar donde se custodian uno o varios archivos”*; y *“Acción y efecto de archivar (guardar documentos en un archivo)”*⁴⁰.
123. Ahora bien, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, se precisó que las previsiones mínimas requeridas en el artículo cuarto transitorio del Decreto de la reforma constitucional respectiva, se encontraban plenamente atendidas, dado que el aspecto apuntado se fijó en el capítulo IX *“De los informes del Uso de la Fuerza”*, que se integra por los artículos 32 al 39 de la ley especial indicada, de acuerdo con el extracto que se transcribe:

“(...) por mandato constitucional el Congreso debe emitir una Ley que regule el uso de la fuerza de las instituciones policiales del Estado, al respecto, los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras consideramos que, con las observaciones y modificaciones al proyecto de Ley por parte de los Grupos Parlamentarios y los representantes del Gobierno Federal, las previsiones y requerimientos del artículo cuarto transitorio antes mencionados se encuentran plenamente atendidos. Lo anterior se comprueba en el cuadro siguiente:”

Contenido mínimo señalado en el artículo cuarto transitorio del decreto de Reforma Constitucional, por el que se crea la Guardia Nacional	Contenido señalado en la iniciativa construida por los Grupos Parlamentarios del H. Senado de la República y el Gobierno Federal.
(...)	
9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y	<p>Capítulo IX</p> <p>Informes del Uso de la Fuerza</p> <p>Artículo 32. Siempre que los miembros de las instituciones de seguridad utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, una copia de este se integrará al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes.</p> <p>Los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan empleado ilícitamente la fuerza, los instrumentos o armas de fuego a su cargo y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.</p>

³⁹ Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es>

⁴⁰ Ibidem.

	<p>Artículo 33. El reporte pormenorizado contendrá:</p> <p>I. Nombre, adscripción y datos de identificación del agente;</p> <p>II. Nivel de fuerza utilizado;</p> <p>III. Circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza, y</p> <p>IV. En caso de haber utilizado armas letales:</p> <p>a) Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo;</p> <p>b) Identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos;</p> <p>c) Especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados, y</p> <p>d) En su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida.</p> <p>Artículo 34. Las instituciones de seguridad establecerán un programa de evaluaciones periódicas de acuerdo con estándares de eficiencia sobre el uso de la fuerza.</p> <p>Artículo 35. Las instituciones de seguridad deberán presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza.</p> <p>Estos reportes deberán contener:</p> <p>I. Los datos relacionados con las detenciones;</p> <p>II. Los resultados de la evaluación corporal que se realice a las personas detenidas;</p> <p>III. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, desagregado por sexo, y</p> <p>IV. En su caso, recomendaciones que con motivo de estos eventos hayan emitido los organismos públicos de derechos humanos, y la atención que se haya dado a las mismas.</p> <p>Artículo 36. En aquellos operativos en los que se quiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.</p> <p>Artículo 37. Los vehículos que se utilicen en el ejercicio del uso de la fuerza contarán con mecanismos tecnológicos para vigilar la seguridad de los agentes y de las personas alrededor.</p> <p>Artículo 38. El material audiovisual será accesible para investigaciones y procedimientos judiciales, en términos de la legislación en la materia.</p> <p>Artículo 39. Los datos personales de los agentes que hayan utilizado fuerza letal deberán ser tratados en términos de la legislación en la materia.</p>
--	---

124. De la lectura de los preceptos que anteceden, se aprecia que establecen lo conducente a los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, pues señalan que los agentes deberán realizar un reporte cuando utilicen el uso de la fuerza, en el que se precise, de haberse utilizado armas letales, las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo, el número de disparos o la cantidad de detonaciones de explosivos, el tipo de lesiones, número e identidad de las personas lesionadas, los daños materiales causados y, en su caso, el número e identidad de las personas que perdieron la vida.

125. Asimismo, disponen la sistematización de dichos informes, en la medida que indican las reglas de cómo deberán organizarse, pues señalan que se entregarán al superior jerárquico inmediato, así como que se ingresará una copia al expediente del agente del mando operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes; además, de que las instituciones de seguridad pública tendrán que presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza.
126. Ello, además pone de manifiesto que contemplan el archivo de los informes en trato, al establecer el lugar en que deberán custodiarse o guardarse pues, como se precisó, indican que tendrá que ingresarse copia de los mismos al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes.
127. Por lo tanto, ante lo infundado del concepto de invalidez de la accionante, se desestima la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio alegada, en cuanto al aspecto indicado.
- 2. Análisis de la solicitud de invalidez de diversos artículos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.**
- 2.1. Análisis de la solicitud de invalidez del artículo 6, fracción VI, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la porción normativa “fuerza epiletal”.**
128. En los conceptos de invalidez la comisión accionante refiere que el artículo 6, fracción VI, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, vulnera los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
129. Lo anterior, toda vez que considera que la ley no define lo que debe entenderse por “fuerza epiletal”, aunado a que dicho término no ha sido desarrollado en los estándares nacionales e internacionales en materia de uso de la fuerza, sino que fue concebido por el legislador de manera ambigua.
130. Al respecto, indicó que el término “fuerza epiletal” aun cuando de una interpretación literal, podría entenderse como la aplicación de la fuerza *sobre o en la superficie de la muerte*, pues de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el prefijo griego *epi*, significa “sobre” o “en la superficie” y el vocablo *letal*, se refiere a lo “mortal”, lo cierto es que continúa siendo ambiguo, si se considera que forma parte de un sistema normativo referido a la gradualidad en el impacto del uso de la fuerza.
131. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez expuesto por la accionante es fundado, aunque suplido en su deficiencia, de acuerdo con lo siguiente.
132. El artículo que contiene la porción normativa impugnada es el siguiente:
- “Artículo 6. El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:*
- I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;*
- II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;*
- III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;*
- IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;*
- V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;*
- VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y*
- VII. Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.”*

133. El precepto transcrito establece una lista del impacto del uso de la fuerza en las personas atendiendo a la gravedad del resultado que en ellas produce, a través de siete niveles ordenados de menor a mayor intensidad, en los que se precisan las acciones que requieren y, en su caso, los equipos o tipos de armas que pueden utilizarse, para alcanzar la finalidad que cada uno persigue.
134. Así, se establece como primer nivel a la persuasión, por medio del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas; el segundo nivel, consiste en la restricción de desplazamiento, a través de la determinación de un perímetro, a fin de controlar la agresión; el siguiente nivel es la sujeción, a partir del uso moderado de la fuerza física, para controlar o asegurar a los individuos; en el otro nivel se ubica la inmovilización, con uso intenso de la fuerza y el empleo de medios o equipos destinados a restringir la movilidad de personas, con la finalidad de asegurarlas; el quinto nivel es la incapacitación, a partir de la fuerza física con máxima intensidad, en la que se permiten armas menos letales y sustancias químicas irritantes, con el objeto de neutralizar la resistencia o la violencia; posteriormente tenemos al sexto nivel, consistente en la lesión grave, por el uso de la fuerza epiletal, en la que es posible emplear armas menos letales o de fuego, con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas; y finalmente en el séptimo y último nivel tenemos a la muerte, con motivo del uso de la fuerza letal, en la que pueden utilizarse armas menos letales o de fuego, con el objetivo de repeler y neutralizar la agresión.
135. La graduación apuntada se puede reflejar de la manera siguiente:



Persuasión	Restricción de desplazamiento	Sujeción	Inmovilización	Incapacitación	Lesión grave	Muerte
Indicaciones verbales o presencia de la autoridad	Determinación de un perímetro	Fuerza física con moderación	Fuerza física con intensidad	Fuerza física con máxima intensidad	Fuerza epiletal	Fuerza letal
Sin equipo ni armas	Sin equipo ni armas	Sin equipo ni armas	Equipos para restringir movilidad	Armas menos letales y sustancias químicas irritantes	Armas menos letales o de fuego	Armas menos letales o de fuego
Cooperación de las personas	Controlar agresión	Control o aseguramiento	Aseguramiento	Neutralizar resistencia y violencia	Neutralizar agresores y proteger a la autoridad y personas	Repeler y neutralizar agresión

136. De acuerdo con lo anterior, el concepto de “fuerza epiletal” no es ambiguo, dado que del propio precepto que lo contiene, se aprecia con relativa facilidad que consiste en la fuerza que se encuentra previa a la letal en cuanto al grado de su intensidad, su uso tiene como impacto en las personas una lesión grave, y permite el empleo de armas menos letales o de fuego para neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas.
137. Sin embargo, se considera que dicha porción normativa genera inseguridad jurídica, en la medida que resulta incongruente con el contenido del artículo 9, fracción V, de la propia Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que establece:

“Artículo 9. Los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza son:

(...)

V. Fuerza Letal: su límite es el cese total de funciones corporales. Se presume el uso de la fuerza letal cuando se emplee arma de fuego contra una persona.”

138. Ello es así, pues de acuerdo con el precepto transcrito, el uso de la fuerza letal se presume cuando se emplea un arma de fuego contra una persona; mientras que en términos del artículo 6 de la propia ley, la *fuerza epiletal* se distingue, entre otras cosas, porque permite el uso de armas de fuego para neutralizar agresores, con alta probabilidad de dañarlos gravemente.
139. En ese sentido, la porción normativa *fuerza epiletal* impugnada, genera inseguridad jurídica, ya que de conformidad con su concepción, su uso permite el empleo de armas de fuego, lo cual resulta incongruente con la presunción relativa a que el empleo de ese tipo de armas es exclusivo para la fuerza letal.
140. Al respecto, también debe tomarse en consideración que el concepto de *“fuerza epiletal”* no ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional ni internacional, a diferencia de lo que sucede con el diverso de fuerza letal y su relación con el empleo de armas de fuego, pues como se precisó en párrafos precedentes, este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, entre otras cosas, señaló que el uso de armas letales está previsto como medida de último recurso, cuando resulten insuficientes medidas menos extremas, así como que un entendimiento integral del principio de proporcionalidad, implica que todos los usos de las armas de fuego contra personas deberían considerarse letales o potencialmente letales.
141. De manera que, en todo caso, la presunción de que el empleo de armas de fuego supone el uso de la fuerza letal, resulta acorde con el parámetro que se ha desarrollado por este Alto Tribunal, en congruencia con el derecho internacional de los derechos humanos.
142. En consecuencia, ante lo fundado del planteamiento de la accionante, suplido en su deficiencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa *“epiletal”*, por lo que la fracción VI del artículo 6 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, deberá leerse de la manera que se precisa:

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

(...)

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

2.2. Análisis de la solicitud de invalidez del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la porción normativa *“desde la planeación”*.

143. En los conceptos de invalidez la accionante señala que el artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su porción normativa *“desde la planeación”*, transgrede los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la obligación de todas las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
144. Para sustentar tal afirmación, refiere que la porción normativa impugnada propicia la distorsión en la regulación de la gradualidad de los niveles del uso de la fuerza, pues no resulta congruente con el sistema normativo contenido en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dado que da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos se autorice el uso de la fuerza letal, sin que existe una agresión real, actual e inminente que la justifique, ni se agoten los pasos previos a la misma establecidos en la propia ley, como son la presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes menos letales.
145. El Pleno de este Alto Tribunal considera que el concepto de invalidez planteado por la accionante es infundado, dado que la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano de seguridad jurídica ni el principio de legalidad pues, contrario a lo que afirma, no se aprecia que la circunstancia de que el artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, utilice la frase *“desde la planeación”* implique que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos, sin que se atiendan los principios y niveles del uso de la fuerza establecidos por la propia ley.
146. El artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dispone:
- “Artículo 36. En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.”*
147. El precepto transcrito establece la posibilidad de registrar audiovisualmente, con fines de verificación, los operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal.

148. Ahora bien, para entender el alcance de dicha disposición es necesario tener en cuenta que se encuentra en el capítulo IX, denominado *"Informes del Uso de la Fuerza"* de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, de manera que solo tiene como finalidad establecer mecanismos para fiscalizar el uso de la fuerza en determinados supuestos, en este caso, en los operativos en que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, pero no fijar las condiciones en que deberán desarrollarse los operativos.
149. Ello es así, pues la ley especial en análisis destina un diverso capítulo para dichos aspectos, en específico, el capítulo VIII, denominado *"Planeación de Operativos que requieran el Uso de la Fuerza"* el cual se integra por los artículos 29, 30 y 31, en los que se autoriza a los agentes el uso de la fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte y, al respecto, se precisa que para calificar el hecho se deberán tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar del operativo, así como la situación del agresor y su capacidad de resistencia⁴¹.
150. Además, se precisa que siempre deberán considerarse los principios que establece la ley en el uso de la fuerza y la planeación de operativos, así como que se deberá, entre otras cosas, a) contar con planes operativos y logísticos para hacer frente al evento de que se trate, que contemplen la forma para controlar la eventual resistencia, considerando la capacidad de respuesta del objetivo, las características físicas del lugar, las entradas y salidas para poder considerar la retirada en caso de que el uso de la fuerza resulte inadecuado y la vida de los agentes corra peligro; b) establecer acciones para repeler, contrarrestar y neutralizar cualquier tipo de resistencia; y c) contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo de la fuerza, procurado generar el menor daño posible⁴².
151. Así, se aprecia una clara remisión a los principios y a la progresividad del uso de la fuerza que contempla la ley correspondiente en sus artículos 4⁴³ y 11, respectivamente.
152. En cuanto a los principios aludidos, conviene destacar el de absoluta necesidad, prevención y proporcionalidad, pues conforme al primero de ellos, el uso de la fuerza debe ser la última alternativa, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor; mientras que el segundo, implica que los operativos sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello pueda resultar; y el último, consiste en que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido.

