



AMPARO EN REVISIÓN 191/2021

MATERIA: ADMINISTRATIVA

QUEJOSOS: *** ** ***** ****

***** ***** ***** *****

***** ***** ***** *****

***** ***** ***** ***** ***

***** ***** *****

AUTORIDADES RECURRENTES:

RESPONSABLES

- SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL
- PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- SECRETARIO DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA

Magistrada ponente: Désirée Cataneo Dávila

Secretaria: Lucía Elena Higareda Flores

Morelia, Michoacán. Acuerdo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, correspondiente al **cuatro de mayo de dos mil veintidós.**

Vistos los autos para resolver el amparo en revisión administrativa **191/2021**, relativa al juicio de amparo indirecto ***** del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda de amparo. * ** *******

***** ***** ***** ***** ***** ***** *****

***** ***** ***** * ***** *** *****

***** *** por propio derecho, mediante escrito presentado el once de agosto de dos mil veinte, ante la Oficialía de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán, con sede en Morelia, del que por razón de turno correspondió conocer al Juzgado Cuarto, solicitó el amparo y protección de la justicia federal contra las autoridades y por los actos siguientes:

“III. Autoridades responsables:

A las cuatro autoridades siguientes, se les atribuye la creación y el contenido del acuerdo señalado en el apartado correspondiente del acto reclamado.

- i. **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ...**
- ii. **Secretario de la Defensa Nacional, ...**
- iii. **Secretario de Marina, ...**
- iv. **Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, ...**

Por otro lado, a las dos autoridades subsecuentes, se les atribuye un vicio propio de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, relativo a la omisión de señalar el número de publicación, vicio que se expondrá en el apartado de conceptos de violación.

- v. **Director del Diario Oficial de la Federación, ...**



vi. **Secretaría de Gobernación, ...**

IV.- ACTO RECLAMADO:

Se les reclama a todas las autoridades antes señaladas el ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado el once de mayo de dos mil veinte, en el Diario Oficial de la Federación.

Es necesario precisar que reclamo la totalidad del Acuerdo citado, esto es, desde el primer párrafo, el considerando, el acuerdo en todas sus partes: primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, así como los transitorios primero y segundo”.

SEGUNDO. Los quejoso señalaron como derechos fundamentales vulnerados los contenidos en el artículo 1°, 6°, 7°, 8° y 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Trámite. El Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, con sede en esta ciudad, en acuerdo de doce de agosto de dos mil veinte (fojas noventa y tres y noventa y cuatro del juicio de amparo subyacente, registró la demanda con el número ***** asimismo la admitió a trámite, requirió a la autoridad señalada como responsable para que rindiera su informe justificado y señaló fecha y hora para celebrar la audiencia constitucional.

CUARTO. Sentencia del juicio de amparo indirecto.

Seguido el juicio por sus trámites legales el juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el veintisiete de octubre de dos mil veinte (fojas ciento cuarenta y ocho y ciento cuarenta y nueve del juicio).

En acuerdo de once de enero de dos mil veintiuno, el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán, Sinaloa, tuvo por recibido y vinculado electrónicamente el juicio de amparo 449/2020 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, asignándole el número auxiliar 9/2021-II, a efecto de dictar la sentencia respectiva, tal como lo dispone el oficio SECNO/STCCNO/580/2020 de dos de diciembre de dos mil veinte, suscrito por la Secretaría Técnica de la Ponencia, actuando en suplencia por ausencia del Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, así como con la circular CAR 1/CCNO/2021, emitida el seis de enero de dos mil veintiuno.

El cinco de marzo de dos mil veintiuno, el juez de Distrito auxiliar dictó sentencia conforme a los puntos resolutivos siguientes (fojas ciento cincuenta y uno a ciento ochenta y tres):



"PRIMERO. Se SOBRESEE en el presente juicio de amparo promovido por * * * ***** *******

***** * ***** ***** * ***** * ***** * *****

***** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****

******* * *, en contra de los actos reclamados al Director del Diario Oficial de la Federación y la Secretaría de Gobernación, por las razones sustentadas en las consideración tercera de esta sentencia constitucional.**

SEGUNDO. La JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE a * * * ***** * ***** * ***** * *******

***** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****

***** * * ***** * * ***** * ***** * *****

reclamados al Secretario de Marina, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretario de la Defensa Nacional y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con sede en México, por los motivos y fundamentos expuestos en la última consideración de este fallo.

TERCERO. Con fundamento en el artículo 74, fracción VI, de la Ley de Amparo, se procede a precisar los efectos de la concesión antes otorgada, para lo siguiente:

- Se desincorpore de la esfera jurídica de los quejosos * * * ***** * ***** * ***** * *******

***** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****

***** * * ***** * * ***** * ***** * ***** * *****

el contenido material del Acuerdo reclamado, por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, declarado inconstitucional.

CUARTO. En cumplimiento a la circular CAR 1/CCNOI2021, de seis de enero de dos mil veintiuno, emitida por la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el presente asunto fue resuelto conforme a las constancias digitalizadas que se encuentran en el

expediente electrónico localizado en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), ya que en la misma se estableció que no podían enviarse los expedientes físicos.

En consecuencia, háganse las anotaciones que correspondan en el libro electrónico, respecto del envío por dicho medio, ordenándose desde este momento su archivo únicamente en lo que hace al expediente electrónico auxiliar que derivó del juicio de amparo que ahora se resuelve.

CÚMPLASE.”

QUINTO. Interposición del recurso. Inconformes con la anterior resolución, los Titulares del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Seguridad Pública, así del Secretario de la Defensa Nacional, interpusieron recurso de revisión, del que –por razón de turno– correspondió conocer a este Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, por lo que mediante auto de Presidencia de tres de noviembre de dos mil veintiuno (foja cuarenta y uno del toca), se registró con el número **191/2021**, admitió y ordenó dar vista a la parte contraria para que en el plazo de cinco días, formulara alegatos o revisión adhesiva, lo que se notificó mediante lista publicada el cuatro siguiente y no hizo valer ninguno de esos derechos (foja cuarenta y tres vuelta).

Se dio la intervención legal que le corresponde al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, quien al desahogar la vista manifestó: “*sin intervención*” (foja cuarenta y ocho).



El diecisésis de noviembre de dos mil veintiuno (foja cincuenta del toca), se turnó el expediente a la **magistrada ponente Desirée Cataneo Dávila** a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente, de acuerdo al artículo 82 de la Ley de Amparo; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito es competente para conocer del presente negocio conforme al artículo 107, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 33, fracción II, 85, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y punto CUARTO, fracción I, inciso B), del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo con fundamento en los Acuerdos Generales 21/2020 y 7/2022, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos, el primero, a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19 y el segundo, que reforma, adiciona y deroga diversos preceptos del ya citado Acuerdo General 21/2020.

Lo anterior, por tratarse de recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución emitida en audiencia

constitucional por un juez de Distrito en el Estado de Michoacán.

La resolución de este asunto se adopta de manera remota, en uso de medios electrónicos, dada la contingencia por la que atraviesa actualmente el país por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19; lo anterior, en el entendido de que así fue dispuesto en los acuerdos generales anteriormente invocados.

SEGUNDO. Falta de legitimación.

El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana carece de legitimación para interponer el presente recurso. Esto, pues no fue la autoridad que emitió o promulgó el decreto reclamado.

El artículo 87 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo, establece que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten **directamente el acto reclamado de cada una de ellas**; acorde con ello, la misma porción normativa acota que tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de **los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación**.¹

¹ Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de



Entendida esa norma *a contrario sensu*, se tiene que no están legitimadas para interponer el recurso las autoridades que no hayan emitido o promulgado la norma general reclamada. Así fue corroborado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien recalcó que cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley carece de legitimación para interponer el recurso el Secretario de Estado de quien no se reclamó por vicios propios el refrendo de una ley;² tal como ocurre en la especie, puesto que el decreto en cuestión no fue reclamado por vicios en su refrendo como correspondía al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, ni el amparo fue concedido por tales motivos, sino por diversos que atañen a la inconstitucionalidad de la norma general reclamada en su aspecto sustantivo, como así se desprende de la demanda de amparo lo primero, en la que los quejoso atribuyeron la creación y el contenido del ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado el once de mayo de dos mil veinte, en el Diario Oficial de la Federación, y del que precisaron que reclamaron la totalidad del Acuerdo citado, esto es, desde el primer párrafo, el considerando, el acuerdo en todas sus

amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

² Semanario Judicial de la Federación. Volumen 217-228, Cuarta Parte, página 355, Séptima Época, Materia Común, Pleno, Registro digital 812141

partes: primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, así como los transitorios primero y segundo; y aun cuando el propio Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, al rendir su informe justificado, haya aceptado la existencia del acto reclamado y que por ello, el juez de distrito lo haya tenido por cierto, pues como se mencionó la protección de la justicia federal fue porque se encontró que el Acuerdo reclamado es inconstitucional puesto que en el mismo se incorporó a las Fuerzas Armadas dentro del sistema ordinario y permanente de seguridad interior en tiempos de paz, sin respetar las condiciones constitucionales de validez que sobre la actuación de las fuerzas armadas en tiempo de paz ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la nación, derivadas de la interpretación de los artículos 28, 89, fracción VI y 129 en relación con los diversos 14 y 16 constitucionales.

Por ende, debe declararse **improcedente** el recurso intentado por el **Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana**.

TERCERO. Legitimación. El **Secretario de la Defensa Nacional y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos** están legitimados para interponer el presente recurso de revisión, pues tienen el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo subyacente, y consideran desacertada la resolución impugnada por haber



concedido el amparo de los actos que se les atribuyeron. Máxime que, la primera de tales autoridades se duele de que se haya tenido por cierto el acto que se le atribuyó (emisión del decreto reclamado); lo cual debe ser materia de análisis en cuanto al fondo del asunto.

CUARTO. Oportunidad del recurso. El recurso de revisión se interpuso en tiempo, es decir, dentro de los diez días contados desde el siguiente al en que surtió efectos la notificación de la resolución recurrida en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo.

Es así, porque la resolución impugnada se notificó a la parte recurrente –Titulares del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública– el veintiséis de abril de dos mil veintiuno; notificación que conforme al artículo 31, fracción I del citado ordenamiento legal surtió efectos el mismo día a aquél en que fue hecha, esto es, el veintiséis de abril siguiente, por lo que el plazo empezó a correr el veintisiete de abril y concluyó el once de mayo de dos mil veintiuno, descontándose los días treinta de abril, uno, siete, ocho de mayo, por corresponder a sábados y domingos, así como el día cinco de mayo de dos mil veintiuno, por ser inhábil por disposición de 19 de la Ley de Amparo. De ahí que, si el recurso de revisión se presentó el once de mayo de dos mil veintiuno, según se advierte del sello de recepción consultable en el toca en que se actúa a

foja cinco, es claro que se presentó en tiempo, pues el recurso se interpuso al décimo quinto día hábil.

Por otro lado, la resolución impugnada se notificó a la parte recurrente –Secretario de la Defensa Nacional– el tres de mayo de dos mil veintiuno, notificación que conforme al artículo 31, fracción I del citado ordenamiento legal, surtió efectos el día mismo a aquél en que fue hecha, esto es, el tres de mayo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo empezó a correr el cuatro de mayo y concluyó el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, descontándose los días siete, ocho, catorce y quince de mayo de dos mil veintiuno, por corresponder a sábados y domingos, asimismo el día cinco de mayo de dos mil veintiuno, por disposición del numeral 19 de la Ley de Amparo. De ahí que, si el recurso de revisión se presentó el dieciséis de mayo de dos mil veintiuno, es claro que se presentó en tiempo, pues el recurso se interpuso al octavo día hábil.

QUINTO. Innecesaria transcripción de la sentencia recurrida. Por economía procesal se prescinde de la transcripción de la sentencia recurrida.

SEXTO. Síntesis y estudio de los agravios expresados por el Secretario de la Defensa Nacional



A. Inexistencia del acto atribuido al Secretario de la Defensa Nacional

I. El recurrente se duele de que se le haya atribuido y aceptado como cierto que emitió el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*.

Precisa que los quejoso atribuyeron al General Secretario de la Defensa Nacional, la creación y contenido del "...*Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación. Es necesario precisar que reclamó *n la totalidad del Acuerdo citado*, esto es: desde el primer párrafo, considerando, el acuerdo en todas sus partes: primero; segundo, tercer, cuarto, quinto, así como los transitorios primero y segundo..."

Afirma que él no realizó tal acto, sino que lo emitió el Titular del Poder Ejecutivo; y por tanto debe decretarse el sobreseimiento en el juicio ante la inexistencia del acto reclamado; habida cuenta que no existe medio de prueba que demuestre que el Secretario de la Defensa Nacional lo emitió.

Arguye que el juez de amparo *cambió* el acto que reclamaron los quejosos (emisión del acuerdo), por el de *intervención en la creación del acuerdo*. Estima ilegal que el juez haya considerado que la existencia del Acuerdo no está sujeta a prueba, pues la publicación de ese acuerdo no demuestra que tal autoridad lo emitió, y los quejosos no desvirtuaron su negativa, por lo que se violaron los artículos 63, fracción IV en relación con el 75 ambos de la Ley de Amparo, así como el 217 de la misma legislación.³

Sobre esto, puntuiza que el acto reclamado fue el siguiente:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

³ La falta de observación y aplicación de las jurisprudencias siguientes:

Tesis aprobada por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo XIX, Quinta Parte, materia Común, página 15, registro digital: 276868, de rubro: ACTO RECLAMADO, PRUEBA DEL.

Jurisprudencia número 284, de rubro: INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES, visible en la página 236, del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000.

Jurisprudencia número 53, visible en la página 90 de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1988, de rubro: ACTO RECLAMADO. NEGACIÓN DEL.

Jurisprudencia número P. VI. 2º. J/20, de rubro: INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES Y NO DESVIRTUADOS, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, del Tomo IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989, materia común, página 627, registro 227634.

Tesis VI.2º. 451 K, de rubro: SOBRESEIMIENTO, ACTOS RECLAMADOS INEXISTENTES, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-II, Febrero de 1995, materia común, página 556, registro 208856.

Tesis número IX. 1º. 83 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XX, Septiembre de 2004, Materia Común, página 1714, registro 180736, de rubro: ACTO RECLAMADO. EL SÓLO DICHO DEL QUEJOSO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD NO DEMUESTRA SU EXISTENCIA.



...A las cuatro autoridades siguientes se les atribuye la creación y el contenido del acuerdo señalado en el apartado correspondiente del acto reclamado.

- i. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador.
- ii. **Secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González**
- iii. Secretario de Marina; José Rafael Ojeda Durán.
- iv. Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaño.

VI. ACTO RECLAMADO.-

...Se les reclama a todas las autoridades antes señaladas el ACUERDO por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

Es necesario precisar que reclamo la totalidad del Acuerdo citado, esto es: desde el primer párrafo, el considerando, el acuerdo en todas sus partes: primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, así como los transitorios primero y segundo...”.

De lo expuesto, el recurrente resalta que los quejoso señalaron como acto reclamado de todas las autoridades la creación y el contenido del Acuerdo previamente señalado, situación que es totalmente distinta a lo aseverado en la

sentencia que se recurre,⁴ pues en ellas se precisó el acto de la siguiente manera:

- De la lectura integral de la demanda de amparo y del análisis de las constancias que integran el presente sumario se advierte que la parte quejosa reclama lo siguiente:

Del Presidente de la República, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretario de la Defensa Nacional y Secretario de Marina, respectivamente:

- a) La emisión del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once del citado mes y año.**

Añade que el presente juicio de amparo debe seguirse de estricto derecho, ya que los actos reclamados son de naturaleza administrativa y no penal o laboral, ni existe jurisprudencia que haya declarado ~~inconstitucionales~~ los actos reclamados.⁵

⁴ Tiene aplicación la jurisprudencia XVII.2o. J/1, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, Mayo de 1996, Materia(s): Penal, página: 567, registro 202562, de rubro: **SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL. NO AUTORIZA A CAMBIAR NI ACTO RECLAMADO, NI AUTORIDAD RESPONSABLE, SEÑALADOS POR EL QUEJOSO.**

⁵ Aplica la jurisprudencia 1^a./ J. 17/2000, de rubro: **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA**, publicada en el Semanario Judicial de la



II. Lo anterior es **fundado**, pues la publicación del decreto reclamado demuestra que éste fue emitido o promulgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; en tanto que la autoridad aquí disconforme, Secretario de la Defensa Nacional, sólo lo rubricó como refrendo; acto éste que no fue reclamado por vicios propios. Por ende, a esta última autoridad no le resulta atribuible ese acto.

