

**AMPARO EN REVISIÓN 282/2020  
QUEJOSA Y RECURRENTE: MÉXICO  
UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA,  
ASOCIACIÓN CIVIL**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al

**VISTOS Y  
RESULTANDO**

**PRIMERO. Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el cuatro de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Lisa María Sánchez Ortega, en representación de México Unido Contra la Delincuencia, asociación civil, promovió juicio de amparo en contra de las autoridades y de los actos siguientes:

“1. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación y publicación de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

2. Del Congreso de la Unión se reclama la aprobación y expedición de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, en particular se señala la inconstitucionalidad de sus artículos 25, 88, 89, 90, 91 y 92”.

La quejosa narró los antecedentes del caso y señaló como derechos transgredidos los reconocidos en los artículos 1º, 21, 40, 72, inciso H, 115, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo los argumentos siguientes:

*Primer concepto de violación.*

- La Ley de la Guardia Nacional transgrede el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública, lo cual vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad pública ciudadana, previstos en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Federal.
- El diseño de la Guardia Nacional implica la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del Poder Ejecutivo y del sistema federal mexicano, lo que invade las competencias de los estados y municipios. Ese diseño trae como consecuencia que el sistema nacional de seguridad pública sea una fachada para el sistema centralizado militar.
- La Ley de la Guardia Nacional rompe con el sistema nacional de seguridad pública, ya que no coordina la participación de los estados y municipios, sino que los somete al poder federal.
- El artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional prevé que dicho ente participará con las instituciones de seguridad pública estatales o municipales en la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública que correspondan; sin embargo, esto queda desarticulado en los artículos 89, 90 y 91 de la ley reclamada.

Ello es así, porque tales preceptos permiten que se lleven a cabo convenios fuera del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual convierte a la Guardia Nacional en un ente fiscalizador de los titulares del ejecutivo local, por lo que no

existe igualdad entre la Federación, los estados y los municipios.

- La Guardia Nacional impone obligaciones a las instancias de gobierno estatal o municipal, lo que no es acorde con el Sistema Nacional de Seguridad Pública; aunado a que se faculta al poder federal para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que le imponga a los estados y municipios, así como las disposiciones de sus presupuestos de egresos.
- Al respecto, los programas y sistemas de verificación tendrían que ser llevados conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública y no por la Guardia Nacional, pues ésta no debería ser la institución que verifique a los Estados y Municipios, ya que de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, la legislatura estatal es la que cuenta con facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.
- En este sentido, el artículo 137 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública. También en relación con los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, el ordenamiento mencionado determina que es el Secretario Ejecutivo quien ostenta el control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de recursos, lo cual reafirma la violación al sistema constitucional de concurrencia de facultades en materia de seguridad pública.
- De todo lo expuesto, se puede apreciar que la Ley de la

Guardia Nacional faculta al Poder Ejecutivo para distribuir competencia y establecer discrecionalmente obligaciones a los estados y municipios, contrario a lo previsto en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

*Segundo concepto de violación.*

- La Ley de la Guardia Nacional viola el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa por las razones siguientes.
- El artículo 25 de la ley impugnada contiene los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional, pero no establece los supuestos necesarios para garantizar que dicha corporación guarde el carácter civil que ordena el artículo 21 constitucional.
- Existe la apariencia de que el artículo 25, fracción IX, de esa ley garantiza que los elementos del Ejército y la Marina que se incorporen a la Guardia Nacional quedarán sujetos a la disciplina, fuero y mando civil, y para ello deben estar “funcionalmente separados” de su institución armada; sin embargo, ello carece de significado alguno.
- Además, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no establece ninguna figura específica que se denomine “separación funcional”, ya que la única forma en la que pueden causar baja es por medio de la separación definitiva, de conformidad con el artículo 170 de dicho ordenamiento.

- Por tal razón, la Ley de la Guardia Nacional vulnera el principio de supremacía constitucional, ya que no cumple con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, que mandata que la Guardia Nacional sea una institución de carácter civil. De igual manera, se viola ese principio al imponerse un régimen militar a la seguridad pública, cuando la Constitución Federal ordena en el artículo Quinto Transitorio, que la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública debe ser extraordinaria, complementaria, regulada y fiscalizada.

*Tercer concepto de violación.*

- La Ley de la Guardia Nacional viola el carácter civil de la seguridad pública que ordena el artículo 21 de la Constitución Federal, por lo que se vulnera el derecho de la quejosa a la seguridad ciudadana.
- Asimismo, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), el derecho a la seguridad ciudadana se encuentra previsto en los artículos 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- En este orden de ideas, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México sostuvo que para dar cumplimiento al derecho a la seguridad ciudadana es necesaria la participación de las policías judiciales o ministeriales, ya que depender de las fuerzas armadas puede vulnerar los principios de un Estado de Derecho.

- Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, al considerar que resultaba inconstitucional el intentar normalizar el papel de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública.
- Preocupa que la Ley de la Guardia Nacional no establezca mecanismos para garantizar que, a pesar de la incorporación de elementos de la Fuerza Armada y de la Marina, se mantendrá el carácter civil y policial de la Guardia Nacional.

*Cuarto Concepto de violación.*

- La configuración de la Ley de la Guardia Nacional vulnera los principios de no regresividad y de progresividad del derecho a la seguridad ciudadana.
- Aunque la Guardia Nacional aparente ser una corporación de carácter civil por estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en realidad por su configuración legal, se trata de un cuerpo de carácter militar, formado en su mayoría por elementos de la disciplina castrense. Ello, porque el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional no genera garantía de que configure efectivamente el carácter civil que exige el artículo 21 constitucional.
- El Estado Mexicano incumplió con los criterios de la Corte IDH, al prever la actual configuración de la Guardia Nacional, por lo que se genera una regresión injustificada al respeto,

## AMPARO EN REVISIÓN 282/2020

protección, garantía y promoción del derecho a la seguridad ciudadana, esto es, se dejó de observar al principio de progresividad de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1° constitucional.