⁴¹ "Artículo 19. Todo agente tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y a su autoridad por parte de sus superiores y de la ciudadanía.

Es obligación de la institución de seguridad a la que pertenezcan, proporcionar a sus agentes la atención médica, psicológica y jurídica que, en su caso, requieran."

⁴² "Artículo 30. En el uso de la fuerza y la planeación de operativos siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios que establece esta Ley para garantizar la protección a los derechos humanos de todos los potenciales involucrados. Además, deberán cumplir con lo siguiente:

I. Determinar el agente o agentes al mando del operativo, que serán responsables de su debido cumplimiento;

II. El mando deberá realizar reuniones para la coordinación con las diferentes autoridades participantes y los agentes que participarán en el operativo, con el objetivo de plantear las estrategias adecuadas y la toma de decisiones para definir el cumplimiento de los objetivos;

III. Contar con planes operativos y logísticos para hacer frente al evento de que se trate, que contemplen la forma para controlar la eventual resistencia, considerando la capacidad de respuesta del objetivo, las características físicas del lugar, las entradas y salidas para poder considerar la retirada en caso de que el uso de la fuerza resulte inadecuado y la vida de los agentes corra peligro, así como evitar la huida de la o las personas en caso de que se trate de una detención;

IV. Los planes operativos deberán establecer acciones para repeler, contrarrestar y neutralizar cualquier tipo de resistencia;

V. Contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible;

VI. Contar con un plan de desplazamiento de los agentes en la zona del operativo;

VII. Antes del operativo, pasar revista de agentes, equipo, armamento, cartuchos y vehículos, misma que deberá constar por escrito;

VIII. Asegurar que el mando operativo mantenga una constante comunicación con sus superiores para la toma de decisiones durante la realización del operativo, incluida la posible negociación con las personas que ejercen la resistencia;

IX. Evaluar los factores de riesgo para planear la estrategia adecuada;

X. Determinar las rutas para poner a salvo a las personas ajenas, y

XI. Es legal grabar o filmar el desarrollo del operativo, desde el inicio hasta la conclusión del mismo."

⁴³ "Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;

II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;

IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley."

153. Por otra parte, respecto a la progresividad del uso de la fuerza, se establece que, según el orden en que deben agotarse, sus niveles son: presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos, utilización de armas incapacitantes menos letales, y utilización de armas de fuego o fuerza letal.
154. Ello en el entendido que, de conformidad con el numeral 13 de la ley especial en comento⁴⁴, el uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo y, en todo caso, corresponde a los agentes comprobar que la agresión era real, actual e inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física, así como que el uso de la fuerza en sus distintos niveles eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.
155. En ese plano explicativo, a partir de una interpretación sistemática -con base en argumentos *sedes material* y sistemático en sentido estricto- del artículo 36, en relación con los diversos 4, 11, 13, 29, 30 y 31 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, resulta claro que, como se adelantó, la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano de seguridad jurídica ni el principio de legalidad, pues la circunstancia de que el artículo 36 de la ley especial aludida, contemple la frase “*desde la planeación*”, de ninguna manera implica que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos, sin que se atiendan los principios y niveles del uso de la fuerza establecidos por la propia ley.
156. En consecuencia, al devenir infundado el concepto de invalidez planteado por la accionante, procede reconocer la validez del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su porción normativa “*desde la planeación*”.

2.3. Análisis de la solicitud de invalidez de los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

157. La Comisión accionante, en sus conceptos de invalidez, refiere que los artículos 27, párrafo primero, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, transgreden los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión y el principio de legalidad.
158. Lo anterior, porque los agentes están en posibilidad de disponer incluso de armas de fuego, en los casos en los que las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, aunado a que la calificación que se haga en relación con la ilicitud o violencia de las manifestaciones será por parte de los propios entes legitimados para hacer uso de la fuerza en el momento en que se realicen las mismas.
159. Al respecto, sostiene que el uso de armas letales no resulta ser la medida más idónea para que los agentes cumplan con su obligación de salvaguardar a las personas que se constituyen en manifestaciones pacíficas, de aquéllas que realizan actos violentos o delictivos dentro de las mismas, pues al tratar de contener a estas últimas con ese tipo de armas, podría ponerse en riesgo la vida y la integridad de las que se están manifestando con apego a la Constitución.
160. Además, indica que la ley no define claramente en qué circunstancias los funcionarios encargados están autorizados a recurrir a la fuerza letal, en particular al uso de armas de fuego; en el entendido que si bien se establece que el uso de ese tipo de armas será el último recurso en cualquier operativo y que debe necesariamente responder a resistencias de alta peligrosidad, lo cierto es que, en el contexto de manifestaciones públicas, resulta sumamente preocupante pues el objetivo primigenio de ese tipo de reuniones es el ejercicio de un derecho fundamental.
161. Asimismo, argumenta que aun cuando las normas impugnadas pretenden salvaguardar el derecho de reunión, el efecto real que producen es permitir el uso de armas letales, cuando a juicio de los elementos de las instituciones de seguridad pública alguna reunión resulta ilegal.
162. Por lo tanto, asevera que la circunstancia de que los preceptos impugnados dejen al arbitrio de los agentes el determinar si las manifestaciones públicas cumplen o no con las modalidades necesarias para ser consideradas conforme a la Constitución, propicia determinaciones arbitrarias que restringen su libertad de reunión y expresión, incluso, privándoles de la vida.
163. En todo caso, sostiene que para restringir el derecho de reunión, a través del uso de la fuerza pública, dicha restricción debe llevarse a cabo salvaguardando la integridad y derechos humanos de todos los integrantes de la aglomeración, con el único fin de reducir la tensión y, en su caso, apartar a los miembros que estén causando la violencia, respetando los principios del uso de la fuerza.

⁴⁴ “Artículo 13. El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.”

164. Los principios sobre el uso de la fuerza aplicados a las reuniones, se traducen, en primer lugar, en que ésta será el último recurso y que la misma debe aplicarse para salvaguardar el ejercicio del derecho, por personas con experiencia y capacitación específica para ese tipo de situaciones y, en segundo lugar, en que la fuerza sólo debe usarse en casos absolutamente necesarios para controlarla por las autoridades facultadas para ello.
165. En ese sentido, concluye que el hecho de que existan personas que dentro de una multitud alteren de alguna forma el orden público, no constituye una autorización para que las autoridades puedan etiquetar una movilización de personas como violenta y recurrir al uso de armas de fuego; por el contrario, las alteraciones al orden público que puedan llegar a suscitarse dentro de una conglomeración de personas, deben ser aisladas de la misma y, en todo momento, tratar a las personas que las provocaron con apego a derecho.
166. Para contestar este concepto de invalidez, se considera necesario precisar que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en otras ocasiones en cuanto al contenido y alcance de los derechos humanos de libertad de reunión y expresión.
167. Ciertamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, estableció que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.
168. A su vez, la dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.
169. Así, explicó que la peculiaridad de la libertad de expresión consiste en que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.
170. Esta Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo, compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio, y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.
171. Al respecto, indicó que en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que el derecho humano a la reunión *"es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado"*.
172. Además, en la ejecutoria aludida, se sostuvo que el objeto lícito *"se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos"*. Bajo esa concepción, el vocablo *"pacíficamente"* se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9 de la Constitución Federal; de ahí que, una congregación de personas será pacífica *"cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real"*.
173. La autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión *"sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas)"*.

174. Con base en lo anterior, estableció que lo que torna ilícita y no pacífica a una concentración de personas *"es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio. Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión"*.
175. Es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas *"de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones"*.
176. Una vez que puntualizó lo anterior, se refirió que el empleo de la fuerza, en el contexto de las reuniones o manifestaciones, cobra una dimensión específica y restrictiva, que la distingue de otros ámbitos de aplicación del mantenimiento del orden público.
177. Existen tres directrices específicas para el uso de la fuerza y armas letales –previstas en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley– que orientan la función de los encargados de hacer cumplir la ley, que son las siguientes:
- "12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.*
- 13. 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.*
- 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9".*
178. Atendiendo a la primera de las directrices citadas, afirmó que los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadana, con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública.
179. Para ello, dijo que debía tenerse 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.
180. El interés social imperativo del que se encuentra revestido el derecho a participar en manifestaciones públicas hace *"que exista una presunción general en favor de su ejercicio"*. La desconcentración de una manifestación sólo puede justificarse en el deber de protección de las personas. Empero, la mera desconcentración de una manifestación *"no constituye, en sí misma, un fin legítimo que justifique el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad"*.
181. 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.
182. Por lo tanto, se refirió que los principios generales sobre el uso de la fuerza, aplicados al contexto de protestas y manifestaciones, requieren que la gestión de los operativos de seguridad sea planificada de forma cuidadosa y minuciosa por personas con experiencia y capacitación específicas para este tipo de situación y bajo protocolos de actuación claros. La decisión de usar, o no, todo tipo de fuerza exige considerar los riesgos que se incorporan a una situación de protesta y que pueden contribuir a un escalamiento de los niveles de tensión.

183. Cada vez es mayor el conocimiento de que se dispone sobre la forma de gestionar la conducta de las masas de manera tal que se pueda reducir la tensión, en vez de intensificarla, y los agentes de las fuerzas del orden han de velar porque se utilice este conocimiento en la planificación y la preparación de las reuniones de masas, así como en las actividades específicas de la policía durante ellas. Ignorar esta información y repetir errores del pasado con consecuencias mortales constituyen una vulneración del deber de proteger la vida, y cabría considerarlo un fallo de la responsabilidad del mando.
184. Precisamente, la existencia de operativos que redundan en la violación a los derechos humanos de los manifestantes y el empleo excesivo de la fuerza, es lo que conduce a generar una percepción de un Estado totalitario y de funciones policíacas que, lejos de velar por la adecuada protección de los gobernados, se considera represiva y antidemocrática. Por ello, una fórmula clara para denotar la legitimidad del empleo de la fuerza, radica en que ésta no constituya el denominador común para dispersar manifestaciones, sino la excepción y el último recurso.
185. A partir de lo expuesto, se determinó que le corresponde a la policía facilitar las protestas y salvaguardar la seguridad tanto de los manifestantes como la de terceros y, de ser necesario, controlarlas, así como que en cuanto al control de las manifestaciones y la posibilidad del uso de la fuerza y su graduación, debería diferenciarse entre (I) reuniones lícitas y pacíficas; (II) reuniones ilícitas pero no violentas; y (III) reuniones violentas, de acuerdo con lo siguiente:
- I. En caso de reuniones lícitas y pacíficas, no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza;
 - II. En caso de una reunión ilícita pero no violenta, y si hay razones fundadas para poner fin a tal manifestación, sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria.
- Consecuentemente, está estrictamente prohibido el uso de la fuerza letal;
- III. En caso de reuniones violentas se deberá emplear, de no existir medios menos lesivos, la mínima fuerza posible y sólo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el Noveno de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley —en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves y cuando resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos—. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.
186. Para efectos de la clasificación aludida, señaló que no existe una definición matemática de una reunión “violenta”, sin embargo, debe notarse que la gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad. La violencia usualmente es gradual y se esparce conforme las acciones y reacciones de los agentes provocadores y los cuerpos policíacos. Por ello, resulta importante que los integrantes de las instituciones de seguridad pública tomen en cuenta que son elementos que ejercen una influencia directa en el resultado de tales contextos —y que tal influencia puede tanto llevar a nivelar y mejorar la situación, como a intensificar la tensión de las masas y el esparcimiento de la violencia—.
187. Asimismo, destacó que el mero hecho de que algunos integrantes de una multitud que protesta sean violentos *“no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica”*. Por el contrario, *“la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores”*. La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos. Más bien, estos elementos violentos se deberían aislar de la protesta y ser tratados acorde al estado de derecho.
188. De hecho, el fracaso persistente en lidiar con estas pocas personas violentas plantea interrogantes acerca de las razones de la inacción por parte de la policía, debido a que estos manifestantes violentos perjudican la imagen y la eficacia de las manifestaciones públicas. Aislar estos pocos individuos violentos requiere de habilidad, entrenamiento y dedicación de parte de los elementos policíacos.
189. Finalmente, enfatizó 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 por parte de los funcionarios que pudieran entrar en contacto con los manifestantes constituye una medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en contextos de protestas sociales. Los operativos pueden contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para las personas, que amerite su uso.
190. Preciado el contenido y alcance de los derechos humanos de libertad de reunión y expresión, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que resulta **infundado** el concepto de invalidez que planteó la accionante.