El artículo 108 de la Ley de Amparo, en su fracción III establece que en la demanda de amparo se debe precisar a quiénes les resulta el carácter de autoridades responsables.

La propia norma acota que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los **órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación**.

Es decir, la propia norma reconoce que una norma general resulta atribuible a las autoridades que se hayan encargado de promulgarlas.

No ocurre lo mismo respecto de las autoridades que intervienen en el **refrendo** del decreto promulgatorio de la

norma, o en su publicación. Sobre ello, la norma puntuiza que el quejoso **únicamente** deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, cuando impugne sus actos por vicios propios.⁶

Lo anterior guarda congruencia con el proceso de formación de las normas generales, cuya autoría sólo puede ser atribuida a las autoridades que hayan propiciado su iniciativa, hayan participado en su gestación a través de la discusión de las mismas, o bien, simplemente las hayan emitido o promulgado.

Así ocurre con el decreto ahora reclamado, cuyo contenido revela que proviene del uso de las facultades que son propias del Titular del Poder Ejecutivo, como se observa de su texto:

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

⁶ Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;



ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

CONSIDERANDO

Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y

preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley



Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.- **Andrés Manuel López Obrador.**- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Luis Cresencio Sandoval González.**- Rúbrica.- El Secretario de Marina, **José Rafael Ojeda Durán.**- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, **Francisco Alfonso Durazo Montaño.**- Rúbrica.

Como se observa, el encabezado de ese decreto precisa que su emisor es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien en la parte considerativa dice expedir el siguiente ACUERDO...; acuerdo en el cual ordena a la Fuerza Armada permanente participar de

manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última.

Lo anterior significa que las autoridades vinculadas de formas primarias y directas al cumplimiento de esas normas son, precisamente, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; con lo que se corrobora que no fueron éstas las emisoras de la norma.

Así, la rúbrica que aparece al final del Decreto de los Secretarios de Estado precisados concierne al refrendo que han de suscribir en su calidad de secretarios del ramo, encargados de dar cumplimiento a esa norma.

Por ello, como lo aduce el Secretario de la Defensa Nacional, éste no es el emisor o promulgador de la norma; y su intervención en el refrendo no fue reclamada por vicios propios. Por ende, debe estimarse que a tal autoridad no le resulta atribuible la emisión o creación de la norma, lo que significa que no son ciertos los actos a ella reclamados.

En tal virtud, como lo sostiene, debe **sobreseerse** en el juicio respecto del acto reclamado a tal autoridad, en términos del artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo.⁷

⁷ Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: [...]



Una vez excluida tal autoridad de la relación jurídica procesal del juicio de amparo, resulta innecesario examinar sus restantes motivos de **disenso**, encaminados a demostrar: (i) la falta de interés legítimo de los quejoso; y, (ii) la constitucionalidad del acto reclamado.⁸

En tales agravios, en cuanto al interés legítimo de los quejoso aduce:

Este tribunal colegiado de circuito podrá apreciar en el caso particular que el juez de distrito afirma que los quejoso tienen interés legítimo para combatir el Acuerdo reclamado, exponiendo para ello diversos argumentos, empero omitió citar una sola prueba conforme a la cual los impetrantes hubiesen acreditado ese interés legítimo que refirió el A quo, pues no es suficiente argumentar sino que se debe probar y acreditar, lo que no existió en la especie porque los agraviadados no ofrecieron ningún medio de convicción para ese efecto, puesto que los argumentos del A quo no son prueba fehaciente e indubitable de ese interés legítimo que se requiere

IV. De las constancias de autos aparezca claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y

⁸ Sustenta lo anterior la tesis aislada 1a. XX/2010, visible Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 125 Primera Sala Novena Época Materia Común, registro digital 165162 de rubro: **REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO).**

para la procedencia del juicio de amparo; y en términos del artículo 5°, fracción I de la Ley de Amparo, no aportaron prueba que hubiese demostrado esa afectación real y actual en su esfera jurídica ni en forma directa, tampoco por una especial situación frente al orden jurídico nacional, ni que proviniera de un interés individual o colectivo, y lo resuelto en forma errónea en este sentido le causa agravio.

- Que en cuanto a lo resuelto por el A quo en el sentido de que se actualiza uno de los criterios de identificación de las llamadas leyes autoaplicativas, sin precisar cuál es o a cuál se refiere, y aduce que el acuerdo reclamado, desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos claramente identificable dentro de su nuevo texto normativo transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, trae consigo una incidencia en los intereses jurídicos y legítimos de la parte quejosa, citando el artículo 129 constitucional en relación con el 16 y 21 de la misma Ley Suprema; **es ilegal** e incorrecto porque no indica cuál es esa categoría de sujetos, menos explicó o detalló como fue la supuesta transformación de la situación jurídica con terceros o con el Estado, ni de qué forma incide en los



interese jurídicos y legítimos de los quejoso, lo que también es erróneo porque refiere una ley autoaplicativa y no heteroaplicativa en la que se exige la afectación al interés jurídico del sujeto, además de que tampoco se demostró y además provenir de un interés individual o colectivo, por lo que no existe afectación al interés legítimo de los promoventes que tiene como consecuencia que no se esté frente a una norma o acto autoaplicativo.

Otro error en que incurrió el A quo, fue afirmar que el Acuerdo reclamado desde su entrada en vigor, afecta el derecho subjetivo o el interés legítimo y constitucional de los quejoso, ya que se les sujeta en tiempo de paz a la jurisdicción y a la autoridad de la fuerzas armadas, y ese derecho subjetivo se ve reducido en la misma proporción en que emergen e incrementan las facultades de las Fuerzas Armadas sobre la esfera jurídica de los integrantes de la sociedad por causa del Acuerdo, lo que es totalmente erróneo e ilegal, **toda vez** que el A quo realizó una mezcla de interés jurídico o interés legítimo, porque afirmó que existe afectación a uno (interés jurídico) o al otro (interés legítimo) lo que es ilegal porque no puede ser uno o el otro, ya que se trata de dos situaciones legales diferentes y distintas porque para la afectación del interés

subjetivo, es cuando se está frente al interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo, en el que se exige que el gobernado quejoso sea titular de un derecho subjetivo protegido por una norma jurídica que se vea lesionado o afectado en su esfera legal por la aplicación de un acto de autoridad concreto y directo, a diferencia del interés legítimo en el que es menester que se trate de un daño o perjuicio a los gobernados debido a la situación especial o jurídica en la que se encuentran frente al orden jurídico nacional —especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo— lo que tampoco acontece, de ahí que sea totalmente equivocado que haya una reducción a un derecho subjetivo de los agraviados, los que no demostraron sean titulares de ningún derecho que se haya lesionado con la entrada en vigor del Acuerdo, pues incluso, no acreditaron la situación relativa a tener una especial situación frente al orden jurídico tampoco un interés colectivo —hallarse en una situación especial o cualificada frente al orden jurídico, es decir, esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de la colectividad identificada o identifiable, lo que supone la demostración de que



los quejosos pertenecen a ella, lo que no acreditaron los promoventes, de ahí que no esté demostrado ningún interés legítimo de los promovente menos un interés jurídico y que aunado a lo anterior, el Acuerdo reclamado en ninguna de sus partes establece que los quejosos en tiempo de paz vayan a ser sujetos a la jurisdicción o autoridad de las fuerzas armadas, incluso el Acuerdo indica actividades a complementar la función de la Guardia Nacional a futuro.

En cuanto a la constitucionalidad del acto reclamado.

- El A quo pasó por alto que el Acuerdo es claro cuando precisa que la participación de las Fuerzas Armadas si es de manera extraordinaria; es decir, su actuación no es de manera permanente y continua, sino solamente cuando la institución policía denominada "Guardia Nacional" la convoque a participar de manera integrada, por lo que es a dicha Guardia Nacional a quien corresponde llevar a fiscalización en el actuar de las Fuerzas Armadas, que complementará sus actividades esporádicamente, por lo que no es equiparable a la hipótesis prevista en el artículo 29 constitucional, es decir, a la suspensión de garantías, puesto que tal situación se atiende a una ausencia de derechos fundamentales, sin que ello ocurra con el acuerdo

por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, amén de que la suspensión de garantías tiene como fin restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a una situación determinada.

- Y el acuerdo de ocho de mayo de dos mil veinte, tiene como finalidad reforzar el actuar de la Fuerza Policial de reciente creación, la cual nace con motivo de la desaparición de la Policía Federal, sin que en su creación haya participado el Congreso de la Unión, a diferencia de la Suspensión de Garantías en la cual el Órgano Legislativo concede las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.
- La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, circunstancias que no prevalecen



con el Acuerdo, pero que al momento de dictar sentencia no se toman en cuenta, ya que su análisis carece de una equiparación con lo previsto en el artículo 29 constitucional, sin que la finalidad sea la desaparición de garantías.

- Inclusive, es el propio Congreso de la Unión quien pone fin a la suspensión de garantías y en el caso el Acuerdo establece el principio de su emisión como límite de su vigencia el veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro, sin que exista necesidad de que participe el Congreso como ocurre con la suspensión de garantías; por lo que se insiste, no es dable que el juzgador parte de la premisa de que las condiciones de validez para que las Fuerzas Armadas puedan participar en tareas de seguridad interior en tiempos de paz, no han sido respetadas a cabalidad, siendo por tanto, procedente que se revocara la sentencia.
- A la fecha de la demanda, los quejosos no habían sufrido afectación alguna a sus derechos fundamentales ni a sus garantías constitucionales, tampoco demostraron tener expectativa de derechos, el A quo olvida que el juicio de amparo es improcedente respecto de situaciones que no han acontecido al llegar al absurdo de que se concede para que se desincorpore en el presente y en lo

futuro el contenido de material de Acuerdo reclamado, y conceda un salvoconducto para que las autoridades responsables se abstengan de aplicarlo.

- No explica claramente cuál es el derecho sustancial violado y cuáles son las pruebas ofertadas por los quejoso para demostrarlo atendiendo a los principios de estricto derecho y de instancia de parte agravuada.
- La suspensión no es lo mismo que el Acuerdo, entonces no puede equipararse la temporalidad de aquella al acto reclamado, amén de que ha quedado evidenciado que el Acuerdo si prevé un fin en su vigencia.
- Si a la fecha no ha existido un acto de aplicación del Acuerdo, la situación excepcional es la desaparición de una Fuerza Policial Federal y la inexistencia de una distinta que cuente con la Capacidad y Envergadura suficiente para combatir la delincuencia organizada que asola al país, lo cual constituye un hecho notorio que ha afectado inclusive a los integrantes del Poder Judicial, por lo que al existir esa cuestión extraordinaria es que en apoyo a la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas Permanentes brindarán apoyo subordinado a la



institución policial, sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo uno solo contra los quejosos, por lo que se carece de un acto material, tampoco se ha acreditado que se haya limitado a deambular por el territorio nacional.

- El Estado no puede comparecer sin una seguridad pública que brindar a los gobernados, aun cuando tenga que hacer uso de las Fuerzas Armadas, puesto que la propia norma nacional faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin que esta sea únicamente la hipótesis contenida, pues se limita el actuar a nivel nacional ya que la dependencia que cesó en sus funciones (policía federal) tenía su ámbito de jurisdicción en la totalidad del territorio mexicano, mismo que está a cargo de la Guardia Nacional y que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, solamente cundirá en apoyo necesario, por lo que su intervención no es permanente ni ininterrumpida, como erróneamente estima el juez.
- No existe probanza alguna que haga probable la realización de un acto material en contra de los quejosos para que se justifique la concesión de la protección de la justicia federal, ya que en autos no se agregó un solo elemento de prueba que haga presumible que se hayan materializado acciones en

su contra, los cuales afecten la esfera subjetiva de derechos.

SÉPTIMO. Análisis de la causa de improcedencia referente a la falta de interés legítimo hecha valer por el Presidente de la Republica por conducto de su representante Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Sobre lo anterior, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos comienza por explicar la distinción entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, y los escenarios en los cuales las primeras son susceptibles de incidir en la esfera jurídica de los quejoso, como son:

- a)** Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante;
- b)** Cuando la ley establezcan hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejoso como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento



jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o

c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante.

Explica que, en el **primer escenario**, es necesaria la existencia de obligaciones jurídicas de forma directa, en un grado suficiente para demostrar una afectación relevante a la esfera jurídica del obligado; y, para calificar ese supuesto, acudió al articulado del Acuerdo debatido, en cuanto dispone:

“PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI,

XXV, XXVII, XXVIII Y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda".

De ahí postula que las obligaciones están dirigidas única y exclusivamente a los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y el de Marina. En tanto que, quienes acudieron a solicitar el amparo son ciudadanos en su calidad de directos agraviados, no así algún integrante de las citadas autoridades.

De manera que para la autoridad recurrente Presidente de la República, no se cumplió con ese escenario para acreditar la afectación de sus intereses, esto



es, la existencia de obligaciones que de forma directa incidan en la esfera jurídica de los gobernados.

Indica que no pasó inadvertido para el recurrente que el primer escenario también contempla una afectación a derechos derivada del posible impacto colateral de la norma; sin embargo -acota- que aun cuando las tareas de seguridad pública que llevará a cabo la Fuerza Armada permanente en auxilio de la Guardia Nacional implican la prevención de delitos a través de diversos actos de investigación (como la detención de personas y el aseguramiento de bienes) ello no es sinónimo de un impacto real y actual a la esfera jurídica de quienes promovieron el amparo.

Explica, se trata de acciones orientadas a la salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio, lo que en dado caso incide de forma positiva no solo en la esfera jurídica de los quejosos, sino también de la sociedad en general. Añade que también será hasta el momento en que, con motivo de una indagatoria, se establezca la probable participación del gobernado en la comisión de un delito, y que efectivamente la actuación de la Fuerza Armada permanente incidirá en su cúmulo de derechos, obviando que tanto las actuaciones desplegadas por la referida autoridad como el control judicial respectivo, deberán observar los ríos constitucionales de legalidad,

debido proceso y seguridad jurídica, además de los límites establecidos en el propio Acuerdo.

Refiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado a través de la jurisprudencia de título: **“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)”⁹** que la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en auxilio de las autoridades civiles es constitucional, ya que el artículo 129 constitucional¹⁰ autoriza considerar que las fuerzas armadas puedan actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.

Por tales razones, estima que el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de

⁹ Jurisprudencia P.J. 38/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, materia Constitucional, página 549, Registro digital 192080.

¹⁰ “Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que los que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los costillas, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de lo Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para lo estación de las tropas”.



los artículos 29, fracción I,¹¹ y 30, fracción I,¹² de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, lo cual no atenta contra el numeral señalado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se vulnera la prohibición de actuación con situaciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Asimismo, indica que la fracción VI del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente de la República disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por esas razones considera no es indispensable –como lo propusieron los quejosos– la declaratoria de suspensión de derechos, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan.

Arguye que la realidad puede generar un sin número de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

¹¹ "Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nocial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: 1.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea...".

¹² "Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: 1.- Organizar, administrar y preparar la Armada...".