- Está acreditado que la militarización de la seguridad pública merma el derecho a la seguridad ciudadana, por lo que debe aplicarse a esa corporación el test elaborado por la Corte IDH, con el objetivo de determinar si ésta se adecua con los estándares interamericanos, esto es, si cumple con los parámetros relativos a si su implementación es *extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada*.

### *Quinto concepto de violación.*

- La Ley de la Guardia Nacional viola el procedimiento legislativo previsto en el artículo 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
- La Ley de la Guardia Nacional, específicamente su artículo 25, fue emitido en contra de lo dispuesto en el artículo 72, inciso H, constitucional, en relación con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de discutir en primera instancia los proyectos de ley referentes al reclutamiento de tropas, pues la iniciativa que originó la legislación impugnada fue discutida primeramente en la Cámara de Senadores.

**SEGUNDO. Sentencia de amparo.** Conoció de la demanda de amparo el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de

México, quien la registró bajo el expediente 939/2019 y la admitió a trámite.

El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Juez Federal emitió su sentencia en la que negó el amparo, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

En el *considerando segundo* fijó como acto reclamado la aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, específicamente los artículos 25, 88, 89, 90, 91 y 92.

En el *considerando tercero* determinó la certeza de los actos reclamados.

En el *considerando cuarto* desestimó las siguientes causas de improcedencia:

- La prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, la cual hicieron valer el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, por considerar que la quejosa carece de interés para combatir las normas como autoaplicativas, cuando en realidad son de carácter heteroaplicativo.

Al respecto, el juzgador sostuvo que la Ley de la Guardia Nacional es de carácter autoaplicativo porque su contenido genera inmediatamente una afectación jurídicamente relevante en la sociedad de la que la quejosa es parte.

Asimismo, señaló que cuenta con interés legítimo para promover juicio de amparo, debido a que el objeto para el cual fue



constituida la quejosa se vería afectado para cumplir con los fines para el que fue creada.

Por tal razón, se considera que una eventual concesión del amparo generaría un beneficio específico a la asociación, pues podría ejercer de manera libre su objeto social, con la finalidad de defensa y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos en relación con las políticas de seguridad pública. Por este motivo, dicha organización se encuentra en una situación cualificada para ejercer la acción de amparo.

- La que se encuentra en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo, porque la Cámara de Diputados estimó que una concesión de amparo implicaría una fractura al principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, previsto en el artículo 107, fracción II, constitucional.

Sobre esta causa de improcedencia, el Juzgador consideró que la Ley de Amparo, en su artículo 78, prevé un remedio para lograr la restitución de los derechos violados cuando se impugna una norma general, consistente en la inaplicación de la norma declarada inconstitucional (así como de aquellas cuya validez dependa de la norma o normas invalidadas) únicamente en la esfera jurídica de la parte quejosa.

- La que hizo valer el Presidente de la República respecto de la promulgación y publicación de los preceptos de la Ley de la Guardia Nacional relativa a que son actos consumados de modo irreparable, lo cual encuentra sustento en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.

Sobre esta causa de improcedencia, el Juez de Distrito estimó que si bien la promulgación y publicación de la Ley de la Guardia Nacional se consumaron en ese acto, lo cierto es que los efectos de la norma general trascienden al contacto entre las instituciones de seguridad pública y sociedad civil, por lo que no se han consumado de forma irreparable los efectos.

En el *considerando quinto*, el Juez analizó los conceptos de violación.

- En un primer momento declaró infundado el quinto concepto de violación, en el que se aduce que la Ley de la Guardia Nacional vulnera el artículo 72, inciso H, constitucional, en relación con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de iniciar la discusión de proyectos de ley que versen sobre reclutamiento de tropas.

Dicha calificativa obedeció a que no puede considerarse que la designación de elementos integrantes del Ejército y Fuerza Aérea funcionalmente separados de su institución armada de origen, para incorporarse a la Guardia Nacional constituya un reclutamiento de tropas, con independencia de la similitud que pueda existir entre los requisitos para pertenecer a una u otra institución, debido a que su incorporación será a una institución de seguridad pública de carácter civil.

- También declaró infundados los conceptos de violación segundo, tercero y quinto, en relación con el planteamiento de que las normas generales reclamadas violan el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, así como el derecho humano a la seguridad pública, además del derecho de no regresividad y el principio de progresividad, por estimar que el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional no establece los supuestos necesarios

para garantizar que dicha corporación guarde el carácter civil, aunado a que la participación de las fuerzas armadas en el orden interno y la seguridad ciudadana debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.

Respecto a lo infundado de los conceptos de violación, el Juez expresó que el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional no es contrario al derecho humano de seguridad pública, en cuanto al carácter civil que debe poseer, pues la propia ley señala que la referida Guardia Nacional tiene naturaleza civil.

Asimismo, señaló que si bien, en relación con los transitorios de dicho ordenamiento, la Guardia Nacional se integra, entre otros, con elementos de la Policía Militar y Policía Naval, lo cierto es que todos ellos estarán funcionalmente separados de su institución armada de origen y quedarán adscritos a la Guardia Nacional, además de sujetarse a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional.