- 191.** I. El artículo 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en su impugnado párrafo primero, señala:
- “Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito. (...)”*
- 192.** Porción normativa de la que se desprende, categóricamente, la prohibición absoluta de que se utilicen armas en contra de las personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas que se realicen de manera pacífica y con un objeto lícito.
- 193.** Pero además, el precepto impugnado, en sus párrafos segundo y tercero, establece:
- “...
En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.
La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”
- 194.** Así, contrario a lo que planteó la accionante, el legislador, lejos de transgredir los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión y el principio de legalidad; los resguarda, pues se erige como una forma a través de la cual, el Estado cumple con su obligación de proteger activamente las reuniones pacíficas y lo que en ellas se exprese, además de salvaguardar a sus participantes, e incluso, a terceros.
- 195.** Ello, al prever que el uso de la fuerza deberá ejercerse por personas con experiencia y capacitación específicas para esas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con lo que regula de manera adecuada la intervención de las autoridades en esos casos.
- 196.** Aunado, a lo anterior, la porción normativa impugnada, en modo alguno autoriza, en los términos que lo interpreta la accionante, que en los casos en los que las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, los agentes estén en posibilidad de disponer, incluso, de armas de fuego; y que la calificación sobre la ilicitud o violencia de las manifestaciones le corresponda a los propios agentes en el momento en que se realicen esas manifestaciones.
- 197.** A. Lo anterior, porque en el primer caso, de una interpretación sistemática de los artículos 4, 5, 6, 11, 12 y 13 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza,⁴⁵ se desprende que el uso de la fuerza se rige por

⁴⁵ “**Artículo 4.** El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;

II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;

IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.”

“**Artículo 5.** El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.”

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

I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;

II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;

III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;

IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;

V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;

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

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

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

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

a) El uso adecuado del uniforme;

b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y

c) Una actitud diligente.

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

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

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

los principios de: a) Absoluta necesidad, que implica que ésta sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor; b) Legalidad, a efecto de que las acciones de las instituciones de seguridad se realicen con estricto apego a la Constitución, a las Leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; c) Prevención, para que los operativos para el cumplimiento de la ley, se planifiquen y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza, y cuando ello sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar; d) Proporcionalidad, para que el nivel de fuerza empleado, sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza; y, e) Rendición de cuentas y vigilancia, para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.

- 198.** Además, el uso de la fuerza se deberá emplear, en todo momento, con pleno respeto a los derechos humanos.
- 199.** Y el impacto del uso de la fuerza en las personas debe realizarse de forma progresiva, en el siguiente orden: 1) mediante la persuasión, buscando el cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con ésta; 2) a través de la restricción de desplazamiento, determinando un perímetro con la finalidad de controlar la agresión; 3) por medio de la sujeción, que implica utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos; 4) la inmovilización, utilizando la fuerza física con intensidad, mediante el empleo de medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento; 5) la incapacitación, a través del uso de la fuerza física con máxima intensidad, lo que permite el empleo de armas menos letales y sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor; 6) las lesiones graves, mediante el uso de armas menos letales o de fuego, con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor; y 7) el uso de la fuerza letal, pero como una acción excepcional, a través del uso de armas menos letales o de fuego, con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, cuando no haya otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas de que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.
- 200.** Así, los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son: a) la presencia de autoridad, como primera forma de contacto con la ciudadanía en general, a través del uso adecuado del uniforme y del equipo, acorde a las circunstancias, así como una actitud diligente; b) a través de la persuasión o disuasión verbal, mediante el uso de palabras o gesticulaciones que se cataloguen como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones; c) la reducción física de movimientos, mediante acciones cuerpo a cuerpo, a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones; d) el uso de armas incapacitantes menos letales, a fin de someter la resistencia activa de una persona; y, e) el uso de armas de fuego o de fuerza letal, a efecto de repeler las resistencias de alta peligrosidad.
- 201.** De esta manera, el uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es real y no hipotética o imaginaria; actual, al presentarse en el momento del hecho y no con anterioridad o posterioridad; e inminente, es decir, que la agresión está próxima a ocurrir, y se consumaría de no acudir al uso de la fuerza.
- 202.** En el entendido que el uso de la fuerza letal, en cualquier operativo, siempre será el último recurso. Por ello, corresponde a los agentes el comprobar que la agresión sea real, actual, inminente y sin derecho, que ponga o pudiese poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de alguno de ellos, y que el uso de la fuerza en niveles menores sean insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

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

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

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

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

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

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

203. En ese orden de ideas, es claro que no encuentra justificación alguna la interpretación que propone la accionante, en el sentido de que en aquéllos casos en que las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, los agentes están en posibilidad de disponer, incluso, de armas de fuego; pues se contraponen a la prohibición expresa que se establece en la propia porción normativa impugnada, relativa a que *“Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito ...”*.
204. Y aún en el extremo de que esa prohibición, leída de forma literal, llevara al entendimiento de que excluye a las manifestaciones y reuniones violentas o con un objeto ilícito; lo cierto es que de su interpretación sistemática con el contenido de los artículos 4, 5, 6, 11, 12 y 13 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, reconduce esa concepción, para entender que aún en esos supuestos, el uso de la fuerza está supeditado al respeto a los derechos humanos, así como a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia; además, invariablemente se debe llevar a cabo de forma progresiva y en el estricto orden y niveles que la ley mandata.
205. B. Lo mismo sucede con relación a la segunda propuesta que sostiene la accionante, en el sentido de que corresponde a los propios agentes la calificación sobre la ilicitud o violencia de las manifestaciones, en el momento mismo en que éstas se realicen.
206. Ello, porque congruente con la exigencia que se establece en el párrafo tercero del numeral impugnado, en el sentido de que la intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
207. En los artículos 40 y 41 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza,⁴⁶ interpretados sistemáticamente con aquél, determinan la obligación del Estado de capacitar a sus agentes, considerando el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, al tenor del diverso 6° del mismo ordenamiento legal, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daños a la integridad física de las personas.
208. Así, en la propia Ley se establece como condición esencial en la actuación policial y el uso de la fuerza, la debida y previa capacitación y profesionalización a los elementos que la ejerzan.
209. Además, los programas de capacitación estarán enfocados, bajo los estándares nacionales e internacionales en la materia, a los derechos humanos, principios para el uso de la fuerza, actuación policial en caso de detenciones, medios y métodos de solución pacífica de conflictos y el manejo y control de multitudes; ello, entre otros aspectos.
210. Lo que implica que los elementos que participen en los correspondientes operativos, deben ceñir su actuar a los planes, estrategias y programas previos que se estructuren para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se tornen violentas o que atenten contra el orden público, como lo establece el artículo 31 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.⁴⁷

⁴⁶ **“Artículo 40.** La capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes:

I. Derechos Humanos;

II. No discriminación;

III. Perspectiva de género;

IV. Principios para el uso de la fuerza;

V. Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico;

VI. Adiestramiento en el empleo de armas menos letales;

VII. Código de conducta de los servidores públicos;

VIII. Ética y doctrina policial;

IX. Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza;

X. Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza;

XI. Actuación policial, en caso de detenciones;

XII. Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia;

XIII. Medios y métodos de solución pacífica de conflictos;

XIV. Manejo y control de multitudes;

XV. Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso;

XVI. Manejo de crisis, estrés y emociones, y

XVII. Las demás que resulten necesarias.”

“Artículo 41. La capacitación a que se refiere el artículo anterior deberá considerar el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas. Dentro de los programas de capacitación se deberán establecer cursos de evaluación sobre el uso de la fuerza.”

⁴⁷ **“Artículo 31.** En el caso de los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se tornen violentas o que atenten contra el orden público, se deberá considerar la presencia de agentes capacitados para llevar a cabo negociaciones y procedimientos de disuasión y persuasión para que los manifestantes abandonen las conductas agresivas, debiendo buscar a los líderes para entablar el diálogo entre éstos y las autoridades.”

211. Esto, contrario a lo que estimó la accionante, no deja margen a la interpretación personal o subjetiva de los agentes de la autoridad, con relación al grado de ilicitud o violencia de las manifestaciones; pues su actuación se encuentra regida, como previamente se destacó, por el respeto a los derechos humanos y a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia; e invariablemente se debe llevar a cabo de forma progresiva y en el estricto orden y niveles que la ley mandata.
212. En ese orden de ideas, de la lectura integral del impugnado artículo 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y su interpretación sistemática con los numerales 4, 5, 6, 11, 12, 13, 31, 40 y 41 del mismo ordenamiento legal, se pone de manifiesto que, contrario a lo que estimó la accionante, el párrafo primero, del precepto invocado en primer orden, no vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica, libertad de expresión, libertad de reunión y el principio de legalidad.
213. En consecuencia, procede reconocer la validez del párrafo primero, del artículo 27 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
214. II. En otro orden de ideas, el también impugnado artículo 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, señala:
- “Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley.”*
215. Precepto que se concreta a establecer para la policía, la obligación de ceñir su actuación a los distintos niveles de fuerza establecidos en la propia Ley, cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas.
216. Así, la norma únicamente constriñe a los agentes de la autoridad, a ceñir su actuación a lo dispuesto en el artículo 11 de la propia Ley, que establece en prelación, el orden en que deben agotarse los niveles del uso de la fuerza, ante el supuesto de que una manifestación o reunión pública se torne violenta.
217. Esto es, a su sola presencia, como primera forma de contacto con la ciudadanía en general, a través del uso adecuado del uniforme y del equipo, acorde a las circunstancias, y mediante una actitud diligente; a través de la persuasión o disuasión verbal, mediante el uso de palabras o gesticulaciones que se cataloguen como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones; a través de la reducción física de movimientos, mediante acciones cuerpo a cuerpo, a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones; a través del uso de armas incapacitantes menos letales, a fin de someter la resistencia activa de una persona; y a través del uso de armas de fuego o de fuerza letal, a efecto de repeler las resistencias de alta peligrosidad.
218. Consecuentemente, el hecho de que el precepto impugnado no defina cuándo es que una manifestación se torna violenta; contrario a lo que estimó la accionante, no genera inseguridad jurídica, pues ante un sin fin de cuestiones fácticas que se pudieran presentar, resulta imposible que el legislador previera todas las hipótesis concretas en que una manifestación o reunión pública se pudiera volver violenta; o bien, establecer principios generales para poder definir esos supuestos.
219. Máxime que es criterio reiterado de este Alto Tribunal, que no es obligación del legislador definir cada vocablo o locución utilizada al redactar las normas, porque ello tornaría imposible la función legislativa.
220. Es por esa razón que la norma impugnada, en lugar de definir un concepto de violencia que pretenda abarcar todos los supuestos y niveles que ésta pudiera alcanzar en cada caso concreto, permite, en función del grado objetivo de violencia que en cada caso particular se presente, que las policías actúen de acuerdo con los distintos niveles del uso de la fuerza que la propia Ley establece, en el estricto orden progresivo de su aplicación.
221. Y si bien es verdad que el derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; sin embargo, no es menos cierto que ese derecho no es ilimitado, pues en el propio instrumento internacional, se le sujeta a ciertas restricciones, que deben estar previstas por la ley, y ser necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o bien, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
222. Además, la jurisprudencia del Sistema Interamericano, concibe al uso de la fuerza como un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal.

223. Dentro de ese marco de excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han coincidido en que para el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.
224. En esa tesitura, procede reconocer la validez del artículo 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

IV. EFECTOS.

225. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa "*epiletal*", de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.
226. Asimismo, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, se condena al Congreso de la Unión para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones que inicia en febrero de dos mil veintidós, legisle para establecer en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la finalidad del uso de la fuerza, así como la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad que como previsiones mínimas dicha ley debe contener en términos de los puntos 1 y 3 de la fracción III del artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, con motivo de las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio declaradas.
227. En términos de lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declaran infundadas las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, atinentes al adiestramiento del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes no letales y letales, la distinción y regulación de dichas armas y la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones que, como previsiones mínimas, contiene la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, en términos del apartado III, temas 1.3 y 1.4, de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, en su porción normativa '*desde la planeación*', de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado III, temas 2.2 y 2.3, de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa '*epiletal*', de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por las razones del apartado III, tema 2.1, de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión, como se indica en el apartado IV de esta resolución.

QUINTO. Se declaran fundadas las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, atinentes a la finalidad del uso de la fuerza, así como la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad que, como previsiones mínimas, debe contener la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por los argumentos expuestos en el apartado III, temas 1.1 y 1.2, de esta sentencia.