De esa manera, el disconforme concluye que el actuar de la Fuerza Armada Permanente no restringe el derecho del interés constitucional previsto por el artículo 129 de la Carta Magna, que los ciudadanos no sean sujetos de una jurisdicción o autoridad militar en tiempos de paz, pues si bien el Acuerdo la faculta para auxiliar a la Guardia Nacional –institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional– no menos cierto es que ese auxilio opera en los mismos parámetros de actuación de la Guardia Nacional y no bajo un estado de excepción militarizado.

Por lo que ve al **segundo escenario**, indica que el artículo segundo del Acuerdo establece que la Fuerza Armada Permanente realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional¹³,

¹³ **Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;
- II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
 - b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
 - c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
 - d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;



fracciones que permiten advertir que las funciones que podrá realizar la Fuerza Armada Permanente en apoyo a la Guardia Nacional son: prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que determinen la legislación aplicable; salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio; prevenir la comisión de delitos en zonas fronterizas aduanas, recintos fiscales, aeropuertos, entre otros; y, realizar detenciones y aseguramientos de bienes relacionados con hechos delictivos.

e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

(...)

IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

(...)

XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

(...)

XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

(...)

XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

(...)

Por lo anterior, el impugnante sostiene que dicho escenario no se cumple, debido a que las facultades conferidas no entrañan una afectación al individuo o la colectividad, por el contrario, inciden en beneficio de la seguridad y el orden público.

Agrega que al no estar llamada como destinataria directa de la norma (primer escenario) y no resentir de manera inmediata y sin la necesidad de un acto de aplicación los efectos de las consecuencias asociadas a las hipótesis legalmente previstas (segundo escenario), es menester demostrar que se instó la vía constitucional por su especial condición frente al ordenamiento jurídico, lo que en su apreciación no se actualiza porque la norma controvertida no estuvo dirigida a perseguir los delitos de los quejosos, sino a prevenir la incidencia delictiva de manera general.

De igual forma señaló que las funciones para las que se encontraba facultada la Fuerza Armada permanente en auxilio de la Guardia Nacional son aquéllas encaminadas a la prevención y combate de delitos así como la salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio.

De ahí que, para que los quejosos acreditaran que guardaban una posición especial frente al ordenamiento jurídico que los sujetaba a sus efectos, era necesario que acreditaran que se encontraban en una situación particular respecto de la norma o que formaban parte de las Fuerzas



Armadas, pues solo en ese caso sería indudable que se tratara de un tercero destinatario de la norma, exista o no aplicación de la misma.

El recurrente refiere que los quejoso dijeron actuar por propio derecho, por lo que no se desprende que estuvieran en una situación especial respecto de la norma que los haga susceptibles de ser afectados por ella; esto es, no se advierte una situación de comisión de delitos o la vulneración a la integridad y patrimonio de las personas y, por ende, no se verifica la especial condición de dichas personas frente al ordenamiento jurídico, que las coloque en un plano diferenciado respecto de la generalidad.

En torno al **tercer escenario** (que cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata una afectación jurídicamente relevante) el impugnante aduce que la intervención de la Fuerza Armada Permanente en apoyo a la Guardia Nacional, apunta al cumplimiento de las tareas de seguridad pública que fueron encomendadas a esta última.

De ahí que –en su consideración– el hecho de que la Fuerza Armada realice funciones de seguridad junto con la Guardia Nacional, en modo alguno afecta su esfera jurídica de forma individual o en relación con su especial situación frente al ordenamiento jurídico, puesto que el interés

legítimo se traduce en un perjuicio cierto al gobernado, con motivo del actuar de la autoridad, con independencia de que cuente o no con un derecho subjetivo.

Así, sostiene que el Acuerdo General reclamado no causó afectación de manera particular, individual, real, concreta y objetiva en contra del patrimonio de los derechos de los quejoso, o sea, no existió afectación susceptible de apreciarse en forma objetiva para que pueda constituir un perjuicio.

Agrega que tampoco asiste un interés legítimo, cuyos elementos son: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; elementos que permitieron entender que el interés jurídico presupone la existencia de un derecho subjetivo protegido para ley, que es violado o desconocido, con lo cual se infiere un perjuicio a su titular, facultándolo a demandar ante los órganos jurisdiccionales que esa trasgresión cese.

De tal manera que si del escrito de demanda se advierte que los quejoso quisieron defender su interés por la legalidad de la actuación de la Fuerza Armada Permanente, en cumplimiento de sus funciones relativas a la seguridad pública, ello se traduce en un interés simple que tiene todo gobernado para que el Estado cumpla con sus obligaciones.



Es decir –asegura el impugnante– no demostraron los quejoso s cómo el Acuerdo reclamado les afectó de manera real y directa o indirectamente por su especial situación frente al ordenamiento jurídico; de ahí que no basta el interés abstracto en la legalidad de los actos de autoridad para que se materialice el interés, pues como quedó señalado, todos los individuos tienen interés en que sean legales los actos de las autoridades, sin que ese objetivo o intención sea suficiente para acudir al juicio de amparo y aun si contaban con un interés legítimo, lo que no sucedió en la especie, que era necesario que se demostrara la afectación a su esfera jurídica producto del acto reclamado; invocaron al efecto las jurisprudencias de títulos siguientes:

- ***INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 707, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.¹⁴***

¹⁴ Tesis 2a. XVIII/2013 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, en la página 7598, registro 2079456.

- **INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO.¹⁵**
- **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.¹⁶**

El inconforme esgrime no es factible considerar que el Acuerdo viole la vida, la integridad, la libertad, integridad personal, prohibición a la tortura, libertad, propiedad de sus bienes a la libre expresión de ideas, a reunirse y manifestarse. Esto, pues la naturaleza jurídica de ese Acuerdo no limita los derechos de libertad y acceso a la información referidos, pues su fin es que la seguridad pública como deber primario a cargo del Estado, salvaguarde lo antes estipulado así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado.

De ahí que la consideración del Juez de Distrito, es ilegal, al referirse que la pretensión de la parte quejosa fue un acto concreto y real y no como lo que realmente es una posibilidad futura e incierta, al no divisar que el Acuerdo es una herramienta necesaria del Estado, para que en casos

¹⁵ Tesis 2a. XVIII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, página 1736, registro 2003067.

¹⁶ Tesis 1a./J. 38/2076 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 690, registro 2072364.



donde realmente se repriman estos derechos a las personas individuales o colectivas, jurídicas o físicas, el propio acuerdo y el Estado de Derecho (el Estado) velarán porque esos derechos inalienables, sean salvaguardados.

Desde otra óptica, el disidente sostiene se transgredió el artículo 73, primer párrafo¹⁷ de la Ley de Amparo, porque es incorrecta la consideración relativa a si personas físicas que no se vieron afectados por el Acuerdo podían o no promover el juicio de amparo, situación que derivó en la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Sin embargo, consideraron que dicho eje no fue el punto medular que debió apreciarse en el juicio; sino que debió haberse dilucidado si a los quejosos les afectó o no el acuerdo combatido.

Esto es, si con la entrada en vigor del Acuerdo publicado el once de mayo de dos mil veinte, el Juez de Distrito debió analizar si violentó derecho fundamental alguno. De ahí sostienen no se estudió la parte medular consistente en qué tipo de afectación causó a los promoventes tal Acuerdo; consideración que debió versar alrededor de si efectivamente el acto impugnado se trata o

¹⁷ "Artículo 73 Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

no de disposiciones generales y de actos de aplicación o no.

Explicaron que para realizar tal estudio, se requería de un análisis adecuado para establecer la naturaleza del Acuerdo y con ello, se realice un estudio exhaustivo propio de la sentencia definitiva en la que, con mayores y mejores elementos de juicio, podrá dilucidarse dicho motivo de la concesión en forma fehaciente del amparo y protección de la justicia federal, lo que evidentemente no podría hacerse si únicamente se esclarece si determinadas personas físicas pueden ejercer el derecho de acceder a la promoción del juicio de amparo, lo cual como ya se argumentó es un criterio superado, ya que evidentemente las personas físicas y las morales o jurídicas, cuentan en su mayoría con las mismas potestades inherentes como las personas que son.

Por tanto, es por demás indiscutible que el Juez de Distrito pronunció una sentencia, sin seguir lo establecido en el artículo 73 de la Ley de Amparo, no obstante que tampoco cumplió con el mínimo necesario que debe apreciarse para acreditar si los quejosos promovían el juicio de control constitucional contenido en el numeral 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 5 de la Ley de Amparo aduciendo particularmente la vulneración de un derecho subjetivo.



II. Los anteriores señalamientos son inoperantes en parte e infundados en otra.

Lo primero porque no atacan de manera frontal lo considerado por el juez de distrito de forma toral, por los cuales determinó que los quejoso sí tenían en interés legítimo para instar el presente juicio de amparo, de que los promovientes del amparo demostraron estar en una situación especial en relación con la norma reclamada, al haberse ostentado defensores de derechos humanos.

Al respecto es pertinente destacar que la referida causa de improcedencia de falta interés legítimo la hizo valer el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana en cuanto representante del Presidente de la República en su informe justificado,¹⁸ aun cuando en forma destacada el A quo no lo refirió así en el considerando quinto de la sentencia recurrida; circunstancia que aquí se pone de relieve y consta en autos que por medio de telegrama remitido por la Consultoría Jurídica General, en ausencia del Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se otorgó la representación presidencial en el presente asunto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

¹⁸ Cfr. Glosados a fojas Fojas ciento veintiuno a ciento veinticinco.

Al respecto, el juez de distrito en la sentencia recurrida determinó:

- En el citado acuerdo el Presidente de la República, faculta a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de seguridad pública, y se destacan la detención de personas, el aseguramiento de bienes y la prevención de delitos.
- En tal virtud, el Acuerdo reclamado, conforme al artículo 107, fracción I, párrafo primero, inciso g) de la Ley de Amparo, constituye una norma de observancia general, pues si bien es un Acuerdo que va dirigido a las Fuerzas Armadas del país, lo cierto es que las dota de competencia para llevar a cabo actuaciones que tienen encomendadas autoridades civiles en materia de seguridad pública y que principalmente consisten en:
 - Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que determine la legislación aplicable.
 - Salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio.
 - Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social.
 - Prevenir la comisión de delitos en zonas fronterizas.
 - Aduanas, recintos fiscales, aeropuertos, entre otros.



- Realizar detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos.
- De lo que se sigue que por virtud del Acuerdo las autoridades militares del País se encuentran facultadas para llevar a cabo acciones en materia de seguridad pública que, conforme al orden constitucional, se encuentran constreñidas, para las autoridades de carácter civil, de forma permanente —hasta que se encuentre debidamente conformada y en funciones la naciente Guardia Nacional y sin necesidad de declaratoria u orden previa de alguna autoridad—.
- Bajo ese panorama normativo, es evidente que el multicitado Acuerdo, desde su entrada en vigor, sujeta a todas las personas dentro de la Nación, a la autoridad de las Fuerzas Armadas, por cuanto a que pueden llevar a cabo actos de molestia y de privación en perjuicio de los integrantes de la sociedad, en la medida que se les permite intervenir en la seguridad pública, llevar a cabo detenciones y aseguramiento de bienes, así como diversas labores de policía que coexisten con las labores cotidianas de seguridad pública en el ámbito civil.

- En tal virtud, la propia naturaleza de los actos que, del Acuerdo reclamado se permiten realizar a las Fuerzas Armadas, necesariamente implican algún nivel de contacto con los integrantes de la sociedad, desde la inmediación entre la autoridad militar y el individuo, para efectos de vigilancia, investigación, identificación o prevención en la materia, así como actos de privación o molestia, como la restricción temporal del ejercicio de la libertad personal o propiedad; incluso hasta la detención de una persona o el aseguramiento de sus bienes.
- Por ello, en la especie se actualiza uno de los criterios de identificación de las llamadas “leyes *autoaplicativas*”, para la procedencia del juicio de amparo, toda vez que el Acuerdo impugnado, desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos, claramente identificable, dentro de un nuevo contexto normativo, transformando substancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado. Lo cual trae consigo una incidencia al interés legítimo de la parte quejosa.
- Estimó que los quejosos **sí cuentan con interés legítimo para acudir a este juicio**, porque todas ellas son titulares de derechos fundamentales plenamente exigibles, como son los derechos a la vida, a la



integridad personal, la prohibición de tortura, a la libertad, a la propiedad de sus bienes, a la libre expresión de ideas, a reunirse y a manifestarse. Por ende, su interés está respaldado por normas fundamentales de derecho objetivo, aunque no tengan un destinatario definido, que generan distintas obligaciones para todas las autoridades del país, de acuerdo con el artículo 1 constitucional. Esto implica que el Acuerdo reclamado sí este estrechamente vinculado con los bienes jurídicos que protegen los derechos fundamentales de quienes pidieron el amparo y, por ende, pueden ocasionarles daño directo o indirecto de manera inminente.

➤ Además, las personas que pidieron el amparo se diferencian del resto de la colectividad, **ya que manifestaron ser activistas y actuar en defensa de los derechos humanos a través de manifestaciones pacíficas contra las decisiones del gobierno federal y estatal** por lo que, dicen, podrían arriesgar su integridad en mayor medida que el resto de la población.

➤ Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó, en este punto, que el estándar de exigencia no debe ser tan elevado, sobre todo cuando los actos reclamados inciden en derechos

fundamentales que son tan generales que están reconocidos prácticamente en favor de toda la población; de lo contrario, se impediría el estudio de estas normas a través del juicio de amparo.

- Respecto a las personas que defienden derechos fundamentales, a raíz de la aprobación de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos en mil novecientos noventa y ocho, se ha extendido el empleo de la expresión “defensor o defensora de derechos humanos”, que no se ciñe sólo al desarrollo de determinadas actividades distintivas, sino que serán consideradas como tal aquellas personas que actúen en favor de un derecho o varios derechos humanos, tanto individual como colectivamente.
- Sobre este punto, el artículo 1º de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, se indica que: *“toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y esforzarse por ellos”*.



- De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuerzen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a las notas distintivas de una persona defensora de derechos humanos. En el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas (2006) señaló que se considera como defensor o defensora de derechos humanos “*toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional*”.
- Asimismo, en el artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se señala que serán consideradas como personas defensoras de derechos humanos todas aquéllas “*que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad*

sea la promoción o defensa de los derechos humanos".

- El rol de los defensores de derechos humanos se ha considerado como un elemento fundamental en el desarrollo de la democracia y el Estado de Derecho. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su labor es esencial en la implementación universal de estos derechos.
- La función de un defensor o defensora de derechos humanos se construye sobre la Declaración de los defensores de los derechos humanos, la cual protege, entre otros, los siguientes derechos:
 - A procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional.
 - A realizar una labor en favor de los derechos humanos individualmente o en asociación con otros.
 - A presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los derechos humanos.



AMPARO EN REVISION ADMINISTRATIVA 191/2021

-55-

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

→ A denunciar las políticas y acciones oficiales en relación con los derechos humanos y a que se examinen esas denuncias.

→ A dirigirse ante las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a comunicarse sin trabas con ellas.

➤ De acuerdo con lo expresado, las actividades que llevan a cabo quienes se desempeñan como defensores de derechos humanos se encuentran íntimamente vinculadas con las libertades de expresión y de reunión, entre otras.

➤ En este caso, los quejoso manifestaron ser activistas y, si bien no ofrecieron prueba acerca de las actividades a las que se dedican, lo cierto es que para ser considerado “defensor o defensora de derechos humanos” no se requiere cumplir requisitos especiales o la existencia de un reconocimiento público de ese carácter. Entonces, exigir pruebas de estas afirmaciones sería desmedido y carente de razonabilidad.

➤ Además, la sola presentación de la demanda de amparo demuestra que las personas quejosas tienen la intención de defender los derechos fundamentales

que según alegan, podrían afectarse o limitarse por el acto reclamado.