Aclaró que no era obstáculo para el sentido del fallo lo resuelto por la Corte IDH, en el sentido de que el orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles, pues al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que “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”, por lo que, al estar dichos elementos sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, se respeta el derecho humano a la seguridad pública en su aspecto de carácter civil.

- Por último, declaró infundado el primer concepto de violación, en el que se adujo que los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional transgreden el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública por lo que se viola el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la seguridad pública ciudadana, previstos en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo infundado atendió a que la quejosa partió de la premisa consistente en que la Ley de la Guardia Nacional rompe la coordinación entre el gobierno federal con los estados y los municipios, al imponer condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento en lo que les corresponda aportar a la Guardia Nacional en los casos en que celebren convenios de colaboración; sin embargo, la propia ley establece que dichos convenios serán celebrados entre el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el titular del poder ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes, por lo que no existe una subordinación, sino una coordinación entre los tres niveles de gobierno en los casos en que se celebren tales convenios.

**TERCERO. Interposición del recurso de revisión.** La quejosa interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró bajo el expediente 24/2020 y lo admitió a trámite.

La asociación recurrente formuló los agravios que se sintetizan a continuación.

*Primer agravio.*

El Juez de Distrito transgrede el principio de exhaustividad por no pronunciarse sobre los conceptos de violación planteados. En la sentencia se agruparon los argumentos expuestos en tres conceptos de violación, pero no se atendió a ninguno de ellos.

En la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 25, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, en los términos siguientes.

- 1) La Ley de la Guardia Nacional transgrede al sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública, por lo que se viola el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la seguridad pública ciudadana.
- 2) La Ley de la Guardia Nacional viola el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa porque permite el control de militares en labores de servicios de seguridad pública.
- 3) La Ley de la Guardia Nacional transgrede el carácter civil de la seguridad pública que ordena el artículo 21 constitucional, por lo que vulnera el derecho de la quejosa a la seguridad ciudadana.
- 4) La configuración de la Ley de la Guardia Nacional vulnera el derecho a la no regresividad y el principio de progresividad del derecho a la seguridad ciudadana por incumplir con las obligaciones del Estado Mexicano contenidas en las sentencias de la Corte IDH.
- 5) La Ley de la Guardia Nacional viola el procedimiento legislativo, previsto en el artículo 72 constitucional.

No obstante lo anterior, el Juez pretendió analizar únicamente dos de estos cinco conceptos de violación planteados, pero no realizó análisis alguno sobre los derechos violentados.

El Juez se limitó a proponer que el artículo 21 es más protector del derecho a la seguridad pública y que aunque la Guardia Nacional tenga elementos militares, su mando corresponde a un civil, por lo que no se afectan los derechos señalados.

Ese análisis es reduccionista y no atiende a lo efectivamente planteado, pues:

- a) En el primer concepto de violación se solicitó al juzgador el análisis sistemático de los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional; sin embargo, el Juez solamente analizó lo establecido en uno de esos preceptos, de forma aislada y errónea, pues le bastó que el artículo 89 señalara que la Guardia Nacional podrá celebrar convenios de colaboración con Entidades Federativas o Municipios, para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado, sin atender al resto de obligaciones establecidas a los Estados y Municipios en los artículos denunciados de inconstitucionales, los cuales establecen obligaciones a los titulares de los ejecutivos Estatales y Municipales, convirtiendo a la Guardia Nacional en un ente fiscalizador del cumplimiento de dichas obligaciones, incluso después de que se retire la Guardia Nacional, lo cual no supone igualdad entre uno y otro niveles de gobierno.

Cabe señalar que estos programas y sistema de verificación tendrían que ser llevados a cabo conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública y no por la Guardia Nacional. En este sentido, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo

Constitucional, es la legislatura estatal la que cuenta con facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.

Por lo anterior, el Juzgador dejó de atender los siguientes cuestionamientos constitucionales: ¿Este sistema que regula la coordinación de la Guardia Nacional es acorde al sistema constitucional de distribución de competencias en materia de seguridad pública? y ¿Es constitucional la centralización de la seguridad pública mediante el sistema establecido para la Guardia Nacional?

- b) Respecto del segundo concepto de violación, el Juez consideró suficiente que el artículo 25 de la ley estableciera entre los requisitos para ingresar a la Guardia Nacional “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley”. Sin embargo, pasó por alto que el término “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen” carece de significado legal, pues en ningún artículo de la ley se establece cuál será el mecanismo que deberán llevar a cabo los elementos del Ejército y la Marina que deseen formar parte de la Guardia Nacional para hacer efectiva dicha “separación funcional” de su institución de origen. Máxime que los miembros del ejército y la fuerza aérea solamente pueden ser separados mediante la baja, y esta última constituye la separación definitiva de esas instituciones, la cual procede por ministerio de ley o por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional.

En este sentido, quedaron pendientes de contestar las siguientes interrogantes: ¿La Ley de la Guardia Nacional y el sistema jurídico existente aseguran la separación de los elementos militares de su institución de origen? y ¿Este sistema cumple con la prohibición de que la seguridad pública sea prestada por militares?

- c) En cuanto al tercer concepto de violación, se demostró al juzgador que la militarización de la seguridad pública ha ocasionado: 1. Grave aumento en homicidios y en ejecuciones extrajudiciales; 2. Crisis en materia de desapariciones; 3. Vulneración a los derechos de la niñez en el contexto de la guerra contra el narcotráfico; 4. Violación a los derechos de mujeres y niñas por parte de las Fuerzas Armadas; 5. Impunidad.