SEXTO. Se condena al Congreso de la Unión para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones que inicia en febrero de dos mil veintidós, legisle para establecer en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza la finalidad del uso de la fuerza y la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad que, como previsiones mínimas, dicha ley debe contener, con fundamento en el artículo transitorio cuarto, fracción III, numerales 1 y 3, del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en los términos precisados en el apartado IV de este fallo.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones (competencia, oportunidad, legitimación y procedencia).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su temas 1 y 1.3, consistentes, respectivamente, en determinar que la existencia de omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio no conlleva la invalidez total de la ley en cuestión y en declarar infundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atribuida a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en cuanto a establecer el adiestramiento del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes no letales y letales, así como la distinción y regulación de dichas armas.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.4, consistente en declarar infundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atribuida a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en cuanto a establecer la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.3, consistente en reconocer la validez del artículo 27, párrafo primero, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirieron el señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.3, consistente en reconocer la validez del artículo 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirieron el señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 36, en su porción normativa “desde la planeación”, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa "epiletal", de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos del cuarenta y siete al cuarenta y nueve, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, consistente en declarar fundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atribuida a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en cuanto a establecer la finalidad del uso de la fuerza pública. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.2, consistente en declarar fundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atribuida a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en cuanto a establecer la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) condenar al Congreso de la Unión, en virtud de la declaración de fundadas las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, para que, en el siguiente período ordinario de sesiones que inicia en febrero de dos mil veintidós, legisle para establecer en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza la finalidad del uso de la fuerza y la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ochenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se analizó la constitucionalidad de diversas normas de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (en adelante “la Ley”).
2. Uno de los diversos temas de estudio fue el planteamiento de invalidez del artículo 36¹ de dicha Ley, en la porción normativa “desde la planeación”, por transgredir los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal. La accionante consideró que la porción normativa da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos de seguridad se autorice el uso de la fuerza letal, sin que exista una agresión real, actual e inminente que la justifique, ni que se agoten los pasos previos a la misma establecidos en la propia ley, tales como la presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos y utilización de armas incapacitantes menos letales. Por tanto, la disposición no sigue, desde su perspectiva, los principios para el uso de la fuerza establecidos por la propia Ley y contraviene el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad y la obligación de las autoridades de proteger los derechos humanos.
3. La mayoría consideró el concepto de invalidez como infundado y, por tanto, reconoció la validez de la porción normativa impugnada. Sin embargo, difiero de dicha conclusión por las razones que expreso en este voto particular.²

II. Razones de la mayoría.

4. La mayoría concluyó que la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad. Consideraron que el uso de “desde la planeación” no implica que se autorice el uso de la fuerza letal en operativos sin que se atiendan a los principios y niveles de uso de la fuerza establecidos en la ley.
5. Para arribar a dicha conclusión consideran relevante que la disposición impugnada se ubica dentro del Capítulo IX “*Informes del Uso de la Fuerza*”, que solamente tiene como finalidad establecer mecanismos para fiscalizar el uso de la fuerza en determinados supuestos y no fijar las condiciones en las que deberán desarrollarse los operativos.
6. Además, consideran que siempre deben tenerse en mente los principios establecidos en el uso de la fuerza y la planeación de operativos establecidos en la propia Ley, tal como el principio de progresividad del uso de la fuerza, absoluta necesidad, prevención y proporcionalidad. Así pues, una interpretación sistemática del artículo impugnado frente a los diversos artículos de la Ley que los establecen conduce a la mayoría a concluir que de ninguna manera se autoriza el uso de la fuerza letal en los operativos sin que se atiendan los principios y niveles de la fuerza establecidos legalmente.

III. Razones del disenso.

7. El artículo 36 impugnado establece en su primera parte lo siguiente: “En aquellos operativos en los que se requiera y autorice *desde la planeación* el uso de la fuerza letal [...]”. De su lectura, es evidente que la disposición está redactada de tal forma que implica la existencia de operativos en los que puede requerirse y autorizarse el uso de la fuerza letal desde la planeación. Esto es claramente contradictorio con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en la Ley, así como con el diverso 29 del mismo cuerpo normativo.
8. El artículo 29 de la Ley, en conformidad con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, establece explícitamente que un agente únicamente podrá responder a una agresión usando la fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte. Esto implica que es imposible saber que se requerirá la fuerza letal antes del momento en el que se esté realizando el operativo y un agente se encuentre en la circunstancia señalada por tal precepto. Por consiguiente, debería también ser imposible autorizar el uso de la fuerza letal desde la planeación. El artículo impugnado claramente contraviene el numeral 29 al reconocer la posibilidad de que se requiera y autorice la fuerza letal desde esa fase.
9. Es cierto que, en la planeación de ciertos operativos, por la naturaleza de estos, es posible prever o anticipar la posibilidad del uso de la fuerza letal. La norma podría haber sido redactada en ese sentido. Sin embargo, el texto del artículo 36 plantea la existencia de operativos donde se requiera y autorice la fuerza letal desde la planeación. La norma, por tanto, crea inseguridad jurídica al abrir la puerta a que instituciones de seguridad autoricen operativos donde de antemano se justificaría el uso de la fuerza letal, en contravención a los principios de la propia Ley.

¹ **Artículo 36.** En aquellos operativos en los que se requiera y autorice *desde la planeación* el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.

² Cabe precisar que, durante la sesión correspondiente, me pronuncié también en contra de reconocer la validez de los artículos 27 y 28 de la ley impugnada. Sin embargo, el presente voto no se ocupa de dicho análisis, pues el mismo es objeto de un voto de minoría redactado junto con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al que remito para mayores referencias.

10. Reconozco, tal como lo señala la sentencia, que el objetivo de la norma impugnada no es establecer las condiciones para desarrollar los operativos que requieran el uso de la fuerza. Sin embargo, me parece que esta no es razón suficiente para eximir la clara contradicción entre la norma impugnada y los principios mencionados. La ley debe ser particularmente cuidadosa en delimitar sin ambigüedades la actuación de las autoridades en una materia tan delicada como la seguridad pública, por las implicaciones que tiene en los derechos humanos el uso de la fuerza del Estado.
11. La contradicción entre el artículo 36 y los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad, a mi parecer, no puede ser salvada por la interpretación sistemática aprobada por la mayoría, puesto que dicha interpretación, a mi parecer, no es una interpretación que siquiera sea posible considerando la redacción del numeral bajo análisis.
12. Es por ello por lo que, a mi juicio, debería haberse declarado la invalidez de la porción normativa “*desde la planeación*” del artículo 36 de la Ley.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

En sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, así como diversas omisiones legislativas que alegó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su demanda.

Después de declarar fundadas algunas de las omisiones legislativas, en el estudio de las disposiciones impugnadas, se determinó, por mayoría de votos, reconocer la validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, en su porción normativa “*desde la planeación*”, y declarar la invalidez del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa “*epileta*”, todas del ordenamiento nacional impugnado.

Si bien compartí algunas de las determinaciones anteriores, no coincidí con los reconocimientos de validez de las normas impugnadas, por las razones que me permito expresar en el presente voto particular.

“2.2. Análisis de la solicitud de invalidez del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la porción normativa “desde la planeación”.

En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que el artículo 36, en la porción normativa “*desde la planeación*” resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad, toda vez que propicia una distorsión en la regulación de la gradualidad de los niveles del uso de la fuerza, puesto que da pauta para que desde el momento de la planeación de los operativos se autorice el uso de la fuerza letal, sin que exista una agresión real, actual e inminente que la justifique, ni se agoten los pasos previos a su uso establecidos en la propia legislación.

El artículo que fue objeto de análisis es del tenor siguiente:

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

Una mayoría de siete votos estimó que los argumentos formulados por la accionante resultaban infundados, toda vez que a partir de una interpretación sistemática del artículo impugnado, en relación con los diversos 4, 11, 13, 29, 30 y 31 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se desprende que el hecho de que el artículo utilice la frase “*desde la planeación*” no significa que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos, sin que previamente se atiendan a los principios y niveles del uso de la fuerza establecidos por la misma Ley.

Respetuosamente difiero de la conclusión alcanzada por la mayoría, en tanto que considero que en el caso no era posible sostener la validez de la norma combatida mediante una interpretación sistemática con el resto de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, ya que el artículo, conforme se encuentra redactado, contraría el principio de absoluta necesidad que debe imperar en el uso de la fuerza pública y, particularmente, deja sin efecto la gradualidad con la que aquella debe ejercerse.

Si bien es cierto que, como se argumentó en la resolución, el artículo 36 se inserta dentro de un capitulado distinto al que regula la *Planeación de Operativos que requieran el Uso de la Fuerza*, no me parece correcto condicionar el alcance de su contenido por su ubicación dentro del ordenamiento, máxime cuando en él se prevé, con claridad, que podrán utilizarse dispositivos para registrar audiovisualmente el desarrollo de los operativos en los que *se requiera y autorice, desde la planeación, el uso de la fuerza letal*.

De esta manera, si bien la finalidad de la norma no es, como tal, admitir que desde la planeación de un operativo puede autorizarse el uso de la fuerza letal, lo cierto es que es un escenario que ya da por hecho y que genera, a mi consideración, una distorsión con todo el resto del articulado previsto en la Ley Nacional en análisis y que imposibilita darle sentido o coherencia a su contenido a través de la interpretación sistemática que una mayoría aceptó.

En primer lugar, porque en el artículo 12 de la Ley se prevé, con claridad, que el uso de la fuerza sólo encuentra su justificación cuando la agresión sea: **1)** real, lo que significa que debe apreciarse por los sentidos; **2)** actual, es decir, cuando la agresión se presenta en el momento del hecho, no con anterioridad o posterioridad; y, **3)** inminente, la cual se actualiza cuando esté próxima a ocurrir¹.

De esta forma, me parece que, al momento de la planeación de un operativo, si bien se pueden tener ciertos indicios de la capacidad de resistencia del agresor, o incluso de la posesión que éste pudiera tener de armas de fuego, no se actualiza, en ese momento, una agresión que pueda calificarse como real, inminente y, sobre todo, actual.

En segundo lugar, particularmente tratándose del uso de la fuerza letal a la que hace referencia el artículo 36 impugnado, en el diverso 13² del ordenamiento en análisis, se señala que su uso será el último recurso en cualquier operativo, debiendo acreditar que la agresión era real, inminente y actual, así como que el uso de la fuerza en los niveles anteriores era insuficiente para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

Así, con base en el artículo anterior y en completa congruencia con lo previsto, a su vez, en el numeral 11 de la propia Ley³, en los operativos deben agotarse todos los niveles de fuerza previos antes de recurrir a la fuerza letal.

Sin embargo, con fundamento en el artículo 36 impugnado, podría ignorarse la gradualidad de la fuerza y autorizarse, desde el momento de la planeación, el uso del último nivel de fuerza: la fuerza letal.

En tercer lugar, estimo que la disposición impugnada contraría lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Nacional⁴, en la cual se ordena que en el uso de la fuerza y en la planeación de operativos se deberá, entre otras cuestiones, contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad, los agentes, en la medida de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su intervención, pero que los operativos no pueden estar dirigidos a la privación de la vida del presunto infractor sino a su arresto⁵, lo cual se argumenta con base en lo dispuesto en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, según los cuales sólo podrá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea absolutamente inevitable para proteger una vida⁶.

¹ "Artículo 12. El uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es:

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

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

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

² "Artículo 13. El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia."

³ "Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

(...)."

⁴ "Artículo 30. En el uso de la fuerza y la planeación de operativos siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios que establece esta Ley para garantizar la protección a los derechos humanos de todos los potenciales involucrados. Además, deberán cumplir con lo siguiente:

(...)

V. Contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible;

(...)."

⁵ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 130 y 131.

⁶ "Disposiciones especiales

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."

De la misma manera, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resaltó que a fin de hacer eficaz la aplicación del principio de protección a la vida, reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el uso de la fuerza, antes de usar las armas letales, existe *una obligación de dar una clara advertencia de emplearlas*, lo cual también se encuentra previsto en el décimo de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; de hecho, se consideró que el requerimiento de dar una advertencia previa al uso de las armas letales es una expresión del principio de absoluta necesidad, puesto que si la persona cesa la agresión como una respuesta a tal advertencia, *es claro que el uso de armas de fuego se torna innecesario*.

Todo lo anterior, a mi juicio, es demostrativo de la inconstitucionalidad del artículo 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dado que, insisto, con motivo de ella, se podría autorizar a un agente, *desde la planeación de un operativo*, utilizar como primer e incluso único recurso, la fuerza letal, aun cuando no sepa, con absoluta certeza, si una vez iniciado el operativo, aquella realmente será necesaria.

En adición a todo ello, me parece de suma importancia tomar en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que a fin de crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida, la legislación interna debe establecer *pautas suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego*⁷; lo cual no se cumple con el artículo impugnado, ya que su redacción, aun complementándola con todo el resto del articulado, genera una falta de claridad acerca de si el uso de la fuerza letal puede autorizarse desde la planeación de un operativo.

Incluso, lo anterior fue manifestado por el Comité de Derechos Humanos, en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, toda vez que entre las *preocupaciones* manifestadas en torno a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza se expresó que ésta no establece criterios claros sobre los supuestos en que está permitido el uso de la fuerza letal⁸.

Por esas razones, estuve en contra de la resolución de la mayoría e incluso considero que debió declararse la invalidez de la totalidad del artículo 36, puesto que al considerar inconstitucional la autorización del uso de la fuerza letal desde la planeación, hace inoperante el resto de la disposición que prevé que, en ese escenario, podrán utilizarse dispositivos para registrar el operativo audiovisualmente.

“2.3. Análisis de la solicitud de invalidez de los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.”

En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que los artículos 27, primer párrafo y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza son contrarios a los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como de libertad de expresión y libertad de reunión, puesto que permiten que los agentes utilicen armas de fuego en los casos en que una manifestación se torne violenta, aun cuando el uso de la fuerza debería ser el último recurso y además porque la calificación que se haga en relación con la ilicitud o violencia de las manifestaciones será por parte de los propios agentes.

En el proyecto que se puso a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar la invalidez de ambos artículos, los cuales son del tenor literal siguiente:

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

(...).”

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

Por lo que hace al artículo 27, primer párrafo, se consideraba que aun cuando de su redacción se desprende una prohibición en favor de las personas que participen en manifestaciones, al proscribirse el uso de armas, lo cierto es que sugiere implícitamente que contra manifestantes pacíficos y con objeto lícito es posible hacer uso de la fuerza, con excepción de aquella que implica armas, como puede ser la reducción física de movimientos, persuasión y presencia de autoridad, lo cual es contrario a los derechos de libertad de reunión y expresión.