- Las personas que solicitan el amparo actúan como defensoras de derechos humanos, y aducen que las disposiciones jurídicas que impugnan inhiben el ejercicio de ciertos derechos que son inherentes a la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos a la que se autoadscriben.
- Esta afectación debe considerarse en un contexto adicional que la torna objetiva, concreta y real, a saber: las normas impugnadas que facultan a las Fuerzas Armadas para realizar actos que inciden en la libertad, integridad y propiedad de las personas, podrían significar un peligro adicional para personas que defienden los derechos humanos y denuncian actos gubernamentales. Esto podría generar un *efecto inhibidor y amedrentador* en las personas quejas para el libre ejercicio de su actividad como defensoras de derechos humanos.
- El punto segundo del acuerdo reclamado faculta a la Fuerza Armada Permanente para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, así como para llevar a cabo la detención de personas y el aseguramiento de bienes, y participar con otras autoridades federales,



locales o municipales en operativos conjuntos, todo ello en apoyo al desempeño de las tareas de seguridad pública (fracciones I, X, XIII, XIV y XXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional).

- Así, es posible que las personas quejasas se vean amedrentadas o inhibidas para acudir a una protesta y ejercer su libertad de expresión y asociación, toda vez que su conducta estaría influida por la posibilidad y temor de una intervención de las fuerzas armadas en las protestas sociales o movilizaciones, que cuentan con facultades para realizar detenciones, según el acuerdo reclamado.
- La Corte Interamericana se ha referido en otros casos al efecto intimidante en el ejercicio de la libertad de expresión que puede causar el temor a verse sometido a una sanción penal o civil innecesaria o desproporcionada en una sociedad democrática, que puede llevar a la autocensura tanto a quien le es impuesta la sanción como a otros miembros de la sociedad.

- Máxime que la referida Corte ha condenado al Estado Mexicano por violación de derechos humanos, en los cuales se ha visto la participación de miembros del Ejército, y en los cuales sostuvo la necesidad de limitar

al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad común o la violencia interna.

- Entonces, el Acuerdo reclamado puede generar un efecto inhibidor en las personas quejas, tomando en consideración las actividades inherentes a la defensa de derechos humanos, que se encuentran vinculadas estrechamente con los derechos a la libertad y a la integridad personales, así como con las libertades de expresión y de reunión; de ahí que, se concluye que quienes solicitaron el amparo sí cuentan con interés legítimo para impugnar el decreto por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública; de ahí que la causa de improcedencia en estudio la determinó infundada el juez de distrito.

Lo infundado radica, porque en el sistema jurídico mexicano, diseñado inicialmente para proteger los derechos del individuo, como tal, la tutela y protección de los derechos fundamentales se daba generalmente a través del mecanismo de protección por excelencia: el juicio de amparo, mismo que bajo los principios de agravio personal y directo y, de relatividad de las sentencias, privilegiaba la actuación individual sobre la colectiva. Lo anterior, si bien en su origen satisfizo las necesidades sociales de la población de nuestro país, dado el contexto histórico en el



que se desenvolvían; la evolución política y socioeconómica ha incidido enormemente en un cambio jurídico, que propugna establecer una relación en el ámbito normativo, a fin de proteger los nuevos intereses no sólo opuestos a conductas contrarias a la previsiones de cierto ordenamiento, sino a emitir diversas normas que satisfagan la realización directa e inmediata de intereses supraindividuales o no suficientemente contemplados por el legislador.

En torno a estos nuevos derechos, es importante señalar que la doctrina contemporánea lo ha conceptualizado de manera general como *interés supraindividual*, y de manera específica, como *intereses difusos e intereses colectivos*.

En ese contexto, cabe señalar que el interés -desde su concepción más simple- debe entenderse como el elemento conectivo entre la necesidad del ser humano y el bien que satisfaga dicha necesidad.

A su vez, el interés individual se refiere a la aspiración legítima ya de orden pecuniario o moral, que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta.

Es decir, el interés individual como quedó establecido previamente puede verse desde dos connotaciones distintas; por una parte, como una facultad otorgada al

individuo por la ley a fin de que éste, como titular de un derecho subjetivo, pueda reaccionar en caso de que resulte lesionado en su esfera de intereses protegidos por una actuación antijurídica (*interés jurídico*); y, por otra, como aquél que supone la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, proveniente de la afectación de su esfera jurídica ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico (*interés legítimo*).

Por otro lado, el *interés supraindividual* no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino su combinación, la cual es indivisible, puesto que no puede ser fraccionada en pretensiones individuales independientes sino que deben satisfacer las necesidades colectivas.

En tanto los *intereses difusos* son aquellas situaciones jurídicas no referidas a un sujeto como individuo sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable que están vinculadas únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse colectivamente para acceder a un derecho que les es común.

A su vez, el *interés colectivo* es aquel que pertenece a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, es decir, se refieren a un grupo de individuos con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia



de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad.

Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, nadie en lo particular es titular de un derecho y, al mismo tiempo, todos los miembros del grupo detentan esa titularidad.

Pese a lo anterior, cada interés goza de características propias que los diferencian entre sí, dentro de las cuales encontramos, entre otras, las siguientes:

INTERESES DIFUSOS	INTERESES COLECTIVOS
a) El grupo de individuos es indeterminable o de muy difícil determinación.	a) El grupo de individuos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí.
b) Los miembros del grupo no se encuentran relacionados entre sí por un acontecimiento específico. (Circunstancias de hecho)	b) Los miembros del grupo están ligados unos a otros, por una relación jurídica previa. (Circunstancias de derecho)

Ahora, debido a la complejidad para tutelar de manera efectiva ese tipo de intereses supraindividuales, se advierte como principal contrariedad -para que todos los gobernados puedan acceder a la justicia en defensa de los llamados derechos de tercera generación- la legitimación *ad causam*,

porque pudiera considerarse rompe con el sistema de protección constitucional del juicio de amparo que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo, así como de relatividad de las sentencias.

El Constituyente permanente, mediante la reforma publicada el veintinueve de julio de dos diez, en el Diario Oficial de la Federación, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para defensa de esos intereses. El párrafo adicionado al artículo 17 constitucional, es en los términos siguientes:

[...] El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos [...]

Ahora también se encuentra la reforma al artículo 107 constitucional, al señalar que:

Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agravuada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola



los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En ese mismo tenor, la Ley de Amparo en vigor,¹⁹ en su artículo 5º, fracción I, establece:

Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley".

Como puede advertirse, la norma constitucional y actualmente también la legal, facultan al particular para

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, y que entró en vigor al día siguiente.

que, con el carácter de quejoso, reclame actos o normas autoritarios cuando aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la Ley de Amparo, y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

De esa manera, es imperativo constitucional y legal que los jueces federales -al resolver asuntos en materia de derechos colectivos- abandonen la idea tradicional de los límites impuestos para la defensa de los derechos del individuo, a fin de que la evolución jurídica de nuestras instituciones sea efectiva y de vanguardia.

Además, el procedimiento para acceder a la justicia por parte de las colectividades afectadas en sus intereses, debe ser simple y eficaz, a fin de garantizar la tutela efectiva de éstos derechos de nueva generación.²⁰

En ese tenor, el interés legítimo puede definirse como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, **que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso** derivado de una

²⁰ Al respecto cabe invocar la tesis I.4o.C.136 C que este tribunal comparte, visible en la página 2381 del tomo XXVII, correspondiente a abril de 2008, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del tenor siguiente: INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS EN PROCESOS JURISDICCIONALES COLECTIVOS O INDIVIDUALES. CARACTERÍSTICAS INHERENTES.



afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, **que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra**. Es apoyo de lo anterior la tesis 1a. XLIII/2013 (10a.) que sustentó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto dicen:

"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.- La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".²¹

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, por ejemplo, todos los individuos que viven, habitan, sean vecinos o tengan su domicilio en un determinado lugar, al margen de que se encuentren o no constituidos en alguna asociación, comparten un derecho colectivo común en torno a la protección del medio ambiente que los rodea, su patrimonio y seguridad, entre otros bienes tangibles e intangibles, en tanto que todos ellos se encuentran en una misma o varias situaciones activas concurrentes, cuyo elemento unificante está constituido por condiciones de estatus que tiene como base intereses que les son comunes.

Así pues, cuando alguna autoridad a través de sus actos afecta alguno de esos derechos colectivos, aunque cada uno de los miembros del grupo pudieran resentir un daño, la lesión jurídica en puridad se causa directa e inmediatamente al interés colectivo de la comunidad que integran, en virtud del imperativo de satisfacción de una necesidad o de un beneficio respecto de la realización del bien común que los vincula.

Empero, aun cuando en principio podría estimarse que sólo estarían procesalmente legitimados para hacer valer o defender un derecho colectivo quienes -de acuerdo con la

²¹ Décima Época, registro 2002812, tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, materia común, página 822.



ley- tienen el marco de representatividad de las asociaciones de personas. Lo cierto es que **tratándose de derechos colectivos o difusos, la regulación legal formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defenderse de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual y salen en defensa de ésta y a favor del grupo al que pertenecen**, lo cual pueden hacer en forma colectiva o individual cada uno de los integrantes como parte de esa comunidad; en tanto que el interés que defienden, pertenece a todos los miembros del grupo y a ninguno en particular, por lo que **aun sin una representación formal están legitimados para actuar en defensa de esos intereses, en cuanto que está en juego el respeto a los intereses legítimos de la comunidad**.

En esos términos, es válido legalmente sostener que todos los miembros del grupo tienen legitimación procesal para actuar en su defensa y protección, en tanto que se hace valer un interés común a todos los que se pretende sea protegido y el interés concierne a la comunidad y no en lo individual a sus miembros. En tal virtud, cuando se acude a juicio en defensa de un cierto interés meta individual de la colectividad, se representa de manera adecuada a la clase entera a la que pertenece ese interés, con independencia de que sus miembros no hubiesen otorgado su voluntad para ser representados, ni siquiera individualmente

hubiesen sido identificados en la gestión; en la medida en que la decisión del conflicto que susciten se traducirá en un beneficio o -en su caso- en un perjuicio para todos los integrantes del grupo y no sólo en lo individual para quien o quienes impugnaron el acto lesivo de autoridad; dado que en esos supuestos se constituye una legitimación procesal fáctica que actúa en defensa de un interés plural, al habilitarse legalmente a uno, sólo algunos o todos sus miembros para defender ante los tribunales un interés colectivo²².

Por tal razón, al hacer valer cualesquiera de los miembros de la colectividad algún medio de defensa legal, aun si no están organizados, individualizados, o no han recibido notificación del acto en lo particular, habrán tenido su derecho de defensa asegurando al representante ideológico. En cuya hipótesis, el Doctor Mauro Cappeletti, al estimar que se está en presencia de una “*representatividad adecuada*”, sostiene:

“[...] Si la ‘parte ideológica’ (individuo o asociación) que lleva en justicia un cierto tipo de interés meta-individual, representa de manera adecuada la clase entera a la que pertenece este interés será perfectamente legítimo que la decisión extienda sus efectos igualmente a las ‘partes ausentes’. En efecto, todos los miembros de la

²² Similares consideraciones a sostenido este tribunal colegiado de circuito en la queja administrativa 26/2012, así como en el amparo en revisión 32/2013, bajo la ponencia del Magistrado Hugo Sahuer Hernández. De igual forma, en el amparo en revisión administrativa 239/201, bajo la ponencia del Magistrado Juan García Orozco.



*clase, aun si no están individualizados. Si no han recibido la notificación, en resumen, si no son 'óídos' individualmente, habrán tenido sin embargo, su fair hearing (derecho de defensa) mediante las garantías de defensa y de respeto del principio del contradictorio, aseguradas al representante ideológico [...].*²³

Referente a ese tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en jurisprudencia firme que, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que:

- a) Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada;
- b) El acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y,
- c) El promovente pertenezca a esa colectividad.

Sobre esto último, justificó que, si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo.

Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta

²³ 1 CAPPELLETTI, Mauro, La Protección de Intereses Colectivos y de Grupo en el Proceso Civil en Revista de la Facultad Autónoma de México, Números 105-105, Enero-Junio 1977, México, p. 99.

la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.²⁴

Ahora bien, tratándose específicamente del interés legítimo de quienes se ostentan defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público. Al respecto, la Corte se ha referido a las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos, resaltando que la defensa de los derechos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

A su vez, esa Corte Interamericana reconoció que existe un consenso internacional respecto a que las actividades realizadas por las defensoras de derechos humanos son las de promoción y protección de los derechos humanos, entre otras.²⁵

²⁴ Lo que se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página 1598, Décima Época, Materias Común, Registro digital: 2019456, que dice: “**“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**”.

²⁵ Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala.



En ese mismo sentido se han pronunciado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,²⁶ el Consejo de la Unión Europea²⁷, la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución A/RES/53/144 de 1999, establece en su artículo 1 que **[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.**

Aunado a lo anterior, dichas actividades, a consideración de la Corte Interamericana, deben ser realizadas de forma pacífica, por lo que no se incluyen en

²⁶ La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sugerido que la calidad de defensora o defensor de derechos humanos se determine de acuerdo con las acciones realizadas por la persona y no otras calidades. Para ser considerada dentro de esta categoría, la persona debe proteger o promover cualquier derecho o derechos a favor de personas o grupos de personas. Véase, Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Fact Sheet No. 29, UN publications, Geneva, 2004, pág. 8. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>, y Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, "Who is a Defender", Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

²⁷ Las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos han definido la figura de los defensores y defensoras de derechos humanos como "personas, grupos e instituciones de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos". Véase, Consejo de la Unión Europea. Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, 8 de diciembre de 2008, párr. 3. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.es08.pdf>.

este concepto los actos violentos o que propagan la violencia. Asimismo, la Corte destaca que las mencionadas actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente.²⁸

En la misma tesis, como lo refirió el juez de distrito, el artículo 2º de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, identifica a las primeras como *Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.*

Puede observarse de tal disposición legal no condiciona el reconocimiento de esa calidad a que se cuente con algún título, reconocimiento o categorización previa; menos aun a que tal actividad se lleve a cabo de manera preponderante ni habitual.

Al ser así, un colectivo de facto como el promotor del presente juicio de amparo, puede válidamente ser reconocido como defensor de derechos humanos en la

²⁸ Caso Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014.



dimensión individual de las personas que lo componen; y erigirse como interesado legítimamente para velar por el respeto a los derechos fundamentales que pudieran ser vulnerados por un decreto como el reclamado, en el cual se otorgan a las fuerzas armadas funciones de seguridad pública y protección ciudadana.

En estrecha relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que un tipo de normas autoaplicativas, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.

Explicó la Primera Sala que la afectación que produce ese tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino **por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos**, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a

informar. Ante ese tipo de normas -sostuvo la Primera Sala- lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.²⁹

Tales motivos resultan aplicables en forma análoga al caso, pues al igual que aquéllas que limitan el debate público, las ahora reclamadas son susceptibles de incidir de manera indirecta en el natural desenvolvimiento de la ciudadanía en su vida cotidiana, al encontrarse vigilada o bajo la supervisión de una Fuerza Armada que originalmente no habría sido concebida para tales efectos; afectación y efectos que produce sobre el ambiente social, que son susceptibles de ser sometidas a la jurisdicción constitucional por personas defensoras de derechos humanos. De ahí que estas cuenten con interés legítimo para tales efectos.

OCTAVO. No ha lugar a solicitar a la Suprema Corte que ejerza su facultad de atracción

En los restantes agravios, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuestiona los motivos por los cuales se

²⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 679, Décima Época. Materia Común, Tesis 1a. XXXII/2016 (10a.) Aislada, Instancia Primera Sala, Registro digital 2010971 de rubro: “**“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA”**”.



concedió la tutela constitucional y los efectos atribuidos a ésta; respecto de lo cual solicita sea el Alto Tribunal quien ejerza su facultad de atracción. No obstante, este tribunal colegiado de circuito estima no es procedente efectuar tal solicitud, pues advierte que el presente caso no reúne los requisitos de importancia y trascendencia.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 85, párrafo segundo de la Ley de Amparo vigente, 10, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en términos de los puntos segundo, fracción IX, y tercero del Acuerdo General número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los numerales precisados con anterioridad establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y transcendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno; [...].