En este orden de ideas, se solicitó al juzgador que hiciera un análisis integral de la Guardia Nacional para verificar si la Ley vulneraba el derecho a la seguridad ciudadana, pero aquel se limitó a considerar que esta ley no permite la militarización del país dado que la propia ley así lo establece.

Por ello, subsisten las siguientes interrogantes constitucionales: ¿La militarización de la seguridad pública viola el derecho a la seguridad ciudadana? ¿Es constitucional una política pública que ocasiona violaciones graves a los derechos humanos y el debilitamiento del Estado?

- d) Respecto del cuarto concepto de violación, el Juzgador se limitó a comparar los artículos 21 constitucional, 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, para concluir que el referido precepto constitucional dota de mayor protección a la seguridad pública que los tratados internacionales; luego, citó la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas ,para justificar su determinación.

Al respecto, cabe mencionar que la referida acción de inconstitucionalidad trató sobre la Ley de Seguridad Interior, y que en ella, la Corte consideró que dicha ley establecía un catálogo de amenazas a la seguridad nacional, pues no presuponía que las



acciones de seguridad interior estuvieran dirigidas a permitir la participación del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea en las labores cotidianas y tradicionales de seguridad pública, ni menos aún a sustituir la función que constitucionalmente tienen a cargo de manera directa las instituciones civiles de seguridad pública. Dicha ley consideraba casos extraordinarios en los que podría participar el ejército.

Con base en ese contexto, resulta lógica la frase citada por el juzgador en el sentido de que “[n]o 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”; sin embargo, se puede ver que el juzgador sacó de contexto dicha consideración. De hecho, en el presente caso sí se faculta a la Guardia Nacional, una institución militar, para la participación en todas las acciones de seguridad pública, incluso para la persecución de infracciones administrativas.

Además, la solicitud expresa para el Juez fue que realizara el análisis del sistema establecido por la Ley de la Guardia Nacional a la luz del estándar contenido en la sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs México, la cual fue emitida por la Corte IDH en noviembre de dos mil dieciocho, y a pesar de ello, el Juez analizó el sistema a la luz de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, resueltas en febrero de dos mil dieciocho.

Por lo anterior, subsisten los siguientes cuestionamientos constitucionales: ¿El sistema establecido por la Ley de la Guardia Nacional cumple con las obligaciones del Estado Mexicano impuestas en la sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México? y ¿El uso de elementos militares en labores de seguridad pública conforme a la Ley de la Guardia Nacional es extraordinario, subordinado, complementario, regulado y fiscalizado?

*Segundo agravio.*

Existe una indebida fundamentación y motivación en la sentencia recurrida porque el Juez consideró que el artículo el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional al establecer como requisito “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen”, es una condición suficiente para cumplir con la prohibición de militarización de la seguridad pública.

De igual manera, el Juez de Distrito se limitó a señalar de manera incorrecta que el hecho de que el artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional facultara a dicha institución a realizar convenios con los gobiernos estatales era suficiente para considerar que la ley es acorde con el sistema nacional de seguridad pública, sin que para ello analizara los artículos 88, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional.

*Tercer agravio.*

El Juez de Distrito realizó una indebida fundamentación e incorrecta motivación. Ello porque concluyó que el artículo 21 constitucional otorga una mayor protección al derecho a la seguridad ciudadana que la otorgada por los tratados internacionales. Con base en ese razonamiento, el juzgador pretende utilizar el principio *pro persona* como excusa para ignorar todos los criterios internacionales en materia de derechos humanos y la decisión de la Corte IDH, en específico, la sentencia del Caso Alvarado Espinoza vs. México.

*Cuarto agravio.*

La sentencia recurrida vulnera el derecho de acceso a la justicia, porque el juzgador consideró indebidamente que no se violenta el derecho a la seguridad ciudadana, ni el sistema de seguridad pública, conforme a lo

establecido en la Constitución Federal y a lo ordenado en la sentencia del Caso Alvarado Espinoza vs. México por la Corte IDH.

Ello es así, porque el Juez de Distrito concluyó, sin mayor razonamiento, que los artículos 25, 88, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley de la Guardia Nacional no resultan contrarios al derecho de seguridad pública, en cuanto al carácter civil que debe poseer, ni violenta el orden constitucional de competencias concurrentes en materia de seguridad pública.

Reitera que el juzgador no argumentó qué significa la “separación funcional” de los miembros de la Policía Naval y Policía Militar, a la luz del artículo 21 constitucional, respecto al carácter civil de las instituciones de seguridad pública. De igual manera, no verificó cómo debería ser la participación de la Guardia Nacional en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**CUARTO. Incompetencia del Tribunal Colegiado.** En sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado emitió su sentencia en la que señaló que no existía incongruencia que corregir, ni alguna irregularidad durante la substanciación del juicio de amparo. De igual manera, manifestó que no advirtió la omisión de estudio de alguna causa de improcedencia invocada por las autoridades responsables, salvo aquella que hizo valer el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos referente a que la quejosa carecía de interés jurídico, bajo el argumento de que no existe acto de aplicación, aunado a que se trata de un acto futuro de realización incierta.

Respecto a esta causa de improcedencia, el Tribunal Colegiado estimó, por una parte, que la recurrente sí tenía interés jurídico para impugnar las normas generales, dado que demostró que desde la entrada en vigor de las disposiciones de la Guardia Nacional se le vinculaba a su

observancia y cumplimiento, ya que de la copia certificada del instrumento notarial ochenta y un mil novecientos dieciocho, se advertía que la quejosa dentro de su objeto social, se encuentra legalmente constituida para realizar actividades preponderantes para coadyuvar con las instituciones públicas de la Federación, de los Estados y Municipios en la prestación de servicios relacionados con el combate a la delincuencia, el crimen organizado y la inseguridad, actuar como intermediaria entre las demandas de seguridad y justicia de la sociedad civil y las autoridades federales, estatales y municipales del país, e incentivar cualquier manera la lucha contra la delincuencia por medios lícitos, apolíticos, no lucrativos y laicos, en general llevar a cabo cualquier actividad relacionada con la prevención del delito, el combate a la delincuencia y la cultura de la legalidad y seguridad, además de desarrollar estrategias para realizar litigios estratégicos al respecto.