Mientras que la invalidez del artículo 28 se proponía atendiendo a la circunstancia de que en tal disposición no se precisa qué debe entenderse por manifestaciones o reuniones públicas violentas, ni con qué finalidad los agentes deberán utilizar los distintos niveles de fuerza en las circunstancias referidas, lo que, se estimaba, implica el riesgo de que ante actos esporádicos y/o aislados de violencia o ilícitos, se califique como violenta la totalidad de la manifestación y, por ende, los agentes enfoquen sus esfuerzos en dispersar la manifestación, con la consecuente afectación a los derechos de libertad de reunión y expresión de los manifestantes pacíficos, en lugar de garantizar el ejercicio de sus derechos y protegerlos, identificando a los agentes provocadores, a fin de aislarlos de la protesta.

⁷ Corte IDH. Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, párr. 136.

⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 20, consultable en la siguiente liga: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

Sometidas a discusión y votación tales propuestas, existió una mayoría de votos, de la cual no fui parte, por reconocer la validez de los preceptos impugnados.

Por lo que hace al artículo 27, primer párrafo, siete de las señoras Ministras y señores Ministros, consideraron que la interpretación propuesta por la accionante, relativa a la posibilidad de disponer de armas de fuego cuando las manifestaciones o reuniones se tornen violentas, no es sostenible, puesto que se contrapone a la prohibición expresa prevista en la propia porción normativa impugnada.

Además, que aun si se entendiera que dicha prohibición de usar armas de fuego excluye a las manifestaciones y reuniones violentas o con un objeto ilícito, lo cierto es que de su interpretación sistemática con los artículos 4, 5, 6, 11, 12 y 13 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, debe entenderse que aún en este supuesto, el uso de la fuerza está condicionado al respeto de los derechos humanos, así como a los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia, además de que debe llevarse a cabo de forma progresiva y en el estricto orden y niveles que la Ley ordena.

Por último, consideraron infundado el argumento relativo a que la norma resulta inconstitucional al permitir que las autoridades, de manera subjetiva, decidan sobre la ilicitud o violencia de las manifestaciones, al estimar que es en la propia Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza donde se establece como condición esencial, en la actuación policial y el uso de la fuerza, la debida y previa capacitación y profesionalización a los elementos que la ejerzan, de lo que se deriva que los elementos que participen en los operativos deberán regir su actuar conforme a los planes, estrategias y programas previos que se implementen para actuar en manifestaciones o reuniones que se tornen violentas.

Por su parte, el reconocimiento de validez del artículo 28 impugnado, por parte de seis de las señoras Ministras y señores Ministros, se sustentó en la circunstancia de que lo único que se ordena en dicho precepto es que la actuación de la autoridad se ciña a lo dispuesto en el diverso 11 de la propia Ley, es decir, que respete el orden en que debe agotarse los niveles del uso de la fuerza, ante el supuesto de que una manifestación o reunión se torne violenta, cuestión que además no podía ser definida por el legislador, ante el fin de situaciones fácticas que podrían actualizar la hipótesis en comento.

Pues bien, yo compartí la propuesta original del proyecto toda vez que, a mi juicio, las normas sí resultan inconstitucionales, por las razones que en este voto me permito expresar.

Como bien se expone en la sentencia, esta Suprema Corte ya ha tenido la oportunidad de analizar normas que regulan el uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones o reuniones amparadas por el derecho humano de reunión y de libertad de expresión. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, en la cual se analizaron diversas normas de la entonces "Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México", entre las cuales se encontraban las que establecían distintas directrices para los elementos de seguridad pública en asambleas o reuniones.

En aquél entonces, consideré posible reconocer la validez de esas disposiciones siempre y cuando se interpretaran de manera sistemática con el resto del articulado del ordenamiento que las preveía, es decir, a la luz de todos los principios generales para el uso de la fuerza⁹.

Además, en relación con una de las normas impugnadas, sobre la cual se alegaba su inconstitucionalidad por no definir lo que debía entenderse por una situación "violenta e ilegal", también consideré que aquella era constitucional, puesto que otros preceptos de la ley ya se encargaban de definir a las reuniones violentas y aquellas que eran consideradas como ilegales¹⁰.

Ahora bien, en este asunto en particular, estimo que por la manera en la que se encuentra construida la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, no es posible sustentar la validez de las disposiciones con una interpretación sistemática.

Sobre el artículo 27, primer párrafo, compartí las razones del proyecto que sustentaban su invalidez, puesto que de su redacción se desprende que en una reunión pacífica con objeto lícito lo único que se prohíbe es el uso de armas, de lo que se deriva que el uso de la fuerza, incluyendo la fuerza física, sí estará permitida aun y cuando tales reuniones no sean ilícitas o violentas.

⁹ Una **mayoría de 6 votos votó por la invalidez del artículo 14** de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, mientras que los señores Ministros Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron a favor de la validez de la norma, bajo una interpretación sistemática; mientras que en relación con el **artículo 15, existió un empate de cinco votos. A favor de su validez**, estuvieron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales y en contra Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., y Laynez Potisek.

¹⁰ Por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose del preámbulo y las consideraciones, Pardo Rebolledo con diferencias en algunas consideraciones Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se reconoció la **validez del artículo 16** de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, bajo una interpretación sistemática.

Por este motivo, considero que resulta peligroso hacer depender la constitucionalidad de una norma como la impugnada mediante una interpretación sistemática con el resto del articulado de la Ley Nacional, puesto que sería admitir que en reuniones pacíficas y lícitas es posible el uso de la fuerza siempre que aquella cumpla con los principios que la rigen, siendo que en términos de lo expuesto por este Tribunal Pleno en la acción citada, *no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza* en ese tipo de reuniones, al encontrarse dentro de la protección del derecho humano de reunión y también de libertad de expresión. En otras palabras, no es que deban cumplirse los principios que rigen el uso de la fuerza pública o el orden en que aquella debe agotarse; en reuniones pacíficas y con objeto lícito no está permitido ningún tipo de fuerza.

Además, considero que la norma presenta un vicio de invalidez adicional. Al prohibir el uso de armas sólo en reuniones pacíficas con objeto lícito, implícitamente se deriva la permisión de usar armas en reuniones ilícitas pero no violentas, cuando en términos de lo expuesto por este Tribunal Pleno, en ese tipo de reuniones sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México manifestó su preocupación sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza al estimar que aquella restringe la protección contra el uso de armas en el contexto de manifestaciones públicas que tengan objeto lícito¹¹.

También compartí la propuesta de declarar la invalidez del artículo 28 impugnado, puesto que si bien en contra de él se hace valer un argumento similar al que se analizó en el precedente citado, en el sentido de que en la norma no se define qué debe entenderse por manifestaciones violentas, lo cierto es que en este asunto, a diferencia de lo ocurrió en dicho precedente, no existe en la Ley Nacional parámetro alguno en el cual pudiera apoyarse la autoridad para determinar en qué casos una manifestación se torna violenta y, por tanto, le esté justificado utilizar los distintos niveles de fuerza establecidos en la ley.

Ciertamente, en aquella acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, existió una mayoría de 6 votos, de la cual formé parte, en reconocer la validez del artículo 16 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, puesto que aun cuando en dicho precepto no se definían los vocablos “violentas e ilegales”, en diversos artículos de dicho ordenamiento ya se definían a las reuniones ilegales y no violentas, así como a las violentas.

Sin embargo, en este caso no hay con qué interpretar la norma porque no existe otra disposición en la Ley que establezca elemento o parámetro alguno que pudiera evitar un uso indiscriminado de la fuerza, lo que genera que la decisión de si una reunión es violenta esté completamente a cargo de la autoridad, propiciando un escenario de discrecionalidad y de inseguridad jurídica.

Retomando lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien es cierto que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, y por tanto, tienen derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento si es necesario, también lo es que el uso de la fuerza le acarrea obligaciones específicas, entre las cuales se encuentra regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro¹², cuestión que, por las razones ya expresadas, estimo que no se garantiza en el caso.

En mérito de lo anterior, sirvan estas líneas para expresar las razones por las cuales no compartí el reconocimiento de validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, todos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Ministro Luis María Aguilar Morales.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/6), 7 de noviembre de 2019, párr. 20, consultable en la siguiente liga: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

¹² Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 159 y 161.

VOTO DE MINORÍA

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, AL CUAL SE ADHIEREN EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019.

1. En sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la regularidad constitucional de varias normas de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
2. Entre diversas conclusiones, una mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que lo previsto en los artículos 27, párrafo primero, y 28 de dicha legislación¹ resultaba acorde a la Constitución General; esto, pues en tales preceptos de ninguna manera se autoriza que los agentes de seguridad pudieran utilizar armas de fuego ante la mera presencia de violencia en una manifestación pública ni tampoco se genera una subjetividad para valorar cuándo las manifestaciones públicas se tornan violentas; por el contrario, para esa mayoría, en las normas reclamadas se señala categóricamente que no se podrán utilizar armas en contra de personas que participen en manifestaciones o reuniones públicas que se realicen de manera pacífica y con objeto lícito, y su contenido parte de la premisa de que deben de cumplirse todos los principios que rigen el uso de la fuerza regulados y detallados en la propia ley.
3. El presente documento tiene como objetivo plantear una posición de minoría en contra de esa decisión. A nuestro juicio, los artículos 27 y 28 impugnados **sí violan de manera interrelacionada** los derechos humanos a la legalidad, igualdad jurídica, libertad de expresión, reunión y protesta social por las siguientes razones interconectadas:
 - a) Los conceptos utilizados en los preceptos reclamados dan lugar a una ambigüedad en las facultades otorgadas que desatiende el principio de legalidad.
 - b) Se contrarían los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad y demás lineamientos sobre el uso de la fuerza.
 - c) Las normas reclamadas prevén una restricción excesiva de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión y protesta; y
 - d) El contenido de las normas genera una distinción injustificada que afecta el derecho humano a la igualdad jurídica, así como un efecto inhibitorio contrario a la Constitución.
4. En los párrafos que siguen abundaremos sobre cada una de estas razones de inconstitucionalidad; separando nuestras consideraciones en diversos apartados. Primero aludiremos a las transgresiones a la libertad de expresión, reunión y protesta, en correlación con el principio de legalidad (A) -este apartado se subdividirá a su vez en varias secciones-; y posteriormente nos enfocaremos en las violaciones al derecho a la igualdad jurídica (B).

A.1.

Violaciones interrelacionadas al principio de legalidad, a los lineamientos sobre el uso de la fuerza y a las libertades de expresión, reunión y protesta.

5. En principio, para efectos de evidenciar las violaciones apuntadas en torno a estos derechos, es necesario aclarar que los citados artículos 27 y 28 son normas complejas que no pueden ser interpretadas aisladamente ni tampoco pueden valorarse únicamente de manera literal.
6. A saber, es evidente que estos preceptos tienen como destinatarios directos a los agentes e instituciones de seguridad pública que participen o puedan participar en manifestaciones públicas y establecen una serie de reglas y facultades de carácter obligatorio: el artículo 27 busca regular la forma en que los agentes e instituciones de seguridad pública deben actuar ante manifestaciones públicas pacíficas con objeto lícito; mientras que el diverso 28 prevé que las autoridades deben acatar ciertas pautas descritas en la propia ley cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas.
7. Sin embargo, debe ponerse especial hincapié en que, aunado a este establecimiento de reglas y facultades de carácter obligatorio para los agentes e instituciones del Estado, estos artículos 27 y 28 son normas que prevén condicionamientos a todas las personas para ejercer ciertos derechos. En otras

¹ **Artículo 27.** Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

En estos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

palabras: las normas se encuentran dirigidas a más sujetos normativos. En particular, son normas que, al implementar reglas sobre el uso de la fuerza y facultades a la autoridad, de manera indirecta establecen restricciones al modo de expresarse, de reunirse y protestar en el espacio público y, por ende, tienen a su vez como sujeto normativo a cualquier persona que pretenda ejercer tales derechos.

8. Partiendo de esta aclaración y de que precisamente las normas reclamadas prevén una restricción al modo de ejercicio de una reunión en el espacio público, es que consideramos que en la sentencia se hizo un estudio insuficiente de constitucionalidad y que, más bien, violan el principio de legalidad y los derechos a la libertad de expresión, reunión, protesta social e igualdad jurídica.
9. Contrario a la posición de la mayoría de los integrantes del Pleno, los artículos 27 y 28 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza ni son claros en su lenguaje, ni acatan los lineamientos para el uso de la fuerza, ni cumplen con el resto de las exigencias constitucionales en torno a la limitación de derechos humanos como la libertad de expresión, reunión y protesta social. En conjunto, encontramos **cinco grupos de razones de inconstitucionalidad**.

Primer grupo de razones de inconstitucionalidad.

10. **En primer lugar**, se considera que las **normas reclamadas son tan minimalistas legislativamente** sobre las condiciones que actualizan las reglas y facultades ahí otorgadas que pone en una situación de alta vulnerabilidad a los sujetos de dichas normas (tanto a los particulares como los agentes del Estado).
11. Al respecto, el artículo 27 alude en su primer párrafo a la Constitución y utiliza los conceptos “*manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito*”. Por su parte, el numeral 28 habla de manifestaciones o reuniones públicas “*violentas*”. Estas expresiones son una forma de delimitar el alcance de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta y, por ende, se entiende que sean utilizados por el legislador secundario. Son conceptos que vienen desde la Constitución.
12. No obstante, la utilización en ley de conceptos que derivan de la Carta Magna no conlleva necesariamente que las normas secundarias siempre y en todo momento deban validarse; como si la ley no tuviera una finalidad distinta a la de la Constitución. A nuestro juicio, precisamente **la falta de desarrollo legislativo es una de las razones que hace inconstitucionales a las normas reclamadas como consecuencia del incumplimiento del alcance del principio de legalidad en esta materia y de los lineamientos exigidos en el uso de la fuerza y la regulación de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta**².
13. Esto es así, porque cuando se está en presencia de normas que regulan el uso de la fuerza que inciden en el alcance de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta, se exige que las **previsiones de ley sean expresas, taxativas, precisas y claras**. Incluso, esto fue algo identificado por el propio Poder Constituyente en el citado artículo Cuarto Transitorio, fracción III, numeral 8, del Decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, cuando expresamente ordenó al legislador secundario que en la ley nacional se regularan las previsiones de actuación de los agentes de seguridad pública ante manifestaciones públicas.
14. Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “*las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos*”³. Esto es así, pues “*estas normas disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas respecto a la actuación de las autoridades*”⁴.