Ley de Amparo.

Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.



Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

[...]

II. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

[...]

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y

[...].

Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

IX. Las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción, a juicio del Ministro ponente; [...].

[...]

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros

no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En los numerales invocados se prevén las formas en que puede ejercerse la facultad de atracción en un amparo en revisión (de oficio o a petición de parte), los entes que se encuentran facultados para solicitar el ejercicio de esa potestad (los tribunales colegiados de circuito o el Procurador General de la República) y el procedimiento a seguir cuando un tribunal colegiado de circuito solicita su ejercicio.

La facultad de atracción a la que aluden los citados numerales requiere de la concurrencia de dos requisitos fundamentales:

A) Que el asunto resulte de interés, entendido como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga, esto es, que a juicio de nuestro Máximo Tribunal, por la naturaleza intrínseca del caso revista un interés superlativo reflejado en la relevancia del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado Mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y,



B) Que sea trascendente en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general como para los actos de gobierno, es decir, que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistémica también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estos requisitos han sido plenamente identificados en la tesis XXXIII/99 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁰ que establece:

ATRACCIÓN, FACULTAD DE. REQUISITOS PARA QUE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDAN EJERCERLA.

De lo establecido en los artículos 107 fracción VIII inciso b) penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84 fracción III de la Ley de Amparo y 21 fracción II inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cuanto establece la facultad de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ejercer la facultad de atracción respecto de los amparos en revisión que por su interés y transcendencia así lo ameriten, se concluye que el ejercicio de ese derecho requiere, necesariamente, de dos requisitos, a saber: a) que el asunto de que se trate resulte de interés, entendido éste como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que

³⁰ Publicada en la página cuatrocientos veintiuno del Tomo X, Noviembre de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 193004.

recaiga en el mismo; y b) que sea trascendente, en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.

Asimismo, los requisitos de importancia y transcendencia —para efectos del ejercicio de la facultad de atracción— encuentran sustento en la jurisprudencia **27/2008** de la propia Primera Sala del Supremo Tribunal de la República,³¹ que dispone:

FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo y reservar el concepto de "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistemática que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de

³¹ Visible en la página ciento cincuenta del Tomo XXVII, abril de dos mil ocho, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital: 169885.



todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracción V, inciso b), segundo párrafo, y VIII, inciso b) segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las razones relevantes por las que este tribunal colegiado de circuito considera que, en el caso, no es necesario solicitar al Alto Tribunal del país ejerza su facultad de atracción, obedecen a dos motivos que se colman de manera concurrente.

Por una parte, de la sentencia recurrida se advierte que el juzgador de amparo advirtió ya existen criterios jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referentes a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

En efecto, en tal resolución, el juez de amparo resaltó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996, analizó

los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129 Constitucionales; proceso constitucional del cual derivaron las jurisprudencias P./J. 38/2000, P./J 37/2000, P./J 36/2000 y P./J 35/20.

También destacó el juez de distrito que el Alto Tribunal resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad acumuladas 6, 8, 9, 10 y 11, todas de dos mil dieciocho; en las cuales analizó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior e interpretó los artículos 21, 89 y 129 constitucionales.

Bajo tales premisas normativas, el juzgador constitucional estimó que el acuerdo reclamado no satisface los requisitos establecidos por el Alto Tribunal, para que sea constitucional la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad ciudadana. Es decir, que en la especie tan solo se realizó una subsunción del caso a las normas previamente establecidas por el derecho jurisprudencial interno.

Por tanto, el eventual análisis de fondo que habría de emprenderse en el recurso de revisión -si fuera viable- implicaría simplemente discernir si fue legal o no la subsunción realizada por el juez de distrito, respecto de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con lo anterior no se inadvierte que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la



tesis aislada LXI/2009,³² estableció que procede el ejercicio de la facultad de atracción cuando el tema de fondo esté referido a derechos fundamentales recién incorporados al orden jurídico, bien por reforma constitucional o bien por la suscripción de tratados internacionales; ya que la evolución interpretativa de la jurisprudencia requiere que, en ciertos casos, los recursos de revisión interpuestos contra sentencias dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito, sean del conocimiento del Alto Tribunal del país, específicamente cuando la materia de la revisión provenga de juicios de amparo cuyos temas de legalidad se encuentran referidos a procedimientos, obligaciones y derechos vinculados a reformas o adiciones constitucionales de preceptos que contienen derechos fundamentales o tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Esto, pues en tales casos —dada la complejidad y relevancia en la definición, aplicación y operatividad de los nuevos derechos adscritos— surge la necesidad de que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que se pronuncie sobre su contenido esencial y determine el criterio jurídico trascendente y referencial para su aplicación a casos futuros.³³

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 11, registro 165796.

³³ *FACULTAD DE ATRACCIÓN. PROcede SU EJERCICIO CUANDO EL TEMA DE FONDO ESTÉ REFERIDO A DERECHOS FUNDAMENTALES RECIÉN INCORPORADOS AL ORDEN JURÍDICO, BIEN POR REFORMA CONSTITUCIONAL O BIEN POR LA SUSCRIPCIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES.* Registro digital: 165796, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Común, Tesis: P. LXI/2009, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 11

Sin embargo, como se verá en consideraciones subsecuentes, en la especie no se actualizaría tal supuesto, habida cuenta que los agravios referentes al fondo del asunto resultan inoperantes por no controvertir todos los argumentos expuestos en la sentencia recurrida. Es decir, que en forma alguna la litis del presente recurso ha de entrañar un pronunciamiento de fondo respecto de la problemática constitucional que representa el acuerdo reclamado.

No ha pasado inadvertido para este tribunal colegiado de circuito que actualmente se encuentran pendientes de resolución diversas controversias constitucionales, las 85, 87, 90 y 91, todas de 2020; que tienen como acto cuya invalidez se demanda el 'ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo del 2020, emitido por el Presidente de la República y rubricado por los secretarios de la Defensa Nacional, Marina y de Seguridad y Protección Ciudadana y todas las consecuencias y actos posteriores que se deriven de la aplicación del referido acuerdo'; una de las cuales la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó conveniente remitir al Tribunal Pleno, atento a su importancia y trascendencia. También se advierte está pendiente de resolverse una solicitud registrada bajo el expediente varios 676/2021, para que la



Suprema Corte escuche a varios sectores de la sociedad al resolver ese tema.

Sin embargo, a pesar de estar pendientes de resolución tales expedientes, el Alto Tribunal no ha emitido disposición para que sea aplazado el dictado de la resolución en los asuntos que se encuentren radicados ante los tribunales colegiados de circuito; lo que corrobora que estas litis constitucionales no revisten la importancia y trascendencia que ameriten su remisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NOVENO. Síntesis de los agravios referentes al fondo del asunto, expresados por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y resolución al respecto.

A. Consideraciones previas sobre la constitucionalidad del acuerdo combatido

La autoridad disconforme esgrime como consideración previa que la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional –publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve³⁴ resultó relevante, al fijar claramente que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el

³⁴ La que plasmaron íntegramente en este apartado.

patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia.

Acota que, en tal reforma, se establecieron facultades concurrentes en materia de seguridad pública, lo que significa que el Congreso de la Unión es el encargado de determinar la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una norma.

Señala que el artículo 73, fracción XXIII de la Ley Fundamental establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respecto 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 la Constitución Federal, así como en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Indica que, además, en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional, se establece lo mínimo indispensable que debe contemplar el Congreso de la Unión al reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que consiste en:



- El establecimiento de la normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de la Constitución Federal.
- La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.

Respecto de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, como mínimo, lo siguiente:

- La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública.
- 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.
- La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad.
- 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.

- Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley.
- La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.
- 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.
- 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.
- 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.
- Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Así, explica, en cumplimiento de lo anterior se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los siguientes decretos (el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve):

- Por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional.



- Por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
- Por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- Por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Refiere que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establece en su artículo 1º, que sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y que 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.

Por su parte –aduce– las modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública contempla, entre otras cosas, que dicha ley reglamentaria del artículo 21 Constitucional en materia de Seguridad Pública, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en esta materia.

De manera que el espíritu del constituyente permanente fue que el Congreso de la Unión estableciera

las bases generales para que, entre otras cosas, regular la participación de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública; asimismo dentro de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, también fue deseo que se incluyera una cláusula habilitante para que el Ejecutivo Federal pudiera disponer de la Fuerza Armada permanente, ello bajo ciertos principios y lineamientos, sobre lo siguiente:

Que el Artículo Quinto Transitorio otorga a favor del Presidente de la República la posibilidad de disponer de la Fuerza Armada permanente, siempre y cuando se actualicen los siguientes supuestos:

- Solo puede darse durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto de reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.
- Esto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.
- Debe ser de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

De ahí que lejos de querer implementar un mecanismo normativo para disponer de la Fuerza Armada Permanente, otorgó la potestad al Ejecutivo Federal para ello, por lo que resulta importante señalar lo que establece el artículo 135



de la Constitución Federal,³⁵ que para que las reformas o adiciones formen parte de la Ley Fundamental, se requiere:

- Que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones.
- Que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Así, afirma que en el caso concreto, las reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional fueron aprobadas de la siguiente manera:

- Por parte de la **Cámara de Senadores**, el Pleno avaló de manera unánime con 127 votos a favor, en lo general y en lo particular, el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional.
- Respecto a la **Cámara de Diputados**, el 28 de febrero de 2019, aprobó con 463 votos a favor y uno en contra el proyecto de decreto que crea la Guardia Nacional, devuelto por el Senado de la República para los efectos de la fracción el del artículo 72 de la Carta Magna y lo

³⁵ "Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

remitió a los congresos estatales para sus efectos constitucionales.

- Por su parte, el 14 de marzo de 2019, con el voto aprobatorio de los 32 Congresos Estatales, la Cámara de Diputados emitió la declaratoria de reforma de la Constitución Política que crea la Guardia Nacional.

Consecuentemente, la votación a favor de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, en la que evidentemente se incluye el Artículo Quinto Transitorio, fue contundente; por lo que válidamente se puede afirmar que el sentir del Constituyente Permanente fue precisamente que el Presidente de la República contara con la potestad de disponer de la Fuerza Armada Permanente conforme a lo dispuesto por el artículo Quinto Transitorio de la misma, por ello, en ejercicio de esa cláusula potestativa, el Ejecutivo Federal emitió el acuerdo impugnado; acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 2020.

Con base en lo anterior, esgrime el Presidente de la República emitió el acuerdo combatido, cumpliendo a cabalidad los principios establecidos en la Ley Fundamental, a través del Artículo Quinto Transitorio de la



reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. Es decir, dice haber observado lo siguiente:

- Se estableció la temporalidad de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.
- En tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.
- La disposición de la Fuerza Armada Permanente es de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Por lo que el actuar del Presidente de la República y de los Secretarios que refrendaron el acuerdo que se combate resultó apegado a la Constitución Federal, ello, en atención a que con la emisión del acuerdo combatido, en ningún momento desborda el ejercicio de sus atribuciones, puesto que la determinación contenida en el Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, establece a su favor una facultad potestativa, la cual evidentemente fue reglamentada a través del acuerdo tildado de inconstitucional, sin que se trastoque derecho humano o la esfera jurídica de la asociación que lo impugna.

B. Actos administrativos que justifican lo extraordinario de la medida

La autoridad impugnante sostiene que diversos actos gubernamentales justifican lo extraordinario de la medida: el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana.

Comienza por referir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia obligatoria una serie de condiciones constitucionales de validez con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública e interior en tiempos de paz.

Señala que el artículo 89, fracción VI, en relación con el Quinto Transitorio de la reforma de marzo de dos mil diecinueve, de la Constitución Federal, permite que el Ejecutivo despliegue las Fuerzas Armadas para la seguridad pública nacional, y que el máximo Tribunal del país ha establecido en su jurisprudencia obligatoria que los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129, constitucionales deben interpretarse en el sentido de que las autoridades militares sí están facultadas para realizar labores relacionadas con la seguridad pública o interior en tiempos de paz, al advertirse así del criterio siguiente: “**EJERCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES**



CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)".³⁶

De lo que se puede apreciar –indica la recurrente– que legitimó la posibilidad de que las autoridades militares realicen diversas funciones de seguridad pública e interior en tiempos de paz, siempre y cuando las Fuerzas Armadas cumplan con los requisitos que señala el Quinto Transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional, que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve al establecer como requisitos para el actuar de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, se realicen de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Estándares anteriores que ya fueron consideradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, al señalarse lo siguiente:

“... Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.

³⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Abril de 2000, Novena Época, Materia Constitucional página 549, jurisprudencia de Pleno P/J. 38/2000, registro 792080

De una interpretación armónica de los artículos 27, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal.

La problemática constitucional sobre la utilización de militares en tareas de seguridad pública se debe analizar desde la perspectiva de las competencias constitucionales que han sido conferidas a las instituciones, y no respecto de que ningún militar pueda participar, por definición, en tareas distintas a la guerra o la disciplina castrense.

De conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última ratio y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

En el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte Interamericana dijo que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez; a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

El mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser:



- a) *Extraordinaria, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;*
- b) *Subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles,*
- c) *Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y*
- d) *Fiscalizada, por órganos civiles competentes e independientes.*

En este sentido, el Estado mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.

[...]

No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas.
[...]"

De ahí resalta que conforme a lo resuelto por la Suprema Corte, quien hace referencia a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México) en un Estado democrático, como es México, la Fuerza Armada Permanente sí puede participar con la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública, siempre y cuando las atribuciones que le sean encomendadas y la finalidad de las mismas se realicen de manera extraordinaria, regulada, subordinada y fiscalizada.

Al respecto, indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, estableció que:

"[...] Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.



En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) **Extraordinaria**, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso,
- b) **Subordinada y complementaria**, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial,
- c) **Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) **Fiscalizada**, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Asegura la autoridad disidente que los estándares a que se refiere la Corte interamericana de Derechos Humanos, así como el Máximo Tribunal del País, se encuentran previstos en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, y son exigidos por el artículo primero del Acuerdo cuestionado. Esto cuando ordena a la Fuerza Armada Permanente a participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de dicha institución policial de naturaleza civil, los cuales encuentran su justificación con la emisión del citado Acuerdo, en atención a lo siguiente:

- Se cumple con la extraordinariedad —la intervención de las fuerzas armadas se encuentra justificada y resulta excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso— debido a la situación fáctica que se presenta en el país por el alto índice de criminalidad a nivel nacional, aunado al hecho de que la Guardia Nacional como institución de, nueva creación, se encuentra en proceso de implementar su estructura, capacidades, así como su implantación en el territorio nacional, al respecto, cabe señalar lo siguiente:

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), en el Título Cambio de paradigma en seguridad, se



contempla que "El Ejecutivo federal ha emprendido un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado populismo penal; consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Actualmente el país padece aún las consecuencias de esa política equivocada.

En tanto que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública establece los objetivos siguientes:

- 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia**, en los términos ya descritos en apartados anteriores.
- 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar** mediante la creación de puestos de trabajo, el

cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo: Jóvenes Construyendo el Futuro, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, Universidades para el Bienestar, Pensión Universal para Personas Adultas Mayores, Becas "Benito Juárez", Crédito Ganadero a la Palabra, producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, programas de Comunidades Sustentables "Sembrando Vida", de Infraestructura Carretera, Zona Libre de la Frontera Norte, Tren Maya, Corredor Multimodal Interoceánico y Aeropuerto "Felipe Ángeles" en Santa Lucía.