Y concluyó que:

“En esas condiciones, en atención lo expuesto es evidente que la promovente sí tiene interés jurídico para impugnar las normas que controvierte, dado que demostró ser miembro de la Policía Federal y, por ende, estar obligado a atender a las normas de observancia general que establecen la conformación e integración a la Guardia Nacional, institución de seguridad pública, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, desde la entrada en vigor de dichas disposiciones, sin que se requiera acto de aplicación en concreto para ello, lo que evidentemente genera una afectación a su esfera de derechos”.

Por último, el citado Tribunal expresó que carecía de competencia legal para conocer del recurso de revisión, en especial, respecto del planteamiento de constitucionalidad en contra de las normas generales reclamadas, ya que su estudio correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, de conformidad con los artículos 107,

fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo; y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno del Alto Tribunal.

Por tal razón, se declaró incompetente para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los artículos reclamados de la Ley de la Guardia Nacional y en consecuencia, remitió el recurso de revisión a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para su estudio y resolución.

**QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que esta asumiría su competencia originaria; registró el asunto bajo el expediente 282/2020; lo turnó a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas y lo envió a la Sala de su adscripción.

Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Segunda Sala determinó el avocamiento de la misma al conocimiento del asunto y remitió el expediente al Ministro ponente para el estudio y la elaboración del proyecto de resolución.

**C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente en la época en que se presentó el recurso) en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno de esta Suprema Corte conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Lo anterior, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia emitida por un Juez de Distrito en un juicio de amparo

**SEGUNDO. Oportunidad y legitimación.** Es innecesario analizar estos aspectos porque el Tribunal Colegiado que remitió el asunto se pronunció al respecto<sup>2</sup>.

**TERCERO. Determinación de la litis.** De conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo y los puntos Segundo, fracción III, Tercero y Noveno, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia originaria de esta Sala se circunscribe al análisis de la constitucionalidad de los artículos 25, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

**CUARTO. Improcedencia.** En primer término, debe decirse que aun cuando, por regla general, las consideraciones de la Juez de Distrito que no hayan sido combatidas en agravio deben quedar firmes, lo cierto es que dicho principio no opera en forma absoluta en lo relativo a la procedencia de la acción constitucional, que es de orden público y su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, pues así lo prescribe expresamente el artículo 62 de la Ley de Amparo<sup>3</sup>.

Lo anterior tiene justificación cuando, encontrándose el asunto en revisión, se advierte la existencia de una o varias causas de improcedencia diferentes a las que el juzgador de primer grado estimó actualizadas, desestimadas, o bien, al advertirse un motivo distinto de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia,

---

en el que se reclamó una ley federal de naturaleza administrativa, aunado a que se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> Lo que se advierte en los considerandos segundo y tercero (páginas 13 a 15) de la resolución emitida por el Tribunal Colegiado en la que remitió el asunto a esta Suprema Corte.

<sup>3</sup> “**Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo”.

dado que, en esos casos, es indudable que el tribunal revisor, de oficio, debe emprender el estudio de la procedencia de la acción.

La afirmación que precede se encuentra corroborada con lo dispuesto por el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo<sup>4</sup>, que establece que el órgano jurisdiccional, al conocer de los asuntos en revisión, observará entre otras reglas, la relativa a que podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; lo cual, en otras palabras, significa que el legislador permite al tribunal revisor examinar la procedencia del amparo bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales analizadas por el juez de primer grado.

El principio de congruencia en el aspecto de que se trata consiste en que la procedencia del juicio de garantías es de orden público y conduce a considerar que, a pesar de que el juzgador haya tenido por no actualizada o desestimada determinada hipótesis de improcedencia, el tribunal revisor bien puede abordar el estudio bajo un matiz distinto, que puede ser alumbrado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causal por diverso motivo, si se considera que un supuesto de improcedencia puede generarse por otras razones.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 122/99<sup>5</sup> emitida por el Tribunal Pleno bajo el rubro y texto siguientes:

---

<sup>4</sup> “**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: (...).

**III.** Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; (...).”

<sup>5</sup> Registro digital: 192902. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: P./J. 122/99. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999, página 28. Tipo: Jurisprudencia.

**“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.** Es cierto que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimado determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme”.

Asimismo, esta Segunda Sala ha considerado que incluso en los casos en que los Tribunales Colegiados de Circuito, al ejercer su competencia delegada, desestiman alguna causal de improcedencia que involucre el estudio de fondo o los efectos de una posible concesión del amparo, esa decisión no vincula a la Suprema Corte de Justicia, tal como se advierte de la tesis jurisprudencial 2a./J. 98/2017 (10a.),<sup>6</sup> de título y texto:

---

<sup>6</sup> Registro digital: 2014804. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 98/2017 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 817. Tipo: Jurisprudencia.