² Como se podrá apreciar, varias de las razones de inconstitucionalidad que ahora se desarrollan formaron parte de la discusión que se dio en el Tribunal Pleno al resolver la citada Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016; algunas de las cuales forman parte de las razones mayoritarias o no alcanzaron la mayoría de ocho votos para quedar como consideraciones del fallo. Sin embargo, debe hacerse hincapié que no puede aplicarse al caso concreto todas las conclusiones o análisis realizado en dicho precedente de manera acrítica: primero, porque se trata de normas que tienen textos diametralmente distintos (y algunas de las posiciones de los integrantes de esta Suprema Corte en ese caso consistió en declarar la validez en atención a interpretaciones sistemáticas que podían adoptarse según esa ley, lo cual como se demostrará no es posible hacerlo en el presente caso) y, segundo, porque fue posterior a la resolución de ese precedente, que el Poder Constituyente modificó la Constitución Federal para dar pie a una legislación única en materia de uso de la fuerza; en cuyos transitorios se especificaron elementos o contenidos que necesariamente debían ser desarrollados en la ley nacional. Estas nuevas exigencias del Poder Constituyente requieren una nueva valoración y aplicabilidad al caso por parte de esta Suprema Corte.

³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, op. cit., párr. 70.

⁴ Ibidem, párr. 71.

15. Además, lo que **la Constitución busca en una legislación nacional de uso de la fuerza no es una mera reiteración de la propia Constitución, por lo que hace al derecho de reunión. Es una delimitación de contenidos desde la ley que haga operable el modelo de uso de la fuerza ante manifestaciones públicas** a fin de otorgar seguridad jurídica y protección tanto a las personas como a los agentes de seguridad pública involucrados; y para eso **era imprescindible que el legislador estableciera las condiciones, al menos mínimas, para identificar qué hace que una reunión no sea pacífica o cuándo no tiene un objeto lícito y, consecuentemente, qué actuaciones deben llevarse a cabo dependiendo si se trata de una mera reunión violenta o una mera reunión que es pacífica pero ilícita.**
16. El problema es que el legislador secundario presupone contenido normativo que ni se encuentra en las normas reclamadas ni puede derivarse de su sistematicidad con el resto de la ley. Es importante mencionar que la Suprema Corte ha señalado de manera reiterada que las leyes no son diccionarios y que el legislador no puede prever todos los supuestos posibles de lo que se pretende regular. Nuestra intención no es abandonar esta postura. Más bien, lo que deseamos enfatizar con lo hasta aquí dicho es que las **normas reclamadas son tan minimalistas legislativamente** sobre las condiciones que actualizan las reglas y facultades ahí otorgadas que ponen en una situación de alta vulnerabilidad a los sujetos de dichas normas, tanto a los particulares como los agentes del Estado.

Segundo grupo de razones de inconstitucionalidad.

17. **En segundo lugar** y ligado íntimamente con lo anterior, aunque las normas reclamadas gozan de rango de ley y tienen como finalidad salvaguardar el orden público y respetar y proteger los derechos de las personas (participantes o no en las manifestaciones públicas), consideramos que **la forma en que están redactadas justamente genera confusión y no distinguen supuestos normativos diferentes que ameritarían desarrollos legislativos diferenciados.**
18. A mayor abundamiento: la Suprema Corte se ha ocupado de definir en varios precedentes los límites internos de los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta. En concreto, en la citada Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 (por ser la primera), se dijo que los conceptos jurídicos “objeto lícito” y “reunión pacífica” se encuentran interrelacionados y son de suma importancia en el contorno de tales libertades ante la prohibición a la autoridad, como regla general, de no vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. En el precedente se dijo que lo que hacía *“ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio”*.
19. Sobre este punto, la Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han señalado reiteradamente que toda reunión debe presumirse como pacífica y lícita y que no se debe requerir autorización previa para su celebración ni tampoco requisitos burocráticos excesivos que dificulten su realización en caso de exigirse meros avisos previos; sin que se puedan prohibir las reuniones espontáneas⁵. Misma posición ha adoptado el aludido Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas⁶.
20. Sin embargo, también se ha manifestado *“que las normas internacionales de derechos humanos amparan únicamente las reuniones pacíficas, o sea, las de carácter no violento y cuyos participantes tienen intenciones presumiblemente pacíficas”*⁷; lo que implica, necesariamente, que las autoridades deben ocuparse de atender de la mejor manera los actos efectivamente violentos, cuidando a su vez que los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas no priven a las demás personas pacíficas de su derecho a la libertad de expresión, reunión y/o protesta.
21. Por su parte, dado que el derecho de reunión está interrelacionado con la libertad de expresión, es criterio reiterado de la Corte que existe una presunción de cobertura *ab initio* de **todo objeto, contenido y/o mensaje** al ejercer la libertad de expresión, reunión y/o protesta. No existen ideas, grupos o formas de expresión excluidas de antemano del debate público⁸ (en cualquiera de sus modalidades).

⁵ Para un resumen de estas posiciones, véase, CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 56 y ss.

⁶ Véase, en resumen, lo expresado en el Informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, op. cit., párrafos 28 y 29. Opinión que se reiteró en Informe del mismo relator presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/23/39 del 24 de abril de 2013, párrafos 53 a 54.

⁷ Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, op. cit., que cita: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (Directrices sobre la libertad de reunión pacífica), pág. 33.

⁸ CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 63 y 64.

22. Empero, también se ha afirmado que **hay ocasiones en que las reuniones no se encuentran amparadas bajo los derechos a la libertad de reunión y expresión por ser ilícitas**. Por ejemplo, una reunión que se realiza para ejecutar concretamente actos delictivos no es un genuino ejercicio de la libertad de reunión. Tampoco lo es una reunión en donde se incite a la apología del odio con una materialización real. Sobre esto:

- El Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas ha manifestado que, al ejercerse la libertad de expresión, **“solo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”** (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (art. 5)⁹. Por ello, según el Relator, **“solo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas (...) por ejemplo, cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia. En los casos en que las restricciones basadas en el contenido estén justificadas, las autoridades deberían adoptar las medidas menos perturbadoras y restrictivas posibles para abordar esta cuestión”**¹⁰.
- Incluso, bajo esta lógica, este Relator ha expuesto que el **“derecho internacional solo permite disolver las reuniones pacíficas en casos excepcionales. Por ejemplo, una reunión pacífica que incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en vulneración del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, podría justificar la disolución si otras medidas menos intervencionistas y discriminatorias para gestionar la situación han resultado vanas”**¹¹.
- En atención a la misma idea, la Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han señalado que **“sin perjuicio de la presunción de cobertura ab initio, existen ciertos tipos de discurso que, por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana en el marco de una protesta social. En concreto, la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia por razones discriminatorias como la orientación sexual, el género, la raza, la religión, la nacionalidad, entre otras. [...] La incitación directa y pública al genocidio está proscrita tanto a nivel del derecho internacional convencional—por el artículo III (c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio—como del derecho internacional consuetudinario”**¹².
- Para ello, se ha sostenido que dichas restricciones a la libertad de expresión y de reunión **“deben tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la capacidad de lograr este objetivo y que ello signifique un verdadero riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos”**¹³.

⁹ Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27, *op. cit.*, párr. 18.

¹⁰ Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 33.

¹¹ *Ibidem*, párr. 62.

¹² CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Protesta y Derechos Humanos, *op. cit.*, párrs. 66 y 67.

Asimismo, debe destacarse que cuando el Tribunal Europeo de Derecho Humanos se ha ocupado de valorar la presencia o no de discursos de odio o de incitación a la violencia, ha señalado que dicha conclusión debe tomarse a través de un examen muy cuidadoso y holístico de diferentes factores y contexto. Esta doctrina se resume en los casos *Perinçek vs. Switzerland*, no 27510/08, § 204 a 207 y *Affaire Erkitia Almandoz vs. Spain*, no.5869/17, § 40 y 41. En este último, se afirmó que:

“40. Para determinar si se ha producido una incitación al odio, hay que tener en cuenta una serie de factores, que fueron sistematizados, entre otros, en el caso Perinçek (citado anteriormente, §§ 204-207, con referencias citadas):

i. Si las declaraciones se hicieron en un contexto político o social tenso. Si es así, el Tribunal acepta generalmente que puede estar justificada alguna forma de interferencia con dichas declaraciones.

ii. La cuestión es si las palabras, debidamente interpretadas y evaluadas en su contexto inmediato o más amplio, pueden considerarse una llamada directa o indirecta a la violencia o una justificación de la violencia, el odio o la intolerancia. Al considerar esta cuestión, el Tribunal es especialmente sensible a las declaraciones categóricas que atacan o denigran a grupos enteros, ya sean étnicos, religiosos o de otro tipo.

iii. El Tribunal también tiene en cuenta la forma en que se hicieron las declaraciones y su capacidad -directa o indirecta- de causar daño.
41. En los casos mencionados, fue la combinación de estos diferentes factores, y no uno de ellos por separado, lo que desempeñó un papel decisivo en el resultado del litigio. Por lo tanto, el Tribunal aborda los casos de este tipo con un fuerte sentido del contexto (véase Perinçek, citada anteriormente, § 208).”

¹³ *Ibidem*, párr. 68; el cual cita CIDH. Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 59.

23. En resumen, es criterio interamericano que **existen actuaciones de personas que se manifiestan en el espacio público que no encuentran cobertura en el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión o protesta**: ya sea por no ser pacíficas y/o por carecer de protección constitucional al ser ajenas al ámbito de protección de la propia libertad de expresión. **No obstante**, la determinación de que estas actuaciones se encuentran precisamente fuera del manto protector de tales derechos **se debe valorar como algo excepcional y probarse por parte de la autoridad** (de manera *actual, cierta, objetiva y contundente*) y analizarse caso por caso; lo que lógicamente implica un examen del contexto y de las circunstancias.
24. Así las cosas, y atendiendo precisamente a criterios de esta Suprema Corte y a jurisprudencia y doctrina interamericana, es que estimamos que las **normas reclamadas son inconstitucionales**¹⁴ porque, como se adelantó, no **identifican correctamente los diferentes escenarios de las reuniones públicas para efectos de delimitar con la suficiencia debida el accionar de los agentes de seguridad pública**; en particular, sobre el uso de los diferentes niveles de la fuerza o el uso de cierto tipo de armas.
25. A manera de ejemplo: el artículo 27 reclamado dice que no se utilizarán armas en **reuniones pacíficas con objeto lícito** y que, en esos casos, los agentes de seguridad pública deberán asegurar los derechos de los manifestantes y terceros, así como garantizar la paz y el orden público. Empero, **¿qué sucede con las reuniones pacíficas con objeto ilícito, como pueden ser las reuniones no violentas en donde se utiliza la tribuna pública para propagar el discurso de odio? ¿Se pueden disolver estas reuniones? ¿Hay obligaciones específicas de salvaguarda de los manifestantes en este tipo de reuniones?**
26. Por su parte, el artículo 28 indica que deberán cumplirse los diferentes niveles del uso de la fuerza cuando las reuniones públicas se tornen violentas; no obstante, **¿cuál es la actuación que a juicio del legislador debe realizarse cuando las reuniones públicas no sean violentas, pero sí están fuera de la cobertura de la libertad de expresión por su tipo de mensaje?**
27. Consecuentemente, a nuestro parecer, cuando los artículos 27 y 28 sólo identifican ciertos supuestos de reuniones como las “pacíficas y con objeto lícito” y las que se “tornan violentas”, detallando reglas y facultades obligatorias **sólo para esos supuestos**, se deja de lado la necesaria y forzosa regulación de todo tipo de manifestaciones públicas; inclusive, las que sean ilícitas pero pacíficas.
28. La **intención del Poder Constituyente al ordenar que se regulara en una ley nacional** el uso de la fuerza en torno a las manifestaciones públicas era precisamente que, a través de un cuerpo normativo con respaldo democrático (no en protocolos o reglamentos), **se delimitaran los condicionamientos esenciales y las consecuentes actuaciones de las instituciones de seguridad pública en los diferentes supuestos que pueden ocurrir en manifestaciones públicas**. Tanto para aquéllas pacíficas con objeto lícito, como las pacíficas con objeto ilícito como las violentas o violentas con objeto ilícito. Ese objetivo no se cumplió.
29. Además, contrario a la posición plasmada en la sentencia, **la especificación en otros apartados de la ley** de los diferentes niveles del uso de la fuerza (artículo 11), de los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza (artículo 9), de cuáles son las amenazas letales inminentes (artículo 7) y que hay diferentes tipos de resistencia a la autoridad que ameritan el uso de la fuerza (artículo 10), **no solventa las deficiencias apuntadas**.

¹⁴ Este razonamiento no se contradice con lo argumentado y fallado en la citada Acción de Inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.