3. Pleno respeto a los derechos humanos que permea todas las acciones e instituciones de gobierno; se buscarán las reformas que permitan dotar de obligatoriedad legal, con sanción en caso de incumplimiento grave, a las resoluciones que emitan las comisiones nacionales y estatales de Derechos Humanos; el conocimiento y observancia de estos derechos será asignatura regular en la formación de los nuevos elementos policiales. Se excarcelará, en observancia de las disposiciones legales, a las personas que, sin haber cometido acciones violentas, se encuentren en prisión por motivos políticos y se



buscarán las vías para dejar sin efecto los actos procesales de vinculación a proceso y los juicios penales originados por los acusados en actos de protesta legal y pacífica; se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado. El gobierno federal no tolerará los atropellos impunes desde el poder en contra de la ciudadanía.

4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad. La crisis de valores de convivencia que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular derechos básicos y la falta de horizontes de realización, derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. Ante este panorama, la regeneración moral es, al mismo tiempo, un medio y un propósito de la Cuarta Transformación. La regeneración ética es la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables, y pendiente en todo momento del interés superior. En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los

métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.

5. Reformular el combate a las drogas. En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no sólo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La "guerra contra las drogas" ha escalado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a



combatir su trasiego y aplicarlos en programas-masivos, pero personalizados- de reinserción y desintoxicación. Ello debe procurarse de manera negociada, tanto en la relación bilateral con Estados Unidos como en el ámbito multilateral, en el seno de la ONU.

6. Emprender la construcción de la paz. Como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre

todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz. El gobierno federal invitará en todas estas acciones a representaciones de la CNDH y a observadores designados por la Organización de las Naciones Unidas.

7. Recuperación y dignificación de las cárceles. Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad. Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. El hundir a los infractores --presuntos o sentenciados- en entornos de descomposición y残酷 es la peor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la



segunda y actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible.

8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera. La actual administración fortalecerá las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad

pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.

- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas. Los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad. El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras.

10. Establecer la Guardia Nacional. Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la



delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.

Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos. La Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto lo intermedio, es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia. La Guardia Nacional dispondrá de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá



Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa, y se convoca con regularidad al Fiscal General de la República. Se busca replicar ese modelo a escala estatal y regional, con la participación de los coordinadores federales, los ejecutivos 25 estatales y sus comandancias de policía y seguridad pública, e invitaciones especiales a las fiscalías y autoridades judiciales locales.

Sigue diciendo la autoridad recurrente que en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024³⁷ —derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública— expedido por el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se adecuó la medida de la resolución que se impugna, pues dicho programa señala, en lo que interesa, lo siguiente:

1. Fundamento normativo de elaboración del programa: Conforme al artículo 69, último párrafo de la Constitución Federal, es obligación del Presidente de la República presentar ante la Cámara de

³⁷ Aprobado mediante Decreto expedido por el Presidente de la República el 2 de julio de 2020, en el que en los Considerandos, entre otros motivos, señaló: "Que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana elaboró el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana para el periodo 2020-2024, conforme a los Ejes Generales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, y previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo sometió a consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo, [...]", y en el artículo tercero dispuso: "La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con la participación que conforme a sus respectivos ámbitos de competencia les corresponda a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, darán seguimiento a la implementación de las estrategias prioritarias y acciones puntuales, así como al cumplimiento de los objetivos prioritarios establecidos en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, con base en las etas(sic) para el bienestar y parámetros correspondientes."

Senadores para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informar anualmente sobre el estado que guarde su implementación. Esta disposición se relaciona con el numeral. 76, fracción XI, de la Carta Magna, que establece que la Cámara de Senadores debe analizar y aprobar la Estrategia, propiciando la coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Durante la presente administración por primera vez se dio cauce a este mandato mediante su publicación en el DOF el 16 de mayo de 2019.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno y tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas; comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de las personas privadas de la libertad.

El primer paso en esta administración para el fortalecimiento de la seguridad pública, fue la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la cual se creó la Secretaría de



Seguridad y Protección Ciudadana. Las facultades que esta Ley le confiere a la citada Secretaría consisten, entre otras cuestiones, en organizar, dirigir y supervisar el desempeño de la Guardia Nacional.

2. Análisis del estado actual: México es un país enmarcado por la violencia, la inseguridad, la impunidad, el empoderamiento de las organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, la economía ilegal, la violación a los derechos humanos y la corrupción. Lo anterior ha provocado una crisis profunda que impacta gravemente las condiciones de bienestar de la población, el deterioro del tejido social y las expectativas de desarrollo, lo que exige un cambio de paradigma de seguridad en el país respecto a los que se han aplicado en los sexenios anteriores.

De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la violencia que se ha presentado en el país en los últimos años, se encuentra localizada en diversas zonas, donde existen múltiples factores de riesgo que se encuentran asociados al origen de la misma, por lo que el diseño de estrategias de seguridad pública debe ser acorde con las condiciones de cada región, lo que permitirá focalizar acciones de prevención y

combate a los delitos de manera conjunta con la sociedad para recuperarla paz y la tranquilidad en el territorio nacional.

Ante este escenario, el Gobierno de México creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con una visión integral, que se articula a través de un mando único civil, con funciones de seguridad pública y nacional para evitar duplicidad de funciones, esfuerzos aislados y falta de coordinación.

La Secretaría tiene como prioridades atender las causas estructurales de la violencia y la delincuencia, fortalecer capacidades institucionales y establecer los cimientos de una sociedad justa y resiliente donde se construyan las condiciones de paz y seguridad.

La sociedad exige transformar las condiciones actuales de criminalidad e impunidad y en ese sentido la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República³⁸, estableció como indispensables: la alineación de acciones de seguridad pública en el ámbito nacional, la mejora en la coordinación entre las instituciones responsables en cada entidad federativa y municipio, la dignificación y

³⁸ Publicado en el DOF del 16 de mayo de 2019.



mejora en el desempeño de los cuerpos de seguridad y la creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil disciplinado y profesional. Cuyo principio rector es la coordinación con los estados y municipios con respeto a su soberanía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El presente Programa Sectorial, establece como **Objetivo 1:** "*Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz*", a fin de hacer frente a la criminalidad no sólo para prevenir los efectos negativos en la vida de las personas y las comunidades, sino para incidir en las múltiples causas que generan el problema público del deterioro de las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional que impiden la construcción de la paz, debido al incremento de los delitos que se cometen con el uso indiscriminado de la violencia, en detrimento al derecho a la vida e integridad física de la población, sin distingo de su identidad, condición y lugar de residencia.

Como parte del cambio de paradigma de seguridad, se busca la recuperación del territorio de manos de la delincuencia organizada a través de la instalación de 32 Coordinaciones Estatales y de 266 Coordinaciones Regionales para la Construcción de Paz y Seguridad.

Hacer frente a estos desafíos se relaciona estrechamente con la creación de la Guardia Nacional como respuesta ante la necesidad de contar con una corporación de policía capaz de afrontar los desafíos de la inseguridad y la violencia prevalecientes con la participación corresponsable de entidades federativas y municipios.

Esta institución inició operaciones a partir de la incorporación de integrantes procedentes de las Policías Militar, Naval y Federal. Está enfocada a la prevención, investigación y persecución del delito, así como a contribuir al restablecimiento de la seguridad pública y la paz en el territorio nacional.

Se prevé que para 2021 cuente con 150 mil integrantes, quienes tendrán presencia en las 266 regiones en las que se ha dividido al país y coordinará sus acciones con las policías estatales y municipales bajo el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de actuar con respeto a los derechos humanos.

Además de la creación de la Guardia Nacional, se fortalecerán las policías municipales y estatales, se



logrará su articulación efectiva para afrontar los desafíos de la inseguridad, a fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad.

Con la Guardia Nacional se pretende que quienes integren la institución policial acrediten conocimientos, experiencia, habilidades y aptitudes para el desempeño de sus funciones, de manera que el personal de la Fuerza Armada desplegado actualmente será relevado progresivamente con personal de la Guardia Nacional. Asimismo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, establece como prioridad el garantizar la coordinación entre las instituciones federales y estatales, así como que las 266 regiones distribuidas en las 32 entidades federativas actúen también de manera coordinada e informada.

3. Relevancia del Objetivo prioritario 1: Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz: Este objetivo prioritario atiende a la problemática del deterioro de las condiciones de seguridad en el territorio nacional que impiden la construcción de la paz a causa la deficiente prevención, investigación y

persecución del delito; el insuficiente desarrollo policial; los limitados mecanismos de coordinación entre las instancias policiales de los tres órdenes de gobierno, la insuficiencia en la provisión y regulación de los servicios que auxilian en las funciones de seguridad pública. Los efectos de este problema público se pueden observar en el incremento de la incidencia delictiva y aumento de delitos que no se denuncian.

Esto da cuenta de la crisis de seguridad pública de la última década, que propició el reclamo de la ciudadanía ante la inseguridad que vive México, por lo cual el Ejecutivo Federal definió un cambio de paradigma de seguridad sustentado en una política de paz y seguridad integral, cuyo objetivo es la reducción de los índices delictivos.

4. En el **Epílogo** del citado Programa Sectorial: en el apartado "Visión Hacia el Futuro", se señala que: En 2024 se habrá consolidado la operación y desarrollo de la Guardia Nacional respetando las diferencias étnicas, culturales, sociales, políticas y ambientales en las 266 regiones del territorio nacional en las que se prevé su operación.



Para alcanzar la pacificación que demanda la ciudadanía, se habrán instaurado los controles necesarios para inhibir el ingreso ilegal y la circulación de armas de fuego en el país en coordinación con las fuerzas armadas, como un factor que favorezca la construcción de paz en las comunidades y regiones del país desde la perspectiva de seguridad y protección ciudadana.

En 2024 se habrá consolidado el combate y trasiego de drogas, a través de la estrategia del Gobierno de México, orientada principalmente en el combate a la corrupción "atender las causas que generan la inseguridad y la violencia, la coordinación estrecha y permanente a todas las instancias de seguridad, el fortalecimiento del marco jurídico, la capacidad operativa más el uso de la inteligencia, impulso a la estrategia nacional para la prevención de las adicciones, judicialización y extradición de criminales y no empoderamiento mediático de los delincuentes, así como la cooperación, internacional para combatir la delincuencia.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Por tanto -esgrime el recurrente- se llega a la conclusión que tanto **en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y en el Programa Sectorial de Seguridad y Protección**

Ciudadana 2020-2024, se desprende que México es un país enmarcado por la violencia, la inseguridad, la impunidad, el empoderamiento de las organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, la economía ilegal, la violación a los derechos humanos y la corrupción; por lo que para alcanzar la pacificación que demanda la ciudadanía el gobierno federal optó por un cambio de paradigma respecto a la seguridad pública (con la creación en el año 2019 de una nueva institución policial), la cual dentro de su ámbito de competencia abarcará todo el territorio mexicano, en coordinación con los órdenes de gobierno estatal y municipal para reducir el índice delictivo.

Señala que del referido Programa Sectorial, se observa la visión hacia el futuro de la estrategia para la prevención y combate al delito (lo cual resulta ser una medida idónea para combatir la situación actual de México), es que la consumación de la estructura orgánica y material, así como la implantación territorial de la nueva institución policial, se habrá consolidado en el año de 2024; esto es, la operación y desarrollo de la Guardia Nacional se consolidará y afianzará en las 266 regiones del territorio nacional en las que se prevé su operación.

Por consiguiente, argumenta el recurrente, para alcanzar el apaciguamiento de la inseguridad pública que demanda la ciudadanía, con la participación de las fuerzas armadas



en las funciones de seguridad pública, se logrará instituir un mejor control para inhibir a la delincuencia; por lo que será un factor que favorecerá la construcción de paz en las comunidades y regiones del país desde la perspectiva de seguridad y protección ciudadana.

C. Justificación de la temporalidad de la medida

En cuanto a la temporalidad, sostiene que la participación de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública, no excederá de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del referido Decreto, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en el Diario Oficial de la Federación. Esto es, a partir del veintisiete de marzo del año en cita y hasta el veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro, esto por mandato del Poder Revisor de la Constitución Federal.

Como resultado de lo anterior, reitera que sí se cumple con el estándar de *extraordinariedad*, de manera que la intervención de las fuerzas armadas sí se encuentra justificada, resulta excepcional y temporal, así como restringida a lo estrictamente señalado en el Acuerdo impugnado y a lo establecido en los ordenamientos que regulan la materia de seguridad pública.

D. Justificación de la subordinación o complementariedad y fiscalización en la participación de las fuerzas armadas



fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

Expone las actividades en materia de seguridad pública – contenidas en las 12 fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional – a las que deberán ajustar su actuar los elementos de la Fuerza Armada Permanente; las cuales dice cumplen con los estándares exigidos tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por el Supremo Tribunal, para que sea viable la participación de los elementos militares en tareas de seguridad pública.

Señala que tales fracciones sí cumplen con el estándar de extraordinariedad, en razón de que la Guardia Nacional es de nueva creación y se encuentra en proceso de desarrollo de su estructura, capacidades e implantación territorial.

Esgrime la impugnante que tal actuación se encuentra delimitada por el marco legal que regula la materia de seguridad pública, conforme a lo siguiente:

Ley de la Guardia Nacional	I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de los delitos o las

que dan cumplimiento a un mandato judicial.

Ley de la Guardia Nacional II. **Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:**

- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión, aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;
- b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
- c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;
- d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de las Federación;
- e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y
- f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple

Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de los delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.

Ley de la IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los



AMPARO EN REVISION ADMINISTRATIVA 191/2021

-125-

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Guardia Nacional	derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de los delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.
Ley de la Guardia Nacional	XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.
Ley de la Guardia Nacional	XIV. Efectuar detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.
	Sí cumple con la regulación, toda vez que la Fuerza Armada permanente, al

efectuar las detenciones en el ejercicio de la atribución que se hace referencia en esta fracción, tendrá que observar lo estatuido tanto en la Constitución Federal como en el Código Nacional adjetivo.

Ley de la Guardia Nacional XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple

Sí cumple con la regulación, en tanto que los elementos de la Fuerza Armada permanente destinados a la Guardia Nacional, al realizar la detención, deberán efectuar el registro inmediato de la o las personas detenidas, en términos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Ley de la Guardia Nacional XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple

Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.

Sí cumple con la regulación, en tanto que los elementos de la Fuerza Armada permanente destinados a la Guardia Nacional, al realizar la preservación del lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, los deberá llevar a cabo, de conformidad con lo que establece el referido Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos de actuación que al efecto se expidan.

Ley de la Guardia XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por



AMPARO EN REVISION ADMINISTRATIVA 191/2021

-127-

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Nacional	disposición de otras leyes.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	
	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las facultades a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de los delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.
Ley de la Guardia Nacional	
Ley de la Guardia Nacional	XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público;;
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros Vs México, Cumple/No cumple	
	Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.
Sí cumple con la regulación, en tanto que los elementos de la Fuerza Armada permanente destinados a la Guardia Nacional, deberán actuar de conformidad con:	
	i) las constituciones locales;
	ii) el marco legal estatal y municipal, y
	iii) los lineamientos que se prevean en los convenios de colaboración que sean formalmente acordados entre las autoridades locales y/o municipales con la Guardia Nacional.
Ley de la Guardia Nacional	XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros	

Vs México, Cumple/No cumple

Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que las atribuciones a que se hace referencia no son propias de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial, como, por ejemplo, aquellas funciones relacionadas con la investigación y persecución de delitos o las que dan cumplimiento a un mandato judicial.

Sí cumple con la regulación, en tanto que los elementos de la Fuerza Armada permanente destinados a la Guardia Nacional, deberán actuar de conformidad con: i) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, toda vez que en ella se prevén las bases respecto de las cuales los 3 niveles de gobierno podrán coordinarse para realizar operativos conjuntos, y II) para el caso de que, en el desarrollo de dichos operativos se haga uso de la fuerza, ésta se encuentra regulada por la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, cuyo objeto es establecer las normas generales bajo las cuales se puede ejercer el uso de la fuerza y utilizar el armamento oficial para el desempeño de sus funciones y normar los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad pública en el uso de la fuerza y del armamento, entre otros.