**“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** Como consecuencia de los diversos acuerdos generales para delegar en los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras, la facultad para analizar las causas de improcedencia de los juicios de amparo indirecto en revisión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esos órganos jurisdiccionales deben limitarse a depurar las cuestiones de improcedencia y, en su caso, remitir el asunto al Alto Tribunal para la resolución de fondo procedente; supuesto en el cual, en principio, debe respetarse lo resuelto por aquéllos, porque en los aspectos de procedencia se erigen como órganos terminales de decisión. No obstante, cuando las razones ofrecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para desestimar las cuestiones de improcedencia involucren pronunciamientos sobre el fondo del asunto, no hay obstáculo para estudiar de nueva cuenta la procedencia del juicio, particularmente, los razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues dichos órganos no deben fijar criterios que rebasen la competencia delegada que les fue conferida, ni vincular al Máximo Tribunal a estudiar los conceptos de violación, con base en una sentencia previa que implícita o explícitamente dispuso respecto de la concesión del amparo o los efectos que a ésta deben darse”.

En ejercicio de la facultad descrita, quienes integramos esta Segunda Sala advertimos que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia que deriva del análisis de los artículos 61, fracción XXIII<sup>7</sup> y 78<sup>8</sup> de la Ley de Amparo, ya que en el eventual caso de que se declararan inconstitucionales las normas reclamadas, la concesión del amparo implicaría que la demandante no contara con el servicio de seguridad que proporciona la Guardia Nacional, lo cual, en lugar de beneficiarle, le podría causar un perjuicio (así como a la sociedad en

---

<sup>7</sup> **Artículo 61.** *El juicio de amparo es improcedente:*

[...]

*XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley”.*

<sup>8</sup> **Artículo 78.** *Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.*

*Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.*

*El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado”.*

general), en tanto que dicha institución es la única que actualmente se encarga de realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, así como en aquellas Entidades Federativas y Municipios en los que existen convenios para tales efectos. De ahí que no podrían concretarse los efectos del amparo en beneficio de la quejosa.

Al respecto, cabe señalar que si bien el Juez de Distrito analizó y desestimó la hipótesis de improcedencia relativa a que no podrían concretarse los efectos del amparo, lo cierto es que tal causal fue abordada a la luz de la violación al principio de relatividad de las sentencias de amparo en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, y se desestimó bajo la consideración de que el diverso numeral 78 de la ley de la materia prevé que, para salvar el principio de relatividad de las sentencias en los casos en que se reclaman normas generales, el amparo puede tener como efecto la inaplicación únicamente respecto de la parte quejosa; sin embargo, el Juez no estudió la referida causal bajo la óptica que ahora se propone (no se podrían concretar los efectos del amparo porque en caso de otorgarse la protección constitucional se transgredirían diversas normas que rigen el juicio de amparo y se causarían mayores afectaciones a la quejosa y a la sociedad en general).

En efecto, el Juez Federal sostuvo:

“Asimismo, la Cámara de Diputados señala que se actualiza una causa de improcedencia con fundamento en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el diverso 77, ambos de la Ley de Amparo, porque en caso de la quejosa obtener [sic] sentencia favorable se provocaría una fractura al principio de relatividad de las sentencias de amparo previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, al imprimir efectos generales a la sentencia, que trasciendan de la esfera jurídica de la parte promovente.

De conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo, cuando en el juicio de amparo se reclaman normas generales, como en el caso, la protección constitucional implica la inaplicación en la esfera jurídica del quejoso de la norma

declarada inconstitucional, así como de aquellas cuya validez dependa de la norma o normas invalidadas; y en su caso, los órganos de amparo tienen la facultad de especificar medidas adicionales para restablecer el goce del derecho violado, en el entendido que es posible que dichas reparaciones beneficien exclusivamente a la parte quejosa.

Luego, es claro que la Ley de Amparo sí prevé un remedio efectivo para lograr la restitución de los derechos violados cuando se impugna en el juicio de amparo una norma general, de ahí que lo dicho por la autoridad responsable en el sentido de que sería imposible dar efectos restitutorios a la protección constitucional resulte inexacto.

Finalmente cabe señalar que, al margen de los efectos solicitados por las partes en el juicio de amparo, el Juez Constitucional debe imprimir en la sentencia los efectos que sean congruentes a las violaciones declaradas y conforme a las reglas, principios legales y constitucionales que rigen el juicio de derechos fundamentales, pues para fijar los efectos del fallo protector los órganos de amparo deben actuar de manera oficiosa, sin que lo alegado por el peticionario condicione al juzgador a esos efectos.

Resulta aplicable por las razones que la informan la jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.) emitida por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes:

**“EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO.** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de congruencia externa de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes, de manera que su transgresión se presenta cuando la parte dispositiva de la sentencia no guarda relación con la pretensión de las partes, concediendo o negando lo que no fue solicitado. Ahora bien, si en una sentencia que concede el amparo se precisan efectos que no son consecuencia directa de la ineficacia de la ley declarada inconstitucional, se está ante una incongruencia externa, toda vez que los efectos del amparo tienen estrecha vinculación con el acto reclamado, y según su naturaleza, ya sea de carácter positivo o negativo, se precisarán los alcances de la sentencia protectora, con el fin de restituir al agraviado en el goce de sus garantías individuales violadas, por lo que los efectos del amparo son una consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad, y su determinación depende de la naturaleza del acto reclamado, o de la interpretación y alcance de la norma declarada inconstitucional, según se trate. En esas condiciones, como el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación es una cuestión de orden público, ante la incongruencia de los efectos precisados por el juzgador de primer grado, en relación con la pretensión del quejoso,*

***según la naturaleza del acto reclamado y en atención, en su caso, a la interpretación de la norma declarada inconstitucional, debe prevalecer el sentido general de la parte considerativa, a fin de que los derechos, obligaciones o facultades de cualquiera de las partes, se limiten al verdadero alcance de la ejecutoria, sin incluir beneficios o prerrogativas que no sean consecuencia directa de la ineficiencia del acto declarado inconstitucional; de ahí que el tribunal revisor debe corregir de oficio la incongruencia de que se trate aunque no exista agravio al respecto<sup>9</sup>.***

De ahí que resulte ineficaz el planteamiento de improcedencia expuesto.”.