A saber, en la acción el Tribunal Pleno validó los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México a través de una interpretación conforme. En el numeral 212 se señalaba que las reuniones públicas con finalidades perfectamente lícitas y que pudieran perturbar el tránsito, la paz y la tranquilidad debían dar un aviso a la autoridad con 48 horas de anticipación y que las autoridades tenían la obligación de brindar las facilidades necesarias a dicha manifestación que dieran aviso. En los artículos 213 y 214 se decía que las reuniones públicas no podían utilizar las vías primarias de circulación continua (salvo para cruzar de una vía a otra o ser la única ruta) o bloquearlas y que, en caso de bloqueo de estas vías, los agentes de seguridad pública tomarían las medidas necesarias para evitarlo conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable.

El Tribunal Pleno sostuvo que la correcta interpretación del artículo 213 es que se trataba de un mero aviso y no de una autorización; además de que tal norma no impedía las reuniones espontáneas y lo previsto en la norma no significaba que las autoridades no debieran proteger o brindar las facilidades a todo tipo de reuniones. Por su parte, los artículos 213 y 214 superaban un examen de constitucionalidad, pues las vías primarias de circulación continua debían valorarse únicamente como ciertas calles de la Ciudad y su prohibición de uso no era absoluta, lo que permitía que la restricción a la modalidad de lugar resultara idónea, necesaria y proporcional. Afirmandose que el artículo 214 no se trataba de una norma de autorización de dispersión de cualquier reunión ni en la misma se regulaban las condiciones del uso de la fuerza.

Lo anterior refleja que estamos ante casos diferentes. Primero, en el caso que nos ocupa sí se trata de normas que justamente establecen las reglas sobre el uso de la fuerza cuando se actualizan o no ciertos supuestos (reuniones violentas o reuniones pacíficas con objeto lícito). No hay cabida dado el texto de las normas aquí reclamadas a una interpretación conforme.

Y segundo, dado la finalidad de las normas de la ley nacional, aquí sí es relevante entonces las condiciones que pueden llevar o no al uso de la fuerza; incluyendo la distinción de tipos de reuniones y si se trata de reuniones no pacíficas o con objeto ilícito. En la citada acción no fue un factor determinante la “licitud”, porque nuestra interpretación conforme originó que el aviso no fuera una exigencia irrestricta y que se permitiera cualquier tipo de reunión espontánea.

30. Estos otros numerales no otorgan suficiente claridad a los agentes de seguridad pública ni a las personas sometidas a estas normas sobre qué ocurre y qué facultades relacionadas con el uso de la fuerza se activan en los diferentes escenarios de reuniones en el espacio público. Por ejemplo, **saber que previo al uso de armas debe concurrir una disuasión verbal, nada nos dice sobre si se pueden utilizar armas cuando haya reuniones pacíficas, pero con objeto ilícito o si se puede dispersar este tipo de reuniones (las ilícitas) con uso de la fuerza a pesar de no ser violentas.**

Tercer grupo de razones de inconstitucionalidad.

31. **En tercer lugar**, como lo proponía el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno y por lo que hace al **artículo 27**, es evidente que lo que pretende la norma es implementar una prohibición que beneficie a las personas que participan en una manifestación pública pacífica con objeto lícito: no se usarán armas por ningún motivo. Sin embargo, el problema que tiene este precepto es que **su texto puede generar una confusión que de pie a que se vulneren los derechos humanos de los manifestantes.**
32. El artículo 27, párrafo primero, reclamado explicita que por ningún motivo se podrá usar **armas** contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas con objeto lícito. Como dice la sentencia, esta afirmación es categórica y nosotros no la debatimos. Lo que si debatimos es que, a nuestro parecer, de manera implícita, es posible interpretar de este primer párrafo que contra manifestantes pacíficos y con un objeto lícito es viable hacer algún uso de la fuerza, con excepción de aquella que implica armas. Nada de su texto impide esta interpretación.
33. Es decir, conforme a la ley nacional, el empleo de las armas es el último nivel de uso de la fuerza, antecediéndole otros niveles consistentes en reducción física de movimientos, persuasión y presencia de autoridad¹⁵. Por ende, el artículo 27 se sitúa en los niveles del uso de la fuerza y dirige la prohibición de manera específica a dos de ellos; lo cual sugiere de manera implícita que los demás niveles, al no estar expresamente contemplados en la restricción, pueden utilizarse válidamente por los agentes e instituciones de seguridad pública.
34. Tal circunstancia es contraria al contenido y alcance referido de los derechos humanos de libertad de reunión y expresión. **Tratándose de reuniones lícitas y pacíficas no es posible utilizarse ningún tipo de fuerza contra las personas que participan en las mismas.** Esta deficiencia, se insiste, no se solventa con las otras normas de la ley que prevén los diferentes niveles de uso de la fuerza y la clasificación de las conductas que ameritan uso de la fuerza (artículos 10 y 11).
35. Cualquier nivel de uso de la fuerza, incluso los de mera presencia de la autoridad y el de disuasión verbal, parten de la premisa de su viabilidad de activación. La fuerza pública es consecuencia a una conducta. Empero, cuando se da una manifestación pacífica con objeto lícito, **no hay razón alguna para activar o dar entender que se puede activar algún nivel de uso de la fuerza.**
36. Se trata del ejercicio legítimo de varios derechos humanos que el Estado, más bien, debe respetar y proteger; y ese respeto o protección no se hace implicando normativamente que sólo están prohibidos los últimos dos niveles de la fuerza ante reuniones públicas pacíficas con objeto lícito. Auspiciar implícitamente que puede darse algún nivel del uso de la fuerza, como se explicará, genera un efecto inhibitorio contrario a la Constitución.
37. Por su parte, si se interpretan a *contrario sensu* los párrafos primero y segundo del artículo 27 reclamado, y dada la mencionada ausencia importante de detalle legislativo, es posible desprender dos escenarios adicionales: i) que el uso de armas se permite en relación con reuniones públicas pacíficas pero con objeto ilícito y ii) que los agentes de seguridad pública sólo deben asegurar la protección de los manifestantes y terceros y garantizar la paz y el orden público ante reuniones pacíficas con objeto lícito (el segundo párrafo dice “en estos casos”, y esos casos son únicamente las reuniones públicas pacíficas con objeto lícito).
38. A nuestro parecer, **ambos escenarios son inaceptables.** Se recalca, corresponde al Estado la obligación positiva de proteger a las personas que se manifiestan pacíficamente de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones; así como salvaguardar la propia vida, salud e integridad física de las personas que lleven a cabo actos violentos o delictivos.

¹⁵ “Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

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

a) El uso adecuado del uniforme;

b) El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y

c) Una actitud diligente.

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

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

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

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

39. Además, a diferencia de la postura de la mayoría de las y los integrantes del Pleno, el hecho de que las instituciones de seguridad pública tengan deberes genéricos de respetar y proteger los derechos de cualquier persona (es decir, proteger a cualquier persona con independencia del tipo de reunión pública en la que se encuentre) no lleva a convalidar las deficiencias identificadas de este artículo 27. Por el contrario, para que no exista duda sobre los deberes de los agentes e instituciones de seguridad pública, lo óptimo era declarar su incompatibilidad constitucional y que fuere el legislador secundario el que tome en cuenta lo expuesto en este fallo para solventar sus deficiencias.

Cuarto grupo de razones de inconstitucionalidad.

40. **En cuarto lugar**, por lo que hace al **artículo 28 reclamado**, es cierto que las reuniones no pacíficas caen fuera del ámbito protector de la libertad de expresión, reunión y protesta. En ese punto la ley es correcta. No obstante, eso no es suficiente para pasar por alto las consecuencias adversas que genera este precepto impugnado en el orden constitucional.
- Uno, como se ha dicho y atendiendo a la relación que tiene este artículo 28 con el 27, es preocupante la renuncia del legislador a detallar más elementos que permitan categorizar a una manifestación como violenta. Si bien la ley en otros numerales define tipos de resistencias o amenazas letales inminentes (artículos 7 y 10), la violencia no puede equipararse a cualquier tipo de resistencia ni un acto violento es forzosamente una amenaza letal inminente. Incluso, la resistencia pasiva no es un acto violento. Además, cuando el artículo 28 habla de que la manifestación se torne violenta, ni siquiera es posible interpretar que el legislador se estaba refiriendo a algún tipo de resistencia o algún acto letal inminente.
 - Y dos, la forma en que está redactado este artículo 28 invita al operador jurídico a una confusión: que se valoren las manifestaciones o reuniones públicas como un *todo* para actuar atendiendo a los distintos niveles de uso de la fuerza establecidos en la ley.
41. Es criterio reiterado de la Suprema Corte que no existe una definición matemática de una reunión “violenta”. La gran mayoría de reuniones o manifestaciones no resultan violentas en su totalidad. La violencia usualmente es gradual y se esparce conforme las acciones y reacciones de los agentes provocadores y los cuerpos policiacos. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública son elementos que ejercen una influencia directa en el resultado de tales contextos -y que esa influencia puede tanto llevar a nivelar y mejorar la situación, como a intensificar la tensión de las masas y el esparcimiento de la violencia-.
42. Así, el mero hecho de que algunos integrantes de una reunión de personas sean violentos *“no convierte a la manifestación en su conjunto en una reunión no pacífica”*¹⁶. Por el contrario, *“la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores”*¹⁷. La presencia de unas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a los agentes de seguridad pública para etiquetar como violenta a la manifestación completa, ni concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en su contra.
43. Por ende, se recalca, al hacer referencia en plural a las “manifestaciones”/“reuniones públicas” y utilizar como condición de aplicación del uso de la fuerza la expresión *“se tornen violentas”*, **el artículo 28 permite una apreciación subjetiva por parte de los agentes de seguridad pública tan amplia que no es aceptable constitucionalmente**. La **orden de distinguir al interior de las manifestaciones públicas** entre actos violentos y los pacíficos, para efectos de la protección de los derechos que le podrían corresponder a cada persona o grupo de personas, **es un mandato que debe venir y ser precisado en ley por el propio legislador**; no en protocolos, manuales o ser verificado posteriormente en decisiones judiciales, ni derivarse de lo que se puede desprender como un acto necesario o proporcional conforme a otros preceptos de la ley nacional.

Quinto grupo de razones de inconstitucionalidad.

44. Con todo lo explicado hasta esta instancia, **en quinto lugar**, se estima que los artículos 27 y 28 en su conjunto dan pie a una desatención a los lineamientos de la Suprema Corte y de la jurisprudencia interamericana sobre el uso de la fuerza.
45. Por un lado, aunque en el artículo 4 de la ley nacional se alude a los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad y en otros preceptos de la legislación se exige con otras palabras que el uso de la fuerza se realizará gradualmente y como último recurso, la falta de precisión y claridad de las normas reclamadas permiten invertir dicha relación tratándose de reuniones en el espacio público. Por ejemplo, el artículo 27, al consentir implícitamente utilizar algún nivel de uso de la fuerza ante manifestaciones pacíficas con objeto lícito, se aleja del principio de absoluta necesidad.

¹⁶ Engrose de la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, página 106. Así como en Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, ONU, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 75.

¹⁷ Idem.

46. Asimismo, la ausente identificación de los diferentes escenarios que se pueden presentar con un conjunto de personas en el espacio público vuelve ineficaz la correcta aplicación de los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad. En la Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno manifestó que para atender los lineamientos internacionales sobre el uso de la fuerza, debería diferenciarse entre **(I)** reuniones lícitas y pacíficas; **(II)** reuniones ilícitas pero no violentas; y **(III)** reuniones violentas, de acuerdo con lo siguiente:
- I. En caso de reuniones **lícitas y pacíficas**, no podrá utilizarse ningún tipo de fuerza;
 - II. En caso de una reunión **ilícita pero no violenta**, y si hay razones fundadas para poner fin a tal manifestación, sólo podrá usarse la mínima fuerza necesaria. Consecuentemente, está estrictamente prohibido el uso de la fuerza letal;
 - III. En caso de reuniones **violentas** se deberá emplear, de no existir medios menos lesivos, la mínima fuerza posible y sólo se podrán utilizar armas de fuego de conformidad con el Noveno de los Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley -en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves y cuando resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos-. No está permitido disparar indiscriminadamente a la multitud.
47. Además, como parte de las mejores prácticas en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos para el correcto uso de la fuerza pública, se ha señalado que debe **prohibirse “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. Es en ese sentido, que las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales”**¹⁸.
48. Por lo que¹⁹, “[a]unque los operativos puedan contemplar que en algún lugar fuera del radio de acción de la manifestación se disponga de armas de fuego y municiones de plomo para los casos excepcionales en los que se produzca una situación de riesgo real, grave e inminente para la vida o integridad física de las personas que amerite su uso, **para este supuesto extremo deben existir normativas explícitas acerca de quién tiene la facultad de autorizar su empleo y los modos en que esta autorización quede debidamente documentada**”²⁰.
49. Incluso, se ha manifestado que nunca deberían emplearse las armas de fuego para disolver una reunión (cualquiera que ésta sea, incluyendo las ilícitas); el fuego indiscriminado contra una multitud es siempre ilícito, y el uso deliberado de fuerza letal²¹ sólo es lícito cuando es estrictamente inevitable para proteger otra vida frente a un peligro inminente (a lo que se ha denominado en ocasiones “principio de protección de la vida”)²².
50. Bajo ese tenor, es que llegamos a la convicción, primero, que parte del problema de los artículos impugnados es que aceptan implícitamente la posibilidad de acudir a los distintos niveles de uso de la fuerza pública; esto, sin especificar (o sin que se especifique en otro apartado de la ley que complementa a las normas reclamadas) que durante el operativo en manifestaciones públicas los agentes que velan directamente por la seguridad pública no deben de portar armas de fuego ni municiones de plomo; aclarando que en su caso esas armas podrían estar presentes, pero fuera del radio de acción del operativo. Esta deficiencia desatiende los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad.
51. Y segundo, las normas reclamadas carecen de una especificación sobre las circunstancias, requisitos y modos de uso de ciertas armas menos letales en torno a manifestantes violentos en el espacio público; tales como los bastones, toletes o equivalentes, los dispositivos de descargas eléctricas, las sustancias irritantes en aerosol o las mangueras de agua a presión. Por ejemplo, no se especifica que: no pueden utilizarse sustancias irritantes de manera directa a los manifestantes o en espacios confinados; que los dispositivos de descargas eléctricas sólo se utilicen ante amenazas reales e inmediatas para la vida o

¹⁸ CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Protesta y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 117; el cual cita, entre otros, al Informe Anual 2015 (CIDH), capítulo IV A, párr.82; Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006, párr. 68 a); UN Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, "Use of force during demonstrations", A/HRC/17/28, 23 May 2011 par.75, así como la guía de Amnistía Internacional: *Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by law enforcement officials*, pp 148 i).

¹⁹ En la citada Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno ya reconoció como criterio la no presencia de armas de fuego. Véase, página 107 del engrose.

²⁰ *Ibidem*, párr. 118.

²¹ Este lineamiento sobre el uso de armas de fuego se regula expresamente en los artículos 13 y 29 de la ley nacional.

²² ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, op. cit., párrs. 70 y 75.

riesgo de lesiones graves y donde otros mecanismos menos lesivos han fallado o son impracticables; o que las mangueras de agua no se utilicen en espacios cerrados para los manifestantes violentos y el agua utilizada no esté a una temperatura irrazonable (como cercana o debajo de cero)²³.

52. **No pasamos por alto que este tipo de lineamientos son reglas operativas que deben ser cumplidas por los agentes de seguridad pública. Sin embargo,** contrario a una posición de deferencia al ámbito reglamentario, al ser aspectos relacionados *íntimamente* con los principios que rigen el uso de la fuerza, tras la reforma a la Constitución que dio pie a una ley nacional, **consideramos que por lo menos estas delimitaciones que detallamos en el párrafo anterior deben encontrarse en ley al ser especificaciones normativas que pueden llegar a dañar o incidir gravemente en los derechos de las personas y, por ende, la decisión sobre las circunstancias, modos y requisitos de utilización debe provenir del legislador democrático.**
53. No se trata de materia que pueda ser implementada de manera total en reglamentos, protocolos o manuales. Son contenidos tan importantes que deben ser delineados por el propio legislador a fin de tener un respaldo democrático que, incluso, permita su revisión en sede de control constitucional de carácter abstracto.
54. A nuestro parecer, insistimos, esta es la idea implementada por el Poder Constituyente cuando señaló en el mencionado artículo constitucional transitorio que sería en una ley nacional donde se debería detallar las previsiones de actuación de los integrantes de las instituciones con facultades en materia de seguridad pública con relación a las manifestaciones públicas.
55. Además, la especificación de este tipo de contenidos desde la ley es particularmente relevante, pues no hay que olvidar que esta Ley Nacional permite la participación de muchos tipos de agentes e instituciones de seguridad pública en el uso de facultades en materia de seguridad pública. Por ello, dada la lógica de intervención de esta gran variedad de sujetos, es necesario que sea el legislador nacional el que detalle de manera clara y exhaustiva las pautas y límites de actuación para todas estas autoridades respecto a las manifestaciones públicas²⁴.

A.2.

Generación de un efecto amedrentador violatorio de la libertad de expresión.

56. En complemento y de conformidad a todo lo expuesto hasta este momento, se **tiene la plena convicción que los artículos 27 y 28 reclamados resultan inconstitucionales porque generan a su vez un efecto amedrentador contrario a la Constitución.**
57. En principio, es evidente que todas las normas legales pretenden regular conductas y, por ende, toda norma tiene cierto grado de influencia o disuasión en la conducta de sus destinatarios. Eso es precisamente una de las finalidades de regular conductas en ley.
58. No obstante, basándose en derecho comparado e internacional, la Suprema Corte ha aceptado que existen ciertos efectos de las normas o actos de autoridad que, de forma injustificada, limitan o restringen los derechos de las personas; en particular, se ha abordado esta problemática tratándose de la libertad de expresión y se ha caracterizado a este efecto como un efecto amedrentador o inhibidor de la libertad de opinión e información; o utilizando la terminología extranjera: un *chilling effect* ("efecto escalofrío") contrario a la Constitución²⁵.
59. Tomando en cuenta lo anterior, **estimamos que en el asunto que nos ocupa ocurre un efecto similar. Los artículos 27 y 28 reclamados sí generan este efecto amedrentador contrario a la Constitución.** Dadas las múltiples deficiencias que hemos apuntado en párrafos previos, se considera que las personas sujetas a estas normas, a fin de proteger sus propios derechos, preferirán no manifestarse en el espacio público para evitar la aplicación de las vagas e imprecisas medidas de uso

²³ La CIDH y la Relatoría Especial (*Protesta y Derechos Humanos*, op. cit., párr. 124) recomiendan, incluso, que "debe regularse la composición y concentración de las sustancias químicas irritantes; 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".

²⁴ No se pasa por alto que en la citada Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, el Tribunal Pleno declaró como infundado un argumento que buscaba declarar la invalidez de una norma (págs. 115 a 122 del engrose) que permitía que los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se realizan en lugares públicos debían determinarse conforme al Reglamento.

Sin embargo, se reitera, **fue el propio Poder Constituyente el que exigió** en el citado artículo cuarto transitorio, fracción III, numeral 8, del Decreto de reforma a la Constitución Federal de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que se detallara en ley las previsiones de actuación de los agentes que ejerzan la fuerza pública en relación con manifestaciones públicas. Si bien es imposible que la ley prevea todo contenido operativo relacionado con tales manifestaciones en el espacio público, las reglas referidas en párrafos previos sobre la distinción entre tipos de manifestaciones y el uso y la forma de usar de ciertas armas, son los lineamientos mínimos que dada su incidencia en los derechos de las personas sí deben de estar regulados en ley.

²⁵ El caso más reciente del Tribunal Pleno en donde se utilizó esta terminología y se sostuvo la existencia de un efecto amedrentador fue en la Acción de Inconstitucionalidad 91/2019, fallada el ocho de marzo de dos mil veintiuno.

de la fuerza delimitadas en tales preceptos. Esto es un contrasentido constitucional: las normas, en particular, las que regulan el uso de la fuerza en el espacio público, deben generar las condiciones para respetar y proteger el ejercicio de los derechos, no para amedrentarlos o menoscabarlos.

60. Este efecto inhibitorio en relación con el uso de la fuerza y los derechos a la libertad de expresión, reunión y protesta ha sido reconocido en el propio sistema interamericano. Como ya lo dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, “como sucede con otros derechos con una dimensión social, se resalta que la violación de los derechos de los participantes en una reunión o asamblea por parte de las autoridades, **‘tienen graves efectos inhibitorios [chilling effect] sobre futuras reuniones o asambleas’**, en tanto las personas pueden optar por abstenerse para protegerse de estos abusos, además de ser contrario a la obligación del Estado de facilitar y crear entornos propicios para que las personas puedan disfrutar efectivamente de su derecho de reunión”²⁶.

B

Violación a la igualdad jurídica.

61. Por último, es criterio reiterado de la Suprema Corte que para verificar la actualización de una violación al derecho a la igualdad jurídica debe primero realizarse una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; para después, en su caso, estudiar si dichas distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto o uno ordinario²⁷.
62. En ese sentido, en íntima relación con lo hasta aquí argumentado, se considera que los preceptos reclamados son **inconstitucionales** a su vez por violar el principio de igualdad jurídica; esto, pues establecen criterios de exclusión que reflejan un mensaje discriminatorio e intimidatorio de manera permanente que no encuentra justificación constitucional.
63. En primer lugar, por lo que hace a la comparación de supuestos regulados, se tiene que el artículo 27 de manera tácita hace una distinción en torno al uso de armas y la protección de los manifestantes y terceros entre aquellas personas que participan en reuniones en el espacio público pacíficas con objeto lícito de aquellas otras personas que se manifiestan en el espacio público que no cumplen con tales criterios. El artículo 28, por su parte, ordena que en las reuniones públicas que se tornen violentas deberá actuarse conforme a los distintos niveles de uso de la fuerza, implicando tácitamente que existe una diferencia de trato para efectos del uso de dicha fuerza entre aquellas personas que se reúnen en el espacio público ejerciendo violencia de aquéllas que lo hacen pacíficamente.
64. De esto se deriva que es verdad que los manifestantes pueden encontrarse en distintos escenarios en el uso de estas libertades de expresión, reunión y protesta; a saber, unos pueden llevar a cabo actos de violencia y otros no. Empero, se estima que lo que cabe comparar no son las tipologías de reuniones en que puede encontrarse una persona, sino el tratamiento que reciben las personas manifestantes en torno al uso de la fuerza y los deberes de la autoridad.
65. A nuestro parecer, todos los manifestantes comparten las mismas características jurídicamente relevantes: ser personas que se están manifestando en el espacio público y que, tan sólo por ese solo hecho, ameritan que la norma identifique correctamente el deber que tiene de proteger a todas las personas involucradas. Sí hay pues una base comparable que no detenta características esencialmente divergentes; lo que da pie a someterlo a un examen de igualdad jurídica.

²⁶ Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 172.

²⁷ Tesis 1a./J. 44/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro y texto: “**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.** Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas “acciones afirmativas”; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado”.

66. En ese sentido, como se adelantó, **se considera que las normas reclamadas no superan un examen ordinario de constitucionalidad**. En primer lugar, se advierte que sí existe una finalidad constitucionalmente válida: el legislador secundario tuvo como objetivo delimitar las condiciones en que se puede hacer uso de la fuerza pública a fin de respetar, proteger y salvaguardar los derechos tanto de los manifestantes como del resto de la población. Esta finalidad es constitucionalmente válida al cumplimentar tanto el referido transitorio del Decreto de reforma constitucional como el contenido y alcance de otros derechos humanos como la integridad personal, la salud, la vida, la propiedad, la libertad deambulatoria, etcétera.
67. No obstante lo anterior, se estima que la distinción legislativa implementada en las normas reclamadas ni siquiera tiende a cumplimentar dicha finalidad. Al prescribir que cierto nivel del uso de la fuerza y la protección de los manifestantes se activará sólo ante reuniones públicas pacíficas con objeto lícito, se está dejando fuera de dicha delimitación normativa a otro grupo de personas que, aunque pueden estar ejerciendo indebidamente su libertad de reunión, expresión y protesta, merecen igual protección de su integridad y vida por el hecho mismo de ser seres humanos.
68. Podría afirmarse que, de alguna manera, la distinción legislativa si resulta acorde con el fin pretendido, pues ordenar la protección y prohibir cierto uso de la fuerza ante manifestaciones no violentas cumple en parte la referida finalidad, y lo que se debe analizar más bien es si existen o no otras medidas alternativas. Sin embargo, no puede ni siquiera aceptarse conceptualmente esta relación de instrumentalidad, pues con esto se estaría convalidando una distinción legislativa entre personas que es contraria a los propios presupuestos de una sociedad democrática que busca el respeto y protección de derechos intrínsecos de la dignidad humana como la vida, la salud y la integridad personal.
69. A nuestro juicio, la distinción legislativa que implementan los artículos 27 y 28 carece más bien de sentido constitucional. Todas las personas que se manifiestan en el espacio público, sin importar si se reúnen, por ejemplo, pacíficamente pero con objeto ilícito o con objeto lícito pero no pacíficamente, son merecedores de salvaguarda constitucional en cuanto a la aplicabilidad de los lineamientos del uso de la fuerza, la protección de sus derechos frente a otros y frente a la autoridad y la excepcionalidad en el uso de las armas. Esa obligación deriva de sus derechos a la integridad personal, salud y vida.
70. Así, es cierto que la respuesta de la autoridad puede variar tratándose del escenario de manifestación. Empero, la problemática de las normas es que el legislador secundario jamás debió haber condicionado la aplicabilidad de las reglas sobre el uso de la fuerza y la protección de los manifestantes a elementos como la presencia de manifestantes pacíficos con objeto lícito o la mera concurrencia de manifestaciones violentas.
71. Lo que debió señalar, como ya describimos en párrafos previos, es que las instituciones y agentes de seguridad pública deben asegurar la protección de **todos** los manifestantes, incluyendo los no pacíficos; y que deberán distinguirse los diferentes escenarios en que pueden encontrarse una persona al momento de manifestarse en el espacio público, a fin de aplicar o no el uso de la fuerza y de cumplimentar las obligaciones subsecuentes de protección en torno a cualquiera de estos escenarios: pacíficas con objeto lícito, pacíficas con objeto ilícito, o violentas con objeto ilícito. Aclarando las obligaciones que corresponden para cada supuesto. Nada de esto se encuentra en las normas reclamadas.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de quince fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá formulado en relación con la sentencia del veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.