**Ley de la
Guardia
Nacional** XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros
Vs México, Cumple/No cumple

Sí cumple con la subordinación y complementariedad, toda vez que la atribución a que se hace referencia no es propia de las instituciones de procuración de justicia o policía ministerial.

Con base en lo anterior, asegura que en todas y cada una de las fracciones citadas **[que son normas de la Ley de la Guardia Nacional, y no del decreto reclamado]** sí se cumple con el estándar de fiscalización, considerando que los elementos militares, al incorporarse a la Guardia



Nacional, tendrán que ajustar su actuación al marco legal precisado en las doce fracciones referidas.

Las cuales –explica– regulan de manera específica las actividades que en materia de seguridad pública podrán desempeñar los elementos de la Fuerza Armada permanente; así como lo que resulte aplicable de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como del marco legal estatal y municipal.

De ahí deduce que si en el ejercicio de tales funciones incurrieren en una irregularidad, en términos del artículo quinto del acuerdo impugnado, quien supervisará y controlará tal actuación, será el órgano interno de control de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual es de naturaleza civil; lo anterior, sin perjuicio de que en el ejercicio de dicha actuación se actualice algún otro tipo de responsabilidad, respecto de la cual conocerá la autoridad competente.

Adicionalmente a lo precisado, el recurrente señala que la Ley de la Guardia Nacional establece, que:

- I. Para materializar sus fines, la nueva institución policial deberá aplicar los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de e

Seguridad Pública y que la investigación de los delitos, la llevará a cabo bajo la conducción y mando del Ministerio Público (artículo 7, fracciones I y III).

- II. Los niveles de mando superior son, en orden jerárquico: Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad (artículo 12), y los grados de mando que rigen en la Guardia Nacional son: comisarios, inspectores, oficiales, y escala básica (artículo 29).
- III. El mando operativo de la Guardia Nacional recae en el Comandante y (en términos del 16, primer párrafo, del ordenamiento en comento), éste podrá ejercer su autoridad directamente en las coordinaciones territoriales, estatales y de unidad; asimismo, dispondrá de una Jefatura General de Coordinación Policial y de los organismos necesarios para el desarrollo de sus funciones (artículo 15, fracción I).

Por lo expuesto, apunta que el Acuerdo cuestionado sí cumple con el extremo de subordinación y complementariedad, ya que a los elementos de las Fuerzas Armadas que se integren a las tareas de seguridad pública



a cargo de la Guardia Nacional, les regirán (en tanto estén adscritos a ésta y hasta que se cumpla el plazo de cinco años, contados a partir del 27 de marzo de 2019, fecha en la cual entró en vigor las reformas a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional) las disposiciones de la Ley de la Guardia Nacional antes referidas y demás legislación que regulan la materia de seguridad pública:

✓ En cuanto al requisito relativo a la fiscalización de la participación de la Fuerza Armada permanente en las funciones de seguridad pública, se estima que, de igual forma éste sí se observó, en virtud de lo siguiente:

I. Los artículos tercero y quinto del Acuerdo combatido, respectivamente, señalan que: en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1º de la Constitución Federal y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en materia de seguridad pública, y que las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda;

De lo anterior, se advierte que el propio Acuerdo combatido establece la fiscalización de las fuerzas armadas, la cual estará bajo la supervisión del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Aunado a lo anterior, el referido Acuerdo establece que los elementos de las fuerzas armadas que participen en funciones de seguridad pública, se regirán en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1º de la Constitución Federal y observarán la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional de Registro de Detenciones, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Código Nacional de Procedimientos Penales, ordenamientos todos que regulan la materia de seguridad pública.

En este orden, cabe señalar que la Ley de la Guardia Nacional prevé en su Título Quinto "Régimen Disciplinario"; Capítulo I, denominado "De las Responsabilidades y Procedimientos Sancionatorios", que el personal de la Guardia Nacional deberá sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a la obediencia a la superioridad, así como al Código de Ética de dicha corporación policial; por



tanto, se establece el régimen disciplinario que será la base fundamental de la Guardia Nacional.

Asimismo, que todos los servidores públicos deberán observar la disciplina, que es la base fundamental del funcionamiento de la Guardia Nacional; por tanto, su actuación se regirá inspirada en el cumplimiento del deber, por encima de otro interés o consideración personal.

Por su parte, en el Capítulo III del citado Título "De los Delitos Contra la Disciplina" se establece que, en lo no contemplado expresamente en la Ley de la Guardia Nacional, se aplicarán supletoriamente las reglas del Título Primero del Código Penal Federal.³⁹

Por último, el Título Séptimo "Controles" en sus capítulos I y II intitulados "Del Control Parlamentario" y "Del Control Judicial" establecen que el primer control consistirá en un informe anual que se entregará al Senado de la República; así como cuáles son los componentes mínimos que deberá tener, relativos a la disciplina, el uso de la fuerza, derechos humanos, convenios establecidos a nivel local y evaluación del cumplimiento de los fines para los que fue creada la Guardia Nacional; y en el: segundo, 'la institución de referencia podrá solicitar a la autoridad judicial su

³⁹ TÍTULO PRIMERO "Responsabilidad Penal"
CAPÍTULO I "Reglas generales sobre delitos y responsabilidad"

autorización para intervenir comunicaciones, y, deberá rendir un informe sobre la intervención que la autoridad judicial pondrá a disposición del Ministerio Público; asimismo, el personal que dé cumplimiento a una intervención de comunicaciones autorizada por la autoridad judicial competente estará obligado a someterse a los exámenes de control de confianza al término de la misma.

Por su parte, la Ley Nacional Sobre el uso de la Fuerza dispone que las instituciones de seguridad pública deberán observar los siguientes principios:

- a) Necesidad:** el uso de la fuerza será 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;
- b) Legalidad:** la actuación de las instituciones de seguridad estará 'sujeta al estricto apego a la Constitución Federal, a las leyes y a los tratados internacionales;
- c) Prevención:** 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;

d) **Proporcionalidad:** el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia del agresor y el nivel de riesgo, 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:** controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su 'eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por la misma' Ley en estudio (artículo 4, fracciones I a V).

f) **Informes del uso de la fuerza:** Al hacer uso de la fuerza, los miembros de las instituciones de seguridad pública deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, y se integrará al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes copia de dicho informe. Son responsables los superiores jerárquicos cuando deban tener o tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan empleado ilícitamente la fuerza (artículo 32).

El reporte pormenorizado contendrá, entre otros requisitos:

1. Las circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza y las razones por las que se utilizaron armas letales, el tipo de lesiones, número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados y, en su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida (artículo 33).
2. **Informes públicos.** Las instituciones de seguridad deberán presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza, en donde se refleje los datos de las detenciones y la evaluación corporal de las personas detenidas; el número de personas fallecidas, y en su caso, las recomendaciones que hayan emitido los organismos públicos de derechos humanos, y la atención que se haya dado a las mismas (artículo 35, fracciones I a IV).
3. Operativos desde la planeación del uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación. El material audiovisual será accesible para investigaciones y procedimientos judiciales (artículos 36 y 37).



4. Régimen de responsabilidades: 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 la Ley en análisis y demás ordenamientos aplicables; así, ante el incumplimiento, los integrantes de citadas instituciones deberán ser sancionados en términos de las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes (artículos 42 y 43).

Añade que, por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ordenamiento reglamentario del artículo 21 de la Constitución General, en materia de seguridad pública, establece que ésta es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre los 3 niveles de gobierno, en esta materia (artículos 1y 2).

Además, dispone que las instituciones policiales, tendrán, entre otras, las obligaciones siguientes:

- a) Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realicen;

- - b) Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;
 - c) Ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales.

Asimismo, prevé que siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; así como a las demás disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho (artículo 41, fracciones I, III, IV y último párrafo).

Además, la citada Ley General establece que las legislaciones de la Federación y de las entidades federativas establecerán las sanciones aplicables (artículo 44) al incumplimiento de los deberes previstos en la referida Ley, los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de éstos y que las sanciones serán al menos:

- 1) amonestación;
- 2) suspensión, y
- 3) remoción.

Por otro lado, argumenta, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, dispone que:



- I.** El Registro de detención consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, el cual será administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 3).
- II.** Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro (artículo 17).
- III.** El Registro inmediato sobre la detención deberá contener, entre otros, los siguientes elementos: i) lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si esta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo; ii) nombre de quien o

quienes hayan intervenido en la detención; en su caso, institución, rango y área de adscripción, y iii) la autoridad a la que será puesta a disposición.

El Registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo Informe Policial Homologado y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales (artículo 18, fracciones IV, V y VI).

- IV.** Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente. (artículo 19).

Finalmente, indica que el artículo 3, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que se entenderá por policía a los cuerpos de policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de todos los órdenes de gobierno, cuya función estará bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación.



Con base en lo anterior, sostiene que de los ordenamientos precisados, concatenados al texto del Acuerdo combatido, se desprende que el Poder Ejecutivo Federal, al expedir el acto impugnado y disponer que la Fuerza Armada Permanente participe en tareas de seguridad pública, por un lapso no mayor a cinco años, en tanto la institución de policía federal desarrolle su estructura capacidades e implantación en el territorio nacional, sujeto la actuación del personal militar a una rigorosa fiscalización, además de que tales elementos al incorporarse a la guardia nacional no están eximidos de observar cabalmente la legislación que regula la materia en cita, en caso contrario, no solo serán sancionados en materia administrativa, sino dependerá del tipo de responsabilidad en que hayan incurrido (penal, civil o laboral).

E. Illegalidad de los efectos atribuidos a la concesión

Tras explicar en qué consiste el principio de congruencia⁴⁰ la autoridad impugnante señala que de conformidad con los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo, las sentencias de amparo sólo podrán ser concedidas para los siguientes efectos:

⁴⁰ Sirve de apoyo la siguiente Jurisprudencia: "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Tesis 1a./J. 33/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 178783, Primera Sala, Tomo XXI, Abril de 2005, Pág. 108

- Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
- Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

Recalca que en el último considerando de la sentencia que concede el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, detallando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

Sentadas esas premisas jurídicas, la autoridad recurrente señala que la sentencia recurrida concedió el amparo para los siguientes efectos:

→ Se concede el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados por la parte quejosa, para el efecto de que las autoridades responsables, dentro del ámbito de sus respectivas facultades desincorporen en el presente y en el futuro, de la esfera jurídica de los



quejosos, el contenido material del Acuerdo reclamado.

→ Conviene precisar que en virtud de que son las Fuerzas Armadas - Ejército, Fuerza Aérea y Marina- a las que les corresponde aplicarlo, en el ámbito de su competencia y las cuales podrían causar un perjuicio material a la parte quejosa con su aplicación, lo procedente es informar y ordenar a las citadas autoridades que con motivo de la desincorporación de la esfera jurídica de la parte quejosa de la norma impugnada, las Fuerzas Armadas no deben llevar a cabo ningún acto de privación o molestia en perjuicio de la parte quejosa en aplicación del Acuerdo aludido, porque ha sido declarado inconstitucional.

Efectos de los cuales –aduce– no atienden lo establecido en la Ley de Amparo, debido a que de conformidad con el artículo 74, las sentencias pronunciadas en los juicios en amparo deberán contener:

- a. La fijación clara y precisa del acto reclamado,
- b. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios,
- c. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;

- d. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer,
- e. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y
- f. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobreseja el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

Lo cual, traducido en la sentencia combatida, los efectos no se apegaron al análisis sistemático de todos los conceptos de violación, a su vez, con la fijación clara y precisa del acto reclamado.

De ahí que bajo la consideración de la impugnante, la sentencia es incongruente porque los quejoso al manifestar que sus derechos vulnerados eran aquéllos consistentes en la privación de la vida, ataques a la libertad personal, malos tratos, tortura y actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución –mismos que se estiman



como vulnerables con motivo del dictado del Acuerdo reclamado– no pueden serles restituidos, ya que nunca les han sido afectados (cuestión que no solo esta autoridad ha sostenido, sino que, los propios quejoso reconocen y el propio Juez de Distrito confirma al pronunciar su sentencia de manera implícita acepta, pues centra la litis al sostener que el acuerdo impugnado es una norma autoaplicativa); y, por otro lado, tales efectos, prevén que el Titular del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana desincorporen de la esfera jurídica de los quejoso el Acuerdo reclamado y con ello se les salvaguarde.

Lo que, a decir de la autoridad recurrente, se traduce en un efecto inadecuado que resalta la incongruencia de la sentencia.

Estima que, por tanto, la pretensión de los quejoso no generó afectación alguna a su esfera jurídica, pues de los derechos que consideran les fueron transgredidos, la desincorporación que pretende se efectué les generaría un perjuicio irreparable, debido a que el fin del propio Acuerdo se encamina a velar por uno de los pilares y fines máximos de toda sociedad: la seguridad pública; aunado a que como bien común prevalece la del beneficio de la colectividad sobre el individual.

Los agravios son inoperantes

A. Agravios referentes a la constitucionalidad del acuerdo reclamado

Ameritan ese calificativo los motivos de disenso sintetizados en los apartados *A* al *D*, del considerando anterior, a través de los cuales la autoridad impugnante busca demostrar que:

- La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es relevante para la función del Estado, y faculta al Presidente de la República para emitir el acuerdo reclamado -agravio sintetizado en el apartado *A* del considerando anterior-.
- Lo extraordinario de la medida se justifica a través de diversos actos jurídicos gubernamentales: el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana -agravio sintetizado en el apartado *B* del considerando anterior-.
- El acuerdo reclamado sí demuestra que la medida es temporal porque la estableció por el lapso de cinco años -agravio sintetizado en el apartado *C*-.
- La medida satisface los requisitos de subordinación o complementariedad, y fiscalización.

Su inoperancia obedece a que tales motivos de disconformidad no controvierten la totalidad de las



consideraciones que expuso el juez de amparo para demostrar la inconstitucionalidad del acuerdo reclamado.

En efecto, de la sentencia sujeta a revisión se advierte que el juzgador constitucional sustentó sus consideraciones en criterios jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referentes a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

En torno a ello, el juez de amparo resaltó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996, analizó los artículos 16, 29, 89, fracción VI y 129 Constitucionales; proceso constitucional del cual derivaron las jurisprudencias P./J. 38/2000, P./J 37/2000, P./J 36/2000 y P./J 35/2000.

También destacó el juez de distrito que el Alto Tribunal resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad acumuladas 6, 8, 9, 10 y 11, todas de 2018; en las cuales analizó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior e interpretó los artículos 21, 89 y 129 constitucionales.

Fue con base en tales criterios del Alto Tribunal que en la sentencia impugnada se sostuvo que la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública y protección ciudadana está sujeta a diversas condiciones:

- I. Ser autorizada por el Presidente de la República, a través de un acto debidamente fundado y motivado, que justifique la intervención de las

fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; y la sola mención de que está en formación la Guardia Nacional, pues no es motivación suficiente.

II. Debe ser en circunstancias excepcionales, razonablemente imposibles de enfrentar por la autoridad civil. En el acuerdo sólo se expone como motivo que está en conformación la Guardia Nacional, lo cual no justifica la excepcionalidad.

III. Debe ser por una temporalidad limitada, que no cumple el acuerdo al no existir una circunstancia excepcional.

IV. Debe estar delimitado geográficamente, lo que tampoco cumple el acuerdo pues ordena la participación de los militares en todo el país.

V. Subordinada a la autoridad civil, es decir, las fuerzas armadas no deben ser autoridades ordenadoras, sino ejecutoras. El acuerdo sólo dice que las fuerzas armadas *se coordinen*, lo cual no implica subordinación.