De lo anterior podemos advertir claramente que el Juez de Distrito, al analizar la causal de improcedencia planteada por la Cámara de Diputados en relación con la imposibilidad de que se pudieran concretar los efectos del amparo, lo hizo únicamente a la luz de la violación al principio de la relatividad de las sentencias de amparo, esto al considerar que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas reclamadas no implicaría necesariamente un pronunciamiento con efectos generales, sino que de acuerdo con el artículo 78 de la Ley de Amparo, la inaplicación podría decretarse únicamente en lo relativo a la persona moral quejosa.

Al respecto, cabe mencionar que esa no es la única óptica bajo la que se puede analizar la causal de improcedencia en cuestión.

Esta Suprema Corte ha sostenido en diversas ocasiones<sup>10</sup> que al estudiar la procedencia del juicio de amparo, el juzgador se encuentra facultado para analizar si los efectos de una eventual concesión de la

---

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, p. 383. Registro electrónico 160315.

<sup>10</sup> Ver, entre otras, las sentencias dictadas por esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 332/2018 (por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro Javier Laynez Potisek, emitió su voto en contra de consideraciones y formulará voto concurrente.) y 116/2019 (por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Presidente Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra. El Ministro Eduardo Medina Mora I., emitió su voto con reservas).

protección de la Justicia Federal pueden ejecutarse o concretarse, a fin de restituir al quejoso en el derecho que aduce transgredido.

Para tal cometido, deberá verificarse si esa restitución resulta alcanzable o inalcanzable, en atención a las reglas y a los principios rectores del juicio de amparo.

En ese sentido, dicha improcedencia se actualiza cuando pretende reclamarse un norma que, aun cuando se declarara inconstitucional, no podría inaplicarse a la parte quejosa en tanto que tal inaplicación violentaría alguno de los principios o normas que rigen el juicio de amparo.

Bajo esa óptica, la técnica del juicio de amparo permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional en favor del quejoso y así prever si la restitución en el goce del derecho violado resultaría alcanzable, pues carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado, si de antemano se advierte que la declaración de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad o fuera inaccesible e, incluso, inalcanzable.

En esos términos, si a partir de un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, el juzgador advierte que la restitución del derecho provocaría la infracción de normas o principios rectores del juicio de amparo, entonces la acción intentada resultará improcedente, pues el restablecimiento citado llegaría al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar.

Resulta aplicable al caso, en términos del artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente,<sup>11</sup> la tesis 2a./J. 35/2012 (10a.),<sup>12</sup> que dicta:

**“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES.** La técnica del juicio de amparo permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional en favor del quejoso, y así prever si la restitución en el goce del derecho violado resultaría alcanzable, pues carecería de lógica y sentido práctico analizar el acto reclamado, si de antemano se advierte que la declaración de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad. El fundamento de este proceder se apoya, por regla general, en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con otras normas de ese mismo ordenamiento o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo enlace armónico ofrece una variedad de causas de improcedencia que impiden el dictado de sentencias estimatorias cuyo cumplimiento fuera inaccesible. En esos términos, si a partir de un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, el juzgador advierte que la restitución del derecho provocaría la infracción de normas o principios rectores del juicio de amparo, entonces la acción intentada resulta improcedente por dictar una sentencia carente de ejecutividad, porque el restablecimiento citado llegaría al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar”.

En el presente caso, la parte quejosa reclamó los artículos 25, fracción IX, 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, que disponen:

**“Artículo 25.** Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. No haber sido condenado por sentencia definitiva por delito, no estar sujeto o vinculado a proceso penal, ni contar con orden de aprehensión, presentación o comparecencia;
- III. Contar con los requisitos de edad, perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

<sup>11</sup> “**SEXTO.** La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley”.

<sup>12</sup> Registro digital: 2000583. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 35/2012 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1059. Tipo: Jurisprudencia.

V. No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

VII. No haber sido separado, removido, cesado, dado de baja o cualquier otra forma de terminación del servicio de alguna institución de seguridad pública;

VIII. Cumplir con las disposiciones administrativas y con las características físicas y psicológicas que se establezcan en los requisitos de ingreso;

IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, y

X. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables”.

**“Artículo 88.** La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

El titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan”.

**“Artículo 89.** La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado”.

**“Artículo 90.** Durante la vigencia de los convenios de colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios, los titulares del Poder Ejecutivo local o los presidentes municipales, en el ámbito de sus competencias, asumirán las siguientes responsabilidades:

I. Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;

II. Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración;

III. Mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla;

IV. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia;

V. Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y

VI. Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada”.

“**Artículo 91.** Los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y municipios, se establecerán en los convenios de colaboración que al efecto se suscriban entre el Secretario, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes. En los convenios se establecerán las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente.

Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas”.

“**Artículo 92.** Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación.

Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local”.

De la lectura realizada a los preceptos citados podemos advertir que en ellos se establecen los requisitos que deben cumplir las personas (físicas) que deseen ingresar o formar parte de la Guardia Nacional, y en específico, los miembros o ex miembros de las fuerzas armadas; se faculta a dicha institución para que participe con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios en la realización de operaciones coordinadas; contempla la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado; se fijan las responsabilidades de los titulares de los poderes ejecutivos locales y de los presidentes municipales, durante la vigencia de los convenios de colaboración referidos; y finalmente, se precisa a cargo de quién



correrán los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional.

En este contexto, debemos apuntar que ninguno de los dispositivos cuestionados se dirige a personas morales como la quejosa; mucho menos establece obligaciones, sanciones o derechos a cargo de ese tipo de entes particulares.

Por el contrario, las normas impugnadas solamente regulan la integración y funcionamiento de la institución denominada “Guardia Nacional”, así como su interrelación con otros entes de gobierno estatales y municipales.

Luego, aun cuando se declarara su inconstitucionalidad y se ordenara su inaplicación, esta no podría llegar a concretarse en beneficio de la persona moral aquí quejosa, pues:

- a) La única consecuencia posible que tendría la inaplicación del artículo 25, fracción IX, cuestionado, sería que se impidiera el acceso a miembros de las fuerzas armadas, aun cuando hubieran sido “funcionalmente separado[s] de su institución armada de origen”, o incluso (si se atendiera a la pretensión de la quejosa) que se separara de la Guardia Nacional a todos aquellos miembros de las fuerzas armadas que ya se encuentran formando parte de la institución en cuestión.

En este escenario, el efecto no incidiría solamente en la demandante del amparo, sino que afectaría derechos de terceros, esto es, de todas aquellas personas que se ubican en el supuesto de la norma, y de las demás personas que no se han inconformado con el hecho de que miembros “funcionalmente separados” de las instituciones armadas formen parte de la Guardia

Nacional. También se violentarían los artículos 77, fracción I<sup>13</sup> y 78<sup>14</sup> de la Ley de Amparo, de los que se advierte que el juicio de amparo tiene por objeto restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, lo cual no podría cumplirse en tanto que esta Suprema Corte no advierte que el citado precepto afecte frontalmente y de manera actual y directa algún derecho humano de la persona moral quejosa.

Es más, de impedirse el acceso a miembros de las fuerzas armadas, aun cuando hubieran sido “funcionalmente separado[s] de su institución armada de origen”, o se separara de la Guardia Nacional a todos aquellos miembros de las fuerzas armadas que ya se encuentran formando parte de la institución en cuestión, se podrían generar afectaciones graves a la persona moral quejosa y a la sociedad en general, pues resulta un hecho notorio que la Guardia Nacional es actualmente la única institución encargada de la seguridad pública a nivel federal (y local, en los casos en que existen convenios celebrados entre dicha institución y entidades federales o municipales), y los efectos del amparo pretendido, tendrían como consecuencia inmediata una merma en la integración y composición de dicho ente de seguridad.

De ahí que los efectos del amparo también atentarían contra lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, los efectos de la protección constitucional no pueden acarrear perjuicios al quejoso.

- b) La inaplicación de los artículos 88 a 92 de la Ley de la Guardia Nacional tendría como consecuencia inmediata que quedarán insubsistentes todos los operativos conjuntos y convenios celebrados entre la Guardia Nacional y las entidades federativas

---

<sup>13</sup> “**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. 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 [...]”.

<sup>14</sup> Transcrito con anterioridad.

y municipios, lo cual implicaría que en los lugares en que ya existen esos convenios o que ya se llevan a cabo ese tipo de operativos conjuntos, dejen de surtir efectos, con las consecuentes afectaciones a la seguridad de las entidades y municipios respectivos.

Tal determinación, por lógica, transgrede también los preceptos mencionados anteriormente, pues por una parte, los efectos no podrían constreñirse únicamente a la esfera jurídica de la persona moral quejosa; además, no se advierte cómo es que la concesión del amparo respecto de esas normas podría restituirla en el goce de algún derecho humano; y finalmente, de concederse la protección constitucional citada, se podrían generar perjuicios a la promovente del amparo y a la sociedad en general, pues se dejarían de prestar los servicios de seguridad (por parte de la Guardia Nacional) en todas aquellas entidades federativas y municipios en los que existen convenios con la referida institución, y no se podrían llevar cabo los operativos conjuntos referidos.

Luego, al no poderse concretar los efectos del amparo en los términos que señala el artículo 78 de la Ley de Amparo, el juicio resulta improcedente, y en consecuencia, debe decretarse el sobreseimiento, en términos del artículo 63, fracción V, de la citada legislación, que dispone:

**“Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

[...]

V. Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior”.

Cabe señalar que esta determinación no impide en forma alguna que la persona moral aquí quejosa cumpla con su objeto social, ni obstaculiza su derecho a promover juicios y defender a otras personas respecto de los actos de autoridades que afecten sus derechos humanos, incluido

el derecho a la seguridad pública y los actos específicamente realizados por miembros de la Guardia Nacional.

Esta determinación, por su propia naturaleza (sobreseimiento), solamente implica que en este juicio de amparo en particular no podrán ser analizadas las normas impugnadas por la persona moral quejosa, ya que aun cuando se llegara a la conclusión de que los preceptos controvertidos contienen los vicios que se les atribuyen, ello en modo alguno le depararía algún beneficio a la citada demandante, sino por el contrario, podría acarrear perjuicios tanto a ella como a la sociedad en general, lo cual sería contrario a la propia naturaleza del juicio que promueve.

Sin embargo, tales preceptos sí podrán ser analizados de fondo en otros juicios de amparo o medios de control constitucional (como las acciones y controversias constitucionales) promovidos por entes legitimados y en los casos en que se salven las cuestiones de procedencia correspondientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Se **REVOCA** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Se **SOBRESEE** en el juicio de amparo.

**Notifíquese** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.