VI. Debe ser extraordinaria, y en el caso la participación de las fuerzas armadas no atendió a la actualización de alguna situación excepcional, ni se restringió a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.



VII. Debe estar regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, lo que no cumple el acuerdo, puesto que no hace mención alguna sobre dicho tópico.

VIII. Fiscalizada, lo que no cumple el acuerdo pues de manera limitada señala que las tareas que realicen las autoridades castrenses estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda. No obstante, no se puede establecer, con claridad, a qué autoridades se someterán las autoridades castrenses para el debido control de las actuaciones que lleven a cabo en materia de seguridad pública; omisión que causa un estado de inseguridad jurídica.

Pues bien, las anteriores consideraciones no son controvertidas en su totalidad; de modo que algunas de ellas habrían de deben permanecer firmes y, por ende, suficientes para sostener el sentido de la sentencia sujeta a revisión.

Como se acaba de exponer, la primera condicionante que extrajo el juzgador de los criterios de la Suprema Corte, estriba en que el acuerdo reclamado debe estar debidamente fundado y motivado para justificar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad

pública; y la sola mención de que está en formación la Guardia Nacional, no es motivación suficiente.

Tal consideración no es rebatida frontalmente a través de los agravios, pues a ese respecto la autoridad impugnante se concreta a sostener -agravio sintetizado en el apartado A del considerando anterior- que la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es relevante, motivó diversas reformas legislativas, y por ello se facultó al Poder Ejecutivo para emitir el acuerdo reclamado.

Esto es, la recurrente no confronta el razonamiento de la sentencia conforme al cual el derecho jurisprudencial exige que esa motivación se encuentre en el propio acuerdo reclamado, y no en actos diversos.

En lo que concierne a lo extraordinario de la medida, la autoridad disidente tampoco busca a través de sus agravios demostrar que está justificado en el acuerdo reclamado. Lejos de ello, se concreta a hacer referencia a otros actos gubernamentales como el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana. Tampoco encausa su disidencia a demostrar, por ejemplo, que la jurisprudencia nacional no exige que ello se encuentre motivado en el acuerdo reclamado, o bien que puede válidamente estar justificado a través de otros actos de autoridad.



Lo mismo ocurre en lo que ataña al requisito de que la autorización debe estar regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza (requisitos que extrajo el juzgador de las acciones de inconstitucionalidad 6, 8, 9, 10 y 11 de 2018). Esto, expuso el juzgador, debe estar en el propio acuerdo, y no lo cumple. Respecto de esto tampoco se encausan los agravios a demostrar que esa regulación sí en encuentre en el acuerdo, o bien, que las jurisprudencias de la Suprema Corte no lo ordenan de ese modo.

Pero sobre todo, en la sentencia de amparo, el juez sostuvo con nitidez que el acuerdo debe estar delimitado geográficamente, lo que tampoco cumple el acuerdo pues ordena la participación de los militares en todo el país; y respecto de esto **nada se dice en los agravios, de modo que aun cuando sólo subsistiera esta última consideración, sería suficiente para sostener el sentido de la sentencia recurrida.**

Al ser así, ningún fin práctico tendría emitir un pronunciamiento sobre el fondo de los restantes agravios, si de cualquier manera el sentido de la sentencia rebatida habría de subsistir con una de sus consideraciones. De ahí que los motivos de disconformidad se tornen inoperantes. Es aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia 1a./J.

19/2012 (9a.) sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴¹

Aun cuando esa tesis de jurisprudencia surgió estando vigente la Ley de Amparo abrogada, es de indicarse que no se oponen a lo establecido en la actual Ley de Amparo, de suerte que resulta aplicable por así disponerlo el artículo sexto transitorio de la ley vigente⁴², el cual establece que la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.

B. Agravio referente a los efectos atribuidos a la concesión del amparo

A ese respecto, es necesario destacar que el juez de distrito se concretó a conceder el amparo para efecto de que se desincorpore en lo presente y en lo futuro de la esfera jurídica de los quejoso el contenido material del

⁴¹ Cuyo rubro y texto son los siguientes: **"AGRARIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATE TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.-** Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo. Décima Época, registro 159947, jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, materia común, página 731.

⁴² "SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."



Acuerdo reclamado. Es decir, que no impuso a las autoridades responsables (o a alguna otra que pudiera resultar vinculada) el deber de realizar alguna actuación específica, o abstenerse de realizar actos determinados.

No obstante, tal abstracción, si resultara ilegal, sólo habría de perjudicar a los promoventes del amparo, quienes tácitamente mostraron su aquiescencia con la imposición de tales efectos, al no haber acudido a la revisión. Es decir, que el titular del Ejecutivo Federal no puede válidamente dolerse de efectos que, si fuera el caso, sólo perjudicarían a los quejosos. Por ello su agravio es inoperante.

Al margen de ello, es conveniente recalcar que la atribución de tales efectos, en forma alguna demostraría que no existió afectación para los promoventes del amparo; habida cuenta que ésta se actualiza en función de lo expuesto en el considerando *cuarto*, apartado *B*, de esta ejecutoria, donde se demostró que los promoventes del amparo demostraron estar en una situación especial en relación con la norma reclamada, al haberse ostentado defensores de derechos humanos, y por ello reclamaron la norma conforme a su individualización incondicionada.

Así, desde tal posición, es evidente que los efectos de la concesión no podrían haber recaído en la realización de alguna conducta concreta que implicara restituir a los promoventes en el goce de algún derecho violado, pues no

instaron la acción constitucional bajo el argumento de que existió algún acto concreto de aplicación por parte de las fuerzas armadas o alguna otra autoridad.⁴³

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es improcedente el recurso hecho valer por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

SEGUNDO. Se modifica la sentencia recurrida.

TERCERO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por *** ** ***** * *** ***** ***

***** ***** ***** ***** ***** *****

***** ***** ***** *** ***** ***** ****, en contra

del acto reclamado al **Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial, ambos con sede en la Ciudad de México**; consistente en la omisión de señalar el número de publicación en el Diario Oficial de la Federación del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Asimismo, se sobresee respecto del acto reclamado al **Secretario de la Defensa Nacional**, consistente en la emisión o promulgación del decreto reclamado.

⁴³Criterio que ha sido sustentado por este tribunal colegiado de circuito en el ARA 123/2021, resuelto en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, en el que fue ponente el Magistrado Omar Liévanos Ruiz y Secretario Francisco Javier López Ávila.

**CUARTO. La Justicia de la Unión **ampara y protege a****

*** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****

***** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****

*** * ***** * ***** * *** en contra del acuerdo por el que

se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido el ocho de mayo de dos mil veinte, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el once del citado mes y año.

Notifíquese; publíquese; anótese en el libro de registro; con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos al lugar de su procedencia; y en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, por unanimidad de votos —bajo el esquema de trabajo remoto, conforme a los artículos 13 del Acuerdo General 21/2020 y 13 del Acuerdo General 7/2022, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos, el primero, a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus Covid-19; y el segundo, que reforma, adiciona y deroga diversos preceptos del ya citado Acuerdo General 21/2020— lo resolvieron los magistrados que integran el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Presidenta Désirée Cataneo Dávila, Omar Liévanos Ruiz y Juan Carlos Ramírez Gómora, habiendo sido ponente la

mencionada en primer término, quienes firman con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTE

DÉSIRÉE CATANEO DÁVILA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

OMAR LIÉVANOS RUIZ

JUAN CARLOS RAMÍREZ
GÓMORA

SECRETARIO DE ACUERDOS

LEÓN DAVID SERVÍN SERVÍN

MDCD*LEHF/Luzena*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:

27501102_1041000028970232005.p7m

Autoridad Certificadora:

Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal

Firmante(s): 4

FIRMANTE				
Nombre:	LEON DAVID SERVIN SERVIN	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.f8.9e	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	19/05/22 14:53:42 - 19/05/22 09:53:42	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	81 b6 7a 76 01 cd ca bc ff fc 35 92 41 5d 05 a3 5e 03 51 1c 02 67 2e 9f b8 a9 21 d8 0c fd db e3 28 20 fb 43 24 dc 8e bc a2 48 0b ee d0 0f aa 42 f9 28 3e 62 aa 79 c5 14 a1 16 d9 09 d1 60 f2 e3 a8 2d 37 26 1e 20 55 84 71 dc 04 47 1c 35 71 75 6d 2f 98 f8 5b b7 bd aa ee 66 80 8c 69 b0 fe 37 f3 e5 a8 6f 49 03 b9 06 03 06 de e0 ff 3f 9a 84 46 87 42 7a 20 fd 3c 43 c6 b7 57 28 af c0 69 1c 8b ff 02 12 a8 e2 c0 c4 36 91 87 5b 2d 81 49 85 d9 d9 ca 19 1f cb 66 b1 ba 94 b0 0d 4b 29 67 87 e7 7f 8e d0 f1 69 00 d7 09 2a 25 59 15 3a 0d de 4d 08 db e9 ed 08 4e fd ee c3 8e 6b 1b 58 6e cb b8 27 d8 6d 13 f6 c6 dc aa 71 aa e3 a4 a4 e9 5a e3 c1 53 50 d6 94 3c 1a b9 92 2c 84 c1 e6 69 32 87 92 f2 e5 a1 c2 55 93 bb df 78 3b a5 ad 09 8d 3d f6 5d 32 f1 be 83 6b 37 05 d4 a5 a6 da bd 16			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	19/05/22 14:53:43 - 19/05/22 09:53:43			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	19/05/22 14:53:43 - 19/05/22 09:53:43			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	113168444			
Datos estampillados:	QdXvXcvGHOe9aVG3ET3mzXAwf30=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
Nombre:	desirée cataneo dávila	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.c7.1b	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	19/05/22 15:02:24 - 19/05/22 10:02:24	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	13 5b e1 73 85 26 a7 97 f7 5d 43 7f 5b 74 7f 2d ef 79 41 4e cc b0 d6 25 d9 41 fe 55 33 f4 04 2a 11 71 73 e6 15 ab ce 19 ed 5f 9a 56 d5 10 0d 30 50 9d 13 02 49 15 91 a4 e8 b6 92 35 71 0c a4 a2 e5 91 aa 66 f8 da a6 af 2e dd a1 3d 02 dc 06 62 39 20 e3 77 0c 3f c5 be e2 74 1d a0 63 13 48 2c 6a 91 a8 a4 76 c2 fe 92 7e b9 fd e1 b5 0c 61 a5 99 b5 ca 00 47 6e be ad e1 57 fb aa 54 1b b6 33 c7 3f 14 84 7a 39 7c 21 f3 02 13 e8 06 d0 5e 84 2e 70 d8 a2 09 60 46 df 59 4d 1d a9 d0 74 38 18 4a d5 63 a4 ce a7 e1 6e 29 aa a4 90 cf be f1 23 bf a4 69 49 5e 30 b4 74 b4 cc f0 71 41 a2 f9 61 62 83 90 fe f8 7d af f3 57 e4 aa 9a 42 a9 6d 46 7f 1f 9f 13 f7 02 2d 99 86 e6 b0 42 28 24 fc d4 6a 85 85 de 80 72 e5 d9 6d 35 7a b4 95 dd 59 3e 49 0b fa 71 8e ae 55 21 57 8f 76 88 49 ff cb 2a			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	19/05/22 15:02:24 - 19/05/22 10:02:24			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	19/05/22 15:02:24 - 19/05/22 10:02:24			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	113171085			
Datos estampillados:	/+LgSJjHz8xNPxxkAo6Na4xMNPU=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE							
Nombre:	Juan Carlos Ramírez Gómora	Validez:	BIEN	Vigente			
FIRMA							
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.a9.05	Revocación:	Bien	No revocado			
Fecha: (UTC/ CDMX)	19/05/22 15:02:48 - 19/05/22 10:02:48	Status:	Bien	Valida			
Algoritmo:	RSA - SHA256						
Cadena de firma:	71 72 8a ea c8 5c 36 af 7f ad 00 90 8b 61 5d 78 7b c6 25 ed 94 e8 ef e9 75 cd b3 5a 7f 0e 64 14 74 8c bf fe a3 c0 5e 50 b2 5c 2b bb 3b 77 e1 ca 56 f8 59 e5 3b 07 13 3c fa 1f 98 ef e9 46 e3 eb 99 73 ed 22 51 9e e5 c5 dd bc 6d 7c f8 d8 f0 fb b4 0a 44 37 2c e1 ee a0 f1 0a 33 03 bc c0 9c 76 96 2b 01 08 3f 52 32 bf bb 3f 1c bd 57 37 b3 e5 63 c6 d0 86 54 3f 29 b7 9f cc e6 19 34 13 23 f2 dc 6f f7 59 34 85 11 b5 ed 12 8a 1f c4 bd 17 f7 71 51 d5 d8 61 5e 40 ed 47 34 72 77 8e 12 74 53 cc 4d 26 b6 42 0c 5b b5 df 1c 45 dc 77 48 7c ef c1 d1 39 fe 49 12 ad 0a 4a ce 4a 30 f0 6b 80 43 74 82 72 ef 6f 7f 11 46 64 3f 16 39 d3 23 4e ad 3b bc 07 bb 3c 04 68 ed 3d 83 1a 6f 7a dc 36 ab 53 9d d0 e8 bc d6 d8 9f 4e 7f 1f 96 2d 43 65 ec d0 d1 e3 f8 2e 40 33 f2 ee b5 6d 25 77 53 90 3e						
OCSP							
Fecha: (UTC / CDMX)	19/05/22 15:02:48 - 19/05/22 10:02:48						
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal						
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal						
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03						
TSP							
Fecha : (UTC / CDMX)	19/05/22 15:02:48 - 19/05/22 10:02:48						
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal						
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal						
Identificador de la respuesta TSP:	113171203						
Datos estampillados:	StNIIijnhOehkxWGPX8j4q7o/04=						



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
Nombre:	OMAR LIEVANOS RUIZ	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.3a.ba	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	19/05/22 15:15:32 - 19/05/22 10:15:32	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	95 f0 f2 4a c3 24 4c bc a2 6e c2 2e 4b 7b 3f e8 31 90 78 0f f0 8c 5a b9 2c 95 46 db 5e b1 29 3f af 24 ac 13 4f 32 88 49 18 5b 4c a7 70 e3 f2 b7 66 96 66 eb 84 1f 9f 28 28 91 cd 5f db dc f5 96 e3 d0 af cc d0 94 3d be e3 f5 66 32 fd 4e af 6f 1e 32 f0 f0 a2 42 a0 42 24 11 8b 83 61 29 bb 91 f8 8c ef a7 e4 4c bb 64 6b c7 0d 38 4c f3 41 11 7b 57 53 44 26 f7 b7 99 b1 13 96 7d 3f d6 88 16 45 03 d6 a3 45 85 f4 d0 47 14 fe 7a fc 2f e5 57 58 b2 75 a0 ad bf f4 e0 e5 7c f3 b0 c2 ff 7c c5 4d 5a ae d8 9f 81 b7 16 f1 0f 52 1f e1 b9 bf 50 60 8c 22 da cd dd 2e 38 4d b4 03 df 7a da 99 6b b6 12 2f cf 4e 79 62 35 e0 6f 5e 56 ed 0b b1 4e 98 a9 6b 7f 7b 4b b1 61 66 9a fc af 31 1c e1 97 30 1e 9b ce 09 fd 78 4d 06 a7 2b 44 5f fd ec 66 14 ab 69 0f 0d 47 bc 29 30 e8 2e f9 96 97 48 be			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	19/05/22 15:15:32 - 19/05/22 10:15:32			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	19/05/22 15:15:33 - 19/05/22 10:15:33			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	113175277			
Datos estampillados:	ndBcVAH4oJzzHvcnSIAxnODqZeg=			

El dieciseis de mayo de dos mil veintidos, la licenciada Lucia Elena Higareda Flores, Secretario(a), con adscripción en el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimoprimero Circuito, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública