



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN 1161/2022-VI

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Irapuato, Guanajuato, a veintiuno de octubre de dos mil veintidós.

Vistos los autos que integran el **incidente de suspensión** derivado del juicio de amparo indirecto **1161/2022-VI**, promovido por ******* ***** *******, y,

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

RESULTANDO

PRIMERO. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. Mediante escrito recibido en este juzgado el veintiséis de septiembre de este año, ******* ***** ******* solicitó el amparo con la suspensión del acto reclamado en contra de las autoridades y acto precisados en los considerandos primero y segundo de esta interlocutoria.

SEGUNDO. APERTURA DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. En cumplimiento del acuerdo dictado el diez de octubre en curso en el juicio de amparo indirecto **1161/2022-VI** se formó el incidente de suspensión y una vez sustanciado, hoy se celebra la audiencia incidental.

CONSIDERANDO

PRIMERO. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO. Es el *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de este año.

Dicho decreto se dictó en los términos siguientes:

**“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:
SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL; DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, Y DE LA LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA**

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 29, fracciones IV y XVI; 30 Bis, fracciones I, párrafo primero, II y III, y se adicionan al artículo 30 Bis, fracción I, el párrafo segundo, y las fracciones XXV y XXVI, recorriéndose la actual en su orden, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 29.- ...

I.- a III.- ...

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

V.- a XV.- ...

XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVII.- a XXI.- ...

Artículo 30 Bis.- ...

I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población, ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal;

II. Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

IV. a XXIII. ...

XXIV. Coordinar y supervisar la operación del Registro Público Vehicular, a través del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

XXV. Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;

XXVI. Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.

Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación, y

XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 7, párrafo primero; 12; 13, párrafo primero y fracciones I, II, IV, VIII y IX; 14, párrafo primero y fracción III; 15, párrafo primero y fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV; 19, fracción I, párrafo primero; 21, fracciones III y VII; 22, párrafo primero; 23, párrafo segundo; 25, fracción IX; 26, fracciones V, VI, VII y VIII; 39, fracción III, y 86, párrafo segundo; se adicionan los artículos 7, fracción IX; 13 Bis; 15, fracciones VIII Bis y XVI, recorriéndose la actual en su orden; 17, párrafo tercero; 18, párrafo cuarto; 19, fracción I, párrafo segundo; 32 Bis; 34, párrafo primero, fracción III, inciso d, y 57, párrafo segundo, y se derogan los artículos 13, fracciones III, V, VI y VII, y 34, párrafo primero, fracción II, de la Ley de la Guardia Nacional, para quedar como sigue:

Artículo 7. La Guardia Nacional, para materializar sus fines, debe:

I. a VI. ...

VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes;

VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables, y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

IX. Auxiliar a la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones, cuando así lo disponga la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

Artículo 12. La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que se integrará por las personas titulares de los siguientes niveles de mando:

- I.** Secretaría de la Defensa Nacional;
- II.** Comandancia;
- III.** Coordinación Territorial;
- IV.** Coordinación Estatal, y
- V.** Coordinación de Unidad.

Para la designación de las personas titulares de la Comandancia y de las coordinaciones, previstas en las fracciones II, III, IV y V del presente artículo, se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento.

Artículo 13. A la persona titular de la Secretaría le corresponden las facultades siguientes:

- I.** Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- II.** Expedir el nombramiento del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, a propuesta de la Comandancia;
- III.** Derogada.
- IV.** Formular las políticas, programas y acciones que se deriven de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aplicables a la Guardia Nacional;
- V.** Derogada.
- VI.** Derogada.
- VII.** Derogada.

VIII. Proponer a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional;

IX. Nombrar a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades especiales, a propuesta de la persona titular de la Comandancia;

X. y XI. ...

Artículo 13 Bis. A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes:

- I.** Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones;
- II.** Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional;
- III.** Elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional;
- IV.** Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta Ley;
- V.** Organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional;
- VI.** Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y
- VII.** Las demás establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 14. La persona titular de la Comandancia será nombrada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y deberá reunir los requisitos siguientes:

I. y II. ...

III. Contar con el grado jerárquico de Comisario General y título de licenciatura debidamente registrado;

IV. a VII. ...

Artículo 15. A la persona titular de la Comandancia le corresponden las facultades siguientes:

- I.** ...
- II.** Coordinar, administrar, capacitar, dirigir y supervisar a la Guardia Nacional;
- III.** ...
- IV.** Administrar los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Guardia Nacional;
- V.** Coordinar la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional;
- VI.** Proponer y celebrar convenios y demás actos jurídicos que no estén reservados a la persona titular de la Secretaría, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Guardia Nacional;
- VII.** Proponer a la Secretaría de la Defensa Nacional los proyectos de manuales, acuerdos, circulares, memoranda, instructivos, bases y demás normas y disposiciones administrativas para el buen funcionamiento de la Guardia Nacional, en términos del Reglamento;
- VIII.** Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones de las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y de las Unidades Especiales;

VIII Bis. Proponer a la persona titular de la Secretaría los nombramientos y remociones del personal de la Guardia Nacional en los cargos administrativos a que se refiere la fracción VI del artículo 21 de la presente Ley, cuya persona titular deberá contar con la jerarquía mínima de Comisario;

IX. a XI. ...

XII. Informar a las personas titulares de la Secretaría y de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre el desempeño y resultado de las actividades de la Guardia Nacional;

XIII. y XIV. ...

XV. Coadyuvar con la persona titular de la Secretaría en la elaboración del informe anual de actividades de la Guardia Nacional;

XVI. Elaborar los planes y programas para:

a) El ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, conforme a la normatividad en materia de desarrollo policial, y

b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional, en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto a los derechos humanos, y

XVII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones normativas.

Artículo 17. ...

...

El Comisario General mantendrá enlace con los Comandantes de Región Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.

Artículo 18. ...

...

...

El Comisario Jefe mantendrá enlace con los Comandantes de la Zona Militar y, en su caso, Naval, de su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones.

Artículo 19. ...

I. El Batallón estará a cargo de un Comisario o Inspector General, tendrá bajo su mando a dos o más Compañías, contará con una Jefatura de Coordinación Policial y dispondrá de la estructura necesaria para realizar sus funciones.

Asimismo, conforme a las instrucciones que reciba de la persona titular de la Coordinación Estatal de la cual dependa, la persona titular del Batallón mantendrá enlace con su homólogo de las Fuerzas Armadas en su adscripción a fin de facilitar una adecuada colaboración para el desempeño de las funciones de seguridad pública, en el marco de sus respectivas atribuciones;

II. a V. ...

Artículo 21. ...

I. y II. ...

III. Las Coordinaciones Territoriales y Estatales;

IV. a VI. ...

VII. Los servicios de investigación e inteligencia, técnicos y administrativos.

Artículo 22. La Guardia Nacional dispondrá de las unidades de servicios que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales adoptarán la organización que requieran sus funciones.

...

Artículo 23. ...

El Comandante expedirá los manuales de operaciones de la Jefatura General de Coordinación Policial y de las Jefaturas de Coordinación Policial de las Coordinaciones, los cuales serán aprobados por la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Artículo 25. ...

I. a VIII. ...

IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y

X. ...

Artículo 26. ...

I. a IV. ...

V. Los periodos para realizar los concursos para obtener un ascenso en la Guardia Nacional, así como los requisitos para participar en dichos concursos, serán determinados por el Consejo de Carrera de la Guardia Nacional, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional;

VI. Los criterios que establezca el Reglamento para la promoción del personal de la Guardia Nacional deberá incluir, entre otros, la antigüedad en el grado; tiempo de servicios prestados en la misma; resultados obtenidos en los exámenes de aptitud profesional y en los programas de profesionalización; salud y capacidad física; conducta y méritos demostrados en el desempeño de sus funciones, las aptitudes de mando y liderazgo, así como la evaluación del expediente al que se refiere la fracción IX de este artículo;

VII. El régimen de estímulos para el personal de la Guardia Nacional, que establezca el Reglamento;

VIII. El personal de la Guardia Nacional podrá ser cambiado de adscripción, con base en las necesidades del servicio. En relación con los mandos, se garantizará su rotación permanente para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones;

IX. a XI. ...



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

...
Artículo 32 Bis. Para una adecuada colaboración de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública que tiene a su cargo, conforme a lo previsto en los artículos 17, 18 y 19, fracción I, de esta Ley, la equivalencia jerárquica entre el personal de la Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas será la siguiente:

GUARDIA NACIONAL	EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	ARMADA
I. Comisarios: Comisario General Comisario Jefe Comisario	I. Generales: General de División General de Brigada o General de Ala General Brigadier o General de Grupo	I. Almirantes: Almirante Vicealmirante Contralmirante
II. Inspectores: Inspector General Inspector Jefe Inspector	II. Jefes: Coronel Teniente Coronel Mayor	II. Capitanes: Capitán de Navío Capitán de Fragata Capitán de Corbeta
III. Oficiales: Primer Subinspector Segundo Subinspector Oficial Suboficial	III. Oficiales: Capitán primero Capitán segundo Teniente Subteniente	III. Oficiales: Teniente de Navío Teniente de Fragata Teniente de Corbeta Primer Maestre/Guardia Marina
IV. Escala Básica: Agente Mayor Agente Subagente Guardia	IV. Clases: Sargento primero Sargento segundo Cabo Soldado	IV. Clases: Segundo Maestre Tercer Maestre Cabo Marinero

Artículo 34. ...

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o cuando haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con las disposiciones aplicables, o

II. Derogada.

III. ...

a) ...

b) Muerte o incapacidad permanente;

c) Jubilación, o

d) Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.

...

Artículo 39. ...

I. y II. ...

III. Las instituciones de educación y los centros de adiestramiento de las Fuerzas Armadas.

...

Artículo 57. ...

Sin perjuicio de lo anterior, el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad.

Artículo 86. ...

I. a III. ...

Las personas representantes de las Secretarías serán designadas por la persona titular de la Presidencia de la República.

Artículo Tercero.- Se reforma el artículo 138, párrafo primero; se adicionan los artículos 2/o Bis; 138, fracción VII, y 170, párrafo primero, fracción II, apartado H, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 2/o BIS. El personal militar podrá efectuar operaciones de apoyo a las instituciones de seguridad pública en los términos que señale el marco jurídico aplicable.

ARTICULO 138. El Activo del Ejército y Fuerza Aérea está constituido por el personal militar que se encuentre:

I. a IV. ...

V. Sujeto a Proceso;

VI. Compurgando una Sentencia, y

VII. Asignado, prestando sus servicios en la Guardia Nacional.

ARTICULO 170. ...

I. ...

II. ...

A. a E. ...

F. Por adquirir otra nacionalidad;

G. Para los Soldados y Cabos, por la rescisión del contrato de enganche o del de su renovación, otorgándoles la garantía de audiencia por quince días hábiles en los términos del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y

H. Para el personal de Tropa y de los militares de la clase de Auxiliares asignado a la Guardia Nacional, por remoción, previo otorgamiento de garantía de audiencia.

...

Artículo Cuarto.- Se adiciona al artículo 1, el párrafo segundo, de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1.- ...

Asimismo, es aplicable al personal de las citadas Fuerzas Armadas que se encuentre asignado en la Guardia Nacional, homologándosele el tiempo de servicios en esta situación como tiempo en unidades del Ejército y unidades de vuelo de la Fuerza Aérea.

Transitorios

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

Segundo.- El personal naval que fue asignado a la Guardia Nacional en cumplimiento del Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, que solicite formar parte de dicha institución de seguridad pública o que, transcurridos sesenta días naturales de la entrada en vigor del presente Decreto, no solicite su reasignación a la Fuerza Armada de origen se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar, cesando de prestar servicios en la Armada para pasar a prestarlos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Al personal naval reclutado para conformar la Guardia Nacional se le cancelará el documento que legalmente acredite el grado jerárquico con que cuente y se le expedirá uno nuevo con el grado equivalente que corresponda dentro de la Policía Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. La Secretaría de Marina transferirá las plazas correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables.

En todo caso, al personal a que se refiere esta disposición le serán respetados su antigüedad, derechos y beneficios adquiridos.

Tercero.- En tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional será designada por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuarto.- El personal militar que actualmente integra la Guardia Nacional continuará en esa situación bajo

el mando de la persona Comandante de dicha institución de seguridad pública.

Quinto.- La Secretaría de Marina transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional los recursos financieros y presupuestarios que correspondan en el presente ejercicio fiscal para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales respecto del personal naval que se transfiera a la Guardia Nacional, conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo del transitorio segundo del presente Decreto.

Sexto.- La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

I. Coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional la homologación del adiestramiento especializado, considerando la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;

II. Transferirá a la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de un plazo de sesenta días naturales, los recursos presupuestarios y financieros que correspondan para cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales y gastos de operación de la Guardia Nacional, así como los recursos materiales destinados a su operación, con excepción de aquéllos requeridos para el personal que seguirá bajo la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, destinará dichos recursos a la Secretaría de la Defensa Nacional conforme vayan quedando vacantes las plazas;

III. Dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, por lo que seguirá bajo su adscripción, conservando sus derechos laborales adquiridos. El personal que pertenezca a los organismos especializados de la Guardia Nacional continuará prestando sus servicios en dicha institución de seguridad pública de manera temporal, conforme a los convenios de colaboración que para tal efecto se formalicen entre las Secretarías de Defensa Nacional y del ramo de seguridad pública, y

IV. Relevará gradualmente al personal que integra la Coordinación de Administración y Finanzas de la Guardia Nacional, por aquél que proponga la persona Comandante de esa institución. El personal relevado mantendrá su adscripción a la propia dependencia.

Séptimo.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus atribuciones:

I. Observará lo señalado en el tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto;

II. Realizará las acciones que correspondan para que la Secretaría de la Defensa Nacional cuente con los recursos presupuestarios para cubrir las vacantes a que se refiere la fracción II del artículo sexto transitorio del presente Decreto.

Conforme el personal naval sea reasignado a la Secretaría de Marina en términos del segundo transitorio del presente Decreto, la Secretaría de la Defensa Nacional solicitará a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice las acciones necesarias, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para contar con los recursos presupuestarios y las plazas correspondientes para dar cumplimiento con lo establecido en el presente Decreto.

Octavo.- Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina son responsables de la instrumentación del presente Decreto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, lo anterior, con independencia de lo señalado en los transitorios quinto y sexto, fracción II, del presente Decreto.

Noveno.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan a su contenido, comprendidas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otra de carácter administrativo.

Ciudad de México, a 8 de septiembre de 2022.- Dip. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Sen. **Alejandro Armenta Mier**, Presidente.- Dip. **Brenda Espinoza Lopez**, Secretaria.- Sen. **Verónica Noemí Camino Farjat**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 9 de septiembre de 2022.- **Andrés Manuel López Obrador**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Lic. **Adán Augusto López Hernández**.- Rúbrica."

SEGUNDO. EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. Al rendir informe previo, el Subdirector de Amparos y representante legal de la **Cámara de Diputados** del Congreso de la Unión [fojas 411 a 415], reconoció la existencia del decreto reclamado.

Por su parte, en sus informes previos, la Directora de Amparos y Controversias Constitucionales de la **Cámara de Senadores** del Congreso de la Unión [fojas 258 a 262]; el Subjefe Jurídico Contencioso y de Amparo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la **Secretaría de la Defensa Nacional**, en representación del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, así como del **titular de esa secretaría** [fojas 269 a 275 y 277 a 283]; el Director General de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la **Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana** [fojas 564 a 569]; y la **Directora General de Amparo y Contencioso de la Guardia Nacional**, en representación del **Comandante de la Guardia Nacional** [fojas 263 a 268], **negaron** la existencia del acto reclamado.

Sin embargo, se reclama un decreto que contiene reformas legales, por lo que basta que se encuentre publicado en el Diario Oficial de la Federación para demostrar su existencia, conforme con el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. Por tanto, la negativa de las autoridades citadas se desvirtúa y se tiene cierto el acto impugnado¹.

¹ Sirve de apoyo a las consideraciones expuestas la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el número 56, en la página setenta y tres, tomo VI, común, sección jurisprudencia S.C.J.N. del Apéndice 1917-2000 al Semanario Judicial de la Federación: "**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES,**

TERCERO. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN.

✚ Naturaleza de la suspensión.

El objeto de la suspensión es mantener viva la materia del amparo, para que el acto no se consume de manera irreparable y, por tanto, se haga ilusoria la eventual protección constitucional.

Al resolver la contradicción de tesis 255/2015,² la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó que de acuerdo con el concepto de suspensión del acto reclamado establecido en la Ley de Amparo vigente, ésta puede actuar de dos maneras:

a) Mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto de afectación se materialice (medidas conservativas) y,

b) A través del restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (tutela anticipada), tal como dispone el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

En ese caso, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional, ya que mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, lo que garantiza la eficacia de la institución de amparo.

De acuerdo con lo sostenido por la Primera Sala en la contradicción de tesis citada, para otorgar la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios es necesaria una apariencia de

REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y de interés general, no se necesita acuerdos probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo”.*

² Registro digital: 26344. Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2015. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo I, página 644. Instancia: Primera Sala. “LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL.”



buen derecho robusta, es decir, debe existir evidencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional.

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

✚ Requisitos normativos de la suspensión de parte.

Los requisitos de procedencia de la suspensión son aquellas condiciones que deben concurrir para que surja la obligación jurisdiccional de concederla, las cuales se prevén en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 128 de la Ley de Amparo, que disponen:

“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:

[...]

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.”

“Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el quejoso; y*
- II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.*

[...].”

Respecto al supuesto en el cual el quejoso aduce contar con interés legítimo, el artículo 131 de la Ley de Amparo dispone:

Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.”

En el caso, la parte quejosa aduce tener interés legítimo para impugnar el decreto y, en concepto de este juzgado, se actualizan los extremos exigidos por el artículo 131 de la Ley de Amparo.

El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“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:

- I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, 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.
(...).”*

El interés legítimo implica un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produzca un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

Como se reseña en la sentencia del amparo en revisión 492/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una definición mínima y flexible de lo que debe entenderse como interés legítimo, cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos, que hacen de su aplicación a los casos concretos una operación evaluativa y no mecánica.

La Sala estableció el criterio de que las personas pueden combatir las leyes a pesar de no ser destinatarias directas de su contenido, sino “terceras”, cuando por la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico, resientan una afectación jurídicamente relevante. Entre otros supuestos, se estableció que esto ocurre cuando quien ejerce la acción constitucional tiene una relación jurídica con el destinatario de la ley y se beneficia del bien objeto de la regulación combatida.

En el amparo en revisión 366/2012, la Primera Sala precisó que el interés legítimo se traduce en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple.

La Sala sostuvo que el interés legítimo abrió la gama de posibilidades para acudir al juicio de amparo, pues en éste no se exige la acreditación, a cargo del quejoso, de la existencia de un derecho subjetivo conferido por las normas del ordenamiento jurídico o la necesidad de probar un daño individualizado susceptible de ser remediado mediante la concesión del amparo. Así, concluyó que el interés legítimo es aquél interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Además, estableció que el interés legítimo debe estar garantizado por un derecho objetivo (sin que necesariamente dé lugar a un derecho subjetivo) y debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra.

En la contradicción de tesis 553/2012, la Primera Sala estableció que el interés legítimo permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin ser titulares de un derecho subjetivo.

Sostuvo que el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad, cuyo contenido normativo no está dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. Se trata de un agravio personal e indirecto –en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico–.

La Primera Sala concluyó que los juzgadores deben estudiar cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas en cada caso, pues es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que resientan los quejosos –de manera indirecta, pero con la entidad suficiente para afirmar la existencia de un agravio personal–, que tengan una incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, según el caso de que se trate. Para ello no sólo interesa la relación directa de la autoridad o de la ley con el quejoso, sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentra.

En el amparo en revisión 152/2013, la Primera Sala reconoció interés legítimo a los quejosos para impugnar el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, que regulaba la institución del matrimonio en esa entidad mediante reglas específicas dirigidas a quienes desearan contraer matrimonio, a través de la indicación de los requisitos que debían satisfacer para lograr la celebración de ese acto. Igualmente, la norma se dirigía a la autoridad local (no a los quejosos) para indicarle qué tipo de solicitudes de matrimonio debían sancionarse por el Estado y cuáles no.

En dicho expediente los quejosos no se ubicaban en ninguna de las dos categorías de destinatarios de las normas, pues no pretendían acceder al matrimonio y no eran autoridades encargadas de aplicar las reglas contenidas en el precepto legal; es decir, los quejosos no se ubicaban en el ámbito personal de validez de la norma que impugnaban.

La Primera Sala resolvió que los quejosos tenían interés legítimo para combatir dicho precepto por resentir un agravio específico actualizado “en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”, es decir, en su carácter de terceros. Así, se les reconoció interés legítimo para impugnar una norma, en cuyo ámbito personal de validez no se encontraban incluidos. Para ello se desarrolló el concepto de interés jurídico y legítimo en relación con la clasificación de las normas en autoaplicativas y heteroaplicativas.

Para arribar a dicha determinación, la Sala destacó que el criterio de clasificación de heteroaplicación y autoaplicación es formal y relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, ya que sin un concepto previo de agravio, ya sea con base en un interés jurídico, legítimo o simple, el concepto de individualización incondicionada no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.

Con base en lo anterior formuló una regla de relación: un concepto de agravio más flexible genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, pues las posibilidades de afectación generadas de manera inmediata en la esfera jurídica de las personas se amplifican.

La Sala determinó que las normas autoaplicativas y heteroaplicativas se deben seguir distinguiendo con el concepto de individualización incondicionada, la cual puede proyectarse en dos espacios de posible afectación: el de interés jurídico y el de interés legítimo.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

De acuerdo con lo resuelto por la Sala, tratándose de interés legítimo, son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación al quejoso en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

La Primera Sala estableció que las personas pueden combatir las leyes de las que no sean destinatarias cuando resientan una afectación jurídicamente relevante. Así, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos:

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 establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos 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 de forma colateral; 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.

En el citado amparo en revisión 492/2014, la Primera Sala sostuvo que existen normas que si bien contienen obligaciones asignadas condicionadas (contenidos que pueden calificarse como heteroaplicativos, como es la efectiva comprobación de obtener información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto activo del delito sea detenido), lo relevante es determinar si dicha norma genera un clase especial de afectación, que correría de manera

paralela (contenidos que pueden calificarse como autoaplicativos) y que afectaría directamente al quejoso como tercero: **el efecto amedrentador para ejercer los derechos al acceso a la información y a la libertad de expresión, la cual, de comprobarse, sería incondicionada**³.

Dicha Sala ha señalado que los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también pretenden proteger y garantizar un espacio público de deliberación política, por tanto, existen normas:

“[...] que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiéndose 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. La afectación que producen este segundo 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.”⁴

La Primera Sala ha analizado el efecto amedrentador que ciertas normas pueden tener sobre las personas:

“La mera existencia de una norma que penalice ab initio la búsqueda de información y que, además, se considere prima facie y sin una declaratoria previa de clasificada o reservada y sin que supere una prueba de daño, puede constituir un efecto amedrentador (chilling effect) en un periodista, puesto que, al margen de que se llegue o no a comprobar su responsabilidad, el simple hecho de ser sometido a un proceso penal puede fácilmente disuadirlo de cumplir con su labor profesional, ante la amenaza real de ser sometido a uno o varios procesos de carácter penal. De manera que puede existir una afectación por el simple hecho de someter a un periodista a un proceso penal como consecuencia del ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información y puede, además, llevar a un uso desproporcionado del derecho penal. En consecuencia, las normas penales no pueden restringir el goce del núcleo esencial del derecho de acceso a la información, ni criminalizar la discusión pública de un fragmento de la actividad del poder público que, idealmente, se debería ubicar en el centro de la evaluación de la sociedad, como lo es lo relativo a la seguridad pública, y que no se limita a restringir aspectos incidentales o periféricos al discurso”⁵

La Primera Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ han determinado que una norma puede incluir distintos

³ Criterio que retomó del amparo en revisión 152/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴ Tesis de rubro y datos de localización: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA.” Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. 1a. XXXII/2016 (10ª.). 19 de Febrero de 2016. Tomo I, p. 679.

⁵ Tesis de rubro y datos de localización “ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS NORMAS PENALES NO PUEDEN RESTRINGIR EL GOCE DEL NÚCLEO ESENCIAL DE ESTE DERECHO.” Décima Época. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 1a. CCCXCIX/2015 (10a.). Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, p. 253.

⁶ Tesis aislada LXIV/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 553 del Libro III (Diciembre de 2011), Tomo 1, del Semanario Judicial de la



contenidos o efectos normativos: algunos autoaplicativos y otros heteroaplicativos, y la parte quejosa puede impugnar toda la regulación con motivo de la afectación autoaplicativa, sin la necesidad de acreditar un acto de aplicación de la parte heteroaplicativa.

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

La Primera Sala concluyó que los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan las personas. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba, de alguna manera, al quejoso para ejercer un derecho?

Dicha Sala concluyó que para verificar la existencia del interés legítimo del quejoso se debe atender a la causa de pedir, distinguiendo lo que se reclama: si es el acto de aplicación como tradicionalmente se ha tratado a las leyes heteroaplicativas, **o bien, si el reclamo es abstracto bajo una condición de efecto inhibitorio.**

Federación y su Gaceta, de rubro y texto: **“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR”**. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **tratándose de sistemas normativos complejos es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio**. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales. Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 70 del Volumen CXXXII (Primera Parte) del Semanario Judicial de la Federación (sexta época), de rubro: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS. PUEDEN SERLO LAS REGLAMENTARIAS DE UN PRECEPTO NO AUTOAPLICATIVO (ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**. Una ley es autoaplicativa cuando, desde su promulgación, impone a las personas comprendidas dentro de los supuestos que previene, obligaciones que no requieren de actos ulteriores y concretos de aplicación, sino que derivan directa e inmediatamente de las normas, esa característica dimana, pues, de la concepción que la voluntad del legislador imponga a cada norma en particular, y por ello no cabe aceptar, como principio, que las normas reglamentarias de un precepto no autoaplicativo, sean también no autoaplicativas necesariamente. Es preciso analizar esas normas reglamentarias en sí mismas consideradas, para determinar si en ellas el legislador estableció obligaciones directas e inmediatas a las personas comprendidas dentro de los supuestos que previenen, caso en el que serán autoaplicativas, independientemente de que lo sea o no lo sea la ley reglamentada.

Interés suspensional del quejoso.

Se estima que el quejoso cuenta con interés legítimo, ya que, *prima facie*, el decreto impugnado contiene normas cuya sola entrada en vigor inhibe o amedrenta el ejercicio de derechos esenciales en una sociedad democrática, como la libertad de tránsito, la intimidad y la inviolabilidad del domicilio o la integridad personal, pues cualquier persona que se halle en territorio mexicano es sujeto potencial de contacto con operativos de seguridad pública efectuados por miembros de la Guardia Nacional de forma cotidiana –no extraordinaria-.

En efecto, en el Estado de Guanajuato la Guardia Nacional cuenta con seis mil seiscientos cincuenta efectivos, en tanto que en el país hay un total de ciento dieciocho mil ciento ochenta y ocho,⁷ quienes de acuerdo con los artículos 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 bis, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional, materia de impugnación, quedan bajo el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional, es decir, sujetos al mando castrense y no al civil.

Del mismo modo, el artículo 12, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional, atribuye el mando de dicha corporación a la Secretaría de la Defensa Nacional y excluye a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

El quejoso aduce que esta sujeción al mando militar inhibe el ejercicio de derechos esenciales en una democracia, como la libertad personal o la privacidad de las comunicaciones, dado que los elementos castrenses carecen de formación o adiestramiento para llevar a cabo tareas de seguridad pública, por ejemplo, para realizar actividades de prevención del delito o de proximidad ciudadana, para imponer multas administrativas con motivo de la infracción a reglamentos de tránsito o fungir como policía procesal en los términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.⁸

⁷ De acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno Presidencial 2021-2022, página 79; descargable en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>.

⁸ Artículo 7, fracción VI, de la Ley de la Guardia Nacional.



El quejoso agrega que no se trata de una medida excepcional o temporal, ya que la normativa impugnada no establece un periodo limitado para su vigencia.

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Este juzgado considera que la entrada en vigor del decreto impugnado, por sí sola, amedrenta e inhibe el ejercicio de los derechos alegados por el quejoso, dado que el ejercicio del uso de la fuerza, el armamento y equipo empleado por la Secretaría de la Defensa Nacional son distintos a los que de ordinario utilizan las corporaciones civiles en tareas de seguridad pública.

Por ello, desde su promulgación, la Constitución distingue la función de las Fuerzas Armadas de las que lleva a cabo el poder civil (artículo 129) y lo hace con mayor contundencia a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, según el cual *las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil*, que estará adscrita a la Secretaría del ramo de seguridad pública, no a la Secretaría de la Defensa Nacional.

En otras palabras, de acuerdo con el artículo 21, penúltimo párrafo, de la Constitución, el poder de decisión en materia de seguridad pública atañe al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, pues éste formula la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones; de manera que las autoridades castrenses deben subordinarse a la autoridad civil y apearse a sus indicaciones de manera estricta.

Un ejemplo para ilustrar de manera más concreta la afectación a la esfera jurídica del quejoso es la aplicación del artículo 100 de la Ley de la Guardia Nacional –no impugnado en el caso-, al estado de cosas que pretende crear el decreto combatido.

Dicho precepto dispone:

Artículo 100. De conformidad con los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con la Ley de Seguridad Nacional, con el Código Nacional de Procedimientos Penales, y con la presente Ley, **la Guardia Nacional podrá solicitar la intervención de comunicaciones.** La autorización judicial correspondiente podrá otorgarse a solicitud del Comandante o del titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, cuando se constatare la existencia de indicios suficientes que acrediten que se

está organizando la comisión de los delitos que se señalan en el artículo 103 de esta Ley. En caso de que durante la intervención de comunicaciones se advierta el indicio de la posible comisión de un hecho delictivo, se hará del conocimiento inmediato al Ministerio Público”.

De acuerdo con el precepto transcrito, a partir de la entrada en vigor del decreto combatido es factible que, como mando superior de la Guardia Nacional, el Secretario de la Defensa Nacional instruya al Comandante o titular de la Jefatura General de Coordinación Policial, para que solicite a un juez de control la intervención de comunicaciones de un particular si desde su perspectiva hay indicios suficientes de la comisión de algún delito de los previstos en el artículo 103 de la propia ley.

Se trata de facultades de investigación penal que inciden de manera directa en el derecho a la intimidad de los habitantes de la República y que en un sistema democrático, sólo deben ser ejercidas por el poder civil, pues de conferirse al poder militar se corre el grave riesgo de romper el equilibrio entre poderes y trastocar el Estado de Derecho. De acuerdo con nuestra Constitución, los militares no tienen facultad alguna para interferir en las comunicaciones privadas de las personas civiles; para ello existe el Gobierno civil, acorde con los artículos 21, 39, 40 y 129 constitucionales.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al examinar la legislación que prevé medidas de vigilancia sobre correspondencia, envíos postales y telecomunicaciones, en la sentencia del *Caso Klass y otros contra Alemania*⁹, aceptó que un individuo puede, en determinadas circunstancias, considerarse víctima de una violación ocasionada por la simple existencia de medidas secretas o de una legislación que permita dichas medidas, sin tener que alegar que le han sido aplicadas, pues cuando un Estado establece una medida de esa naturaleza, resulta desconocida para quien es controlado y, por tanto inatacable, la garantía puede ser reducida a la nada.

Este panorama evidencia el daño inminente e irreparable a la esfera jurídica del quejoso en caso de que la suspensión se niegue, y actualiza los supuestos del artículo 131 de la Ley de Amparo.

⁹ Sentencia de 6 de septiembre de 1978, demanda número 15473/1989.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Con base en lo dicho, hay dos factores que colocan al quejoso en situación de riesgo frente a las consecuencias del decreto reclamado: por un lado su calidad de defensor de derechos humanos y, por otro, la posición en la que se encontraría cualquier particular, sujeto a las actuaciones de los miembros de la Guardia Nacional sometida al mando militar.

En cuanto al primer aspecto, el quejoso no es reactivo frente a un acto concreto de las autoridades que actúan bajo la vigencia del decreto reclamado, sino proactivo frente al potencial dañino que le atribuye.

Acorde con la demanda de amparo, con la consulta realizada al Registro Nacional de Profesionistas de la Secretaría de Educación Pública y al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) de este juzgado, el quejoso es un abogado egresado de la Universidad de León¹⁰, quien en varios asuntos substanciados en este órgano jurisdiccional en los que se reclaman omisiones relacionadas con acciones de seguridad pública ha fungido como autorizado de la parte quejosa en términos amplios, lo cual es un hecho notorio para este juzgado¹¹. Incluso, en esos procesos, el quejoso ha proporcionado su clave de usuario electrónico para recibir notificaciones o consultar el

¹⁰ Véase la certificación que obra al inicio del auto de 10 de octubre de 2022, donde se proveyó sobre la suspensión provisional.

¹¹ De conformidad con el artículo 88 del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles y la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 2017123, del rubro y texto: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).** *Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente.”*

expediente. De modo que tiene una intervención procesal activa en dichos juicios.

El juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional para la defensa de derechos humanos; de modo que las personas que a través de éste persiguen la protección de bienes socialmente relevantes (seguridad pública, libertad personal, privacidad de las comunicaciones), se pueden considerar personas defensoras de derechos humanos, pues su actividad se orienta a que determinado derecho sea tutelado judicialmente¹².

En el ejercicio de esta actividad, la persona defensora de derechos humanos puede actuar como autorizada de la parte quejosa en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo o, inclusive, como quejosa. El ejercicio del mandato previsto en dicho precepto demuestra de manera fehaciente la ejecución de acciones encaminadas a la protección de tales derechos, como la elaboración y presentación de la demanda, el ofrecimiento de pruebas o la formulación de alegatos.

En el caso, antes de la promoción del presente juicio, el veintitrés de agosto de dos mil veintidós, se presentó ante este juzgado el amparo 1053/2022; en dicha demanda las quejasas nombraron como autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo a ***** , con facultades para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

En dicho juicio se reclaman presuntas omisiones en materia de seguridad pública que se atribuyen a autoridades municipales, las cuales desde la perspectiva de las quejasas afectan a toda la comunidad que habita en la misma colonia.

En su demanda, las promoventes refieren, entre otras cosas, que la colonia donde habitan se encuentra dentro de las sectorizadas como violentas en Irapuato, por lo que las autoridades responsables

¹² El acceso de las personas a tribunales independientes e imparciales para la protección de los derechos fundamentales y la resolución de conflictos, es decir, se vincula a los órganos jurisdiccionales y a los recursos judiciales. Serrano, Sandra, et. al. (2013). Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México, FLACSO México.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

deben atender con especial cuidado y no de manera aleatoria los reportes de los vecinos al 911.

Ello evidencia la labor de ***** ***** ***** como defensor de derechos humanos, para inconformarse frente a actos que desde su perspectiva atentan contra la seguridad pública, pues una de las vertientes de esa defensa es la promoción de medios de control jurisdiccional frente a los actos de autoridad.

En la misma línea, después de la promoción de este juicio, el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, varios quejosos promovieron el amparo 1228/2022, que correspondió conocer a este juzgado. Ello, en razón de la pretendida omisión de las autoridades responsables de proveer las condiciones necesarias de seguridad pública en su colonia y, en particular, la denegación del permiso para cerrar el paso vehicular en algunas vialidades.

En ese caso, también se nombró como autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo a ***** ***** y además se señaló su clave de usuario electrónico para recibir notificaciones.

Lo expuesto patentiza que ante la situación de inseguridad, varios ciudadanos han activado mecanismos jurisdiccionales con la pretensión de que las autoridades locales adopten acciones en la materia, y en esos procesos el ahora quejoso funge como su abogado.

Uno de esos juicios (1053/2022) fue promovido con antelación al presente y otro (1228/2022) con posterioridad, lo cual demuestra también la continuidad del trabajo del quejoso como defensor de derechos humanos.

Estas actuaciones no fueron invocadas por este juzgado al resolver sobre la suspensión provisional y, por ende, no pudieron ser valoradas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimosexto Circuito en la resolución del recurso de queja 758/2022.

Sin embargo, en un caso semejante, el propio Tribunal reconoció el interés legítimo de los entonces quejosos, al resolver

el recurso de revisión A.R.A. 219/2018 promovido en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo 73/2018 y acumulados, en el cual confirmó la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior declarada por este juzgado. En ese asunto, los promoventes se ostentaron como defensores de derechos humanos y se les reconoció tal carácter precisamente en virtud de su actuación como autorizados o quejosos en otros juicios de amparo substanciados en este órgano jurisdiccional, tal como se procede en la especie.

En ese juicio de amparo también fue recurrida la suspensión definitiva concedida y el mismo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito confirmó dicha resolución (I.R.A. 170/2018). Dicho tribunal sostuvo:

“...
En ese contexto, si bien la concesión de la suspensión definitiva solicitada fue para el efecto de que: *‘no se apliquen a los quejosos los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 16, 26 y 30 de la Ley de Seguridad Interior. Esta aplicación no se refiere sólo a actos dirigidos expresamente a los quejosos, sino a cualquier acto que pueda afectarlos’*, con la salvedad de que las fuerzas armadas continuarán desempeñando el resto de las atribuciones constitucional y legalmente establecidas a su cargo; empero, la autoridad recurrente no debe soslayar que previo a arribar a dicha conclusión, la juez federal sí observó la obligación de fundar y motivar, como era su obligación, el por qué los derechos humanos de expresión y reunión, en su modalidad de manifestación pública, acceso a la información y protección de datos personales, son susceptibles de afectación a partir de la entrada en vigor de las disposiciones normativas reclamadas, en particular, por su carácter disuasivo o inhibitorio, lo cual, a su vez, en caso de una negativa, se estimó susceptible de generar una mayor transgresión al orden público e interés social.

...
Ante esa perspectiva, en términos del sexto agravio, **es igualmente inoperante que la falta de demostración de la calidad de ‘defensor de derechos humanos’ en relación con el objeto social de la persona moral denominada ‘Congreso Nacional Ciudadano’, a la cual dicen pertenecer los quejosos, pueda tener el alcance de declarar que es improcedente la suspensión definitiva solicitada, ya que como se tiene expuesto, los temas relacionados con la improcedencia del juicio de amparo no son materia del incidente de suspensión, y si bien, una eventual declaratoria de falta de personalidad o de legitimación de la parte quejosa para promover la demanda como miembros de alguna asociación o grupo defensor de derechos humanos, pudiera incidir en la actualización de la causa de improcedencia que deriva de la aplicación relacionada de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal, y 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, lo cierto es que, en todo caso, ello es un aspecto reservado al juicio principal, pues lo contrario equivaldría a emitir un pronunciamiento ajeno a la *litis* de la medida cautelar solicitada”.**

El tribunal añadió:



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Desde esa perspectiva y contrario a lo expuesto por la revisionista en el sexto agravio, este órgano jurisdiccional considera que, en el presente caso, la parte quejosa observó la obligación de acreditar su interés legítimo suspensorial, pues como acertadamente lo apreció la juez federal, e incluso, no es objeto de cuestionamiento, se trata de personas residentes en territorio nacional, siendo que, al respecto, la revisionista no debe soslayar que el hecho de que los derechos de libertad, de manifestación de las ideas, expresión y reunión son reconocidos en la Constitución Federal en beneficio de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, por sí, no tiene el alcance de interpretar que quien efectivamente promueva un juicio de amparo en defensa de tales prerrogativas no se encuentre en una situación diferenciada de un sinnúmero de personas que también podrían promover un juicio de amparo en términos similares.

En ese sentido, si bien, cualquier persona dentro del territorio nacional estaría en posibilidad de promover un juicio

de amparo en los mismos términos que los quejosos; empero, dicha circunstancia no puede tener el alcance de interpretar que en términos de la jurisprudencia de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", se trate de la defensa de un interés simple para efectos de la suspensión, sino más bien, del cúmulo de derechos o intereses difusos reconocidos como cualquier otro derecho humano, y que por ende, son exigibles mediante el juicio de amparo, ya que de interpretarse lo opuesto, se llegaría al extremo de admitir que ninguna persona en el país pueda promoverlo en contra de la publicación de disposiciones que desde su perspectiva transgreden los derechos a la libre manifestación de las ideas, expresión y reunión –con independencia de que en el fondo tengan razón–, lo que jurídicamente es inadmisibles, porque se excluiría a esas disposiciones de un medio de control constitucional, y mayormente, de acceder a la posibilidad de suspender los efectos y consecuencias de su eventual aplicación.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por lo demás, no existe una institución que proporcione alguna constancia *ad hoc* para acreditar el carácter de persona defensora de derechos humanos, ni es necesario, porque son las acciones de la persona las que indican esa calidad, como sucede en el caso.

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 indica:

*“[...] 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 [...]”*¹³.

De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales.¹⁴

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que el rol desempeñado por los defensores de derechos humanos es un elemento fundamental en el desarrollo de la democracia y el Estado de Derecho, así como en la implementación universal de estos derechos¹⁵.

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 aquellas *“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”*.

¹³ Aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144, de 9 de marzo de 1999. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_s_p.pdf. La Declaración sobre defensores de derechos humanos es el primer instrumento en definir oficialmente la defensa de los derechos humanos como un derecho en sí mismo. Con posterioridad a este reconocimiento, el derecho a defender los derechos ha sido acogido por los sistemas de protección internacional de los derechos humanos universal, americano, europeo y africano.

¹⁴ Folleto informativo N.º 29, de la serie Folletos informativos sobre los derechos humanos es una publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>. En torno al cuestionamiento sobre quienes pueden ser defensores de derechos humanos indica: “Sin embargo, lo que más caracteriza a un defensor de los derechos humanos no es su título o el nombre de la organización para la que trabaja sino el carácter de la actividad que desarrolla”. De igual forma es claro en establecer que no hay requisito especiales para distinguirlos, sino que todos podemos serlos si nos lo proponemos.

¹⁵ (2011). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 13. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

La Declaración de los defensores de los derechos humanos 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.

⇒ 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.

Las actividades que llevan a cabo quienes se desempeñan como defensores de derechos humanos se encuentran íntimamente vinculadas con el derecho a la información y la libertad de expresión, dado que versan primordialmente sobre la reunión y difusión de información sobre violaciones de los derechos humanos.

En el caso, ha quedado demostrado que el quejoso es defensor de derechos humanos y que sus actividades implican el disfrute del derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión, constitutivos de la protesta social y, si bien las disposiciones de la reforma legislativa impugnada van dirigidas a las secretarías involucradas en la transferencia de poderes y de recursos, y a todos los ciudadanos, el quejoso resiente una afectación directa, real y efectiva respecto de estas disposiciones, y por tanto, está en una situación de riesgo como defensor, puesto que las normas que impugna podrían inhibirlo en el despliegue de dichas actividades.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala reiteró que:

142. “...La defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.”¹⁶

De ahí que sea **infundada** la alegación del Presidente de la República y de la Secretaría de la Defensa Nacional acerca de que el quejoso no demostró su calidad de defensor de derechos humanos y, por ende, no acreditó su interés legítimo para combatir el decreto reclamado.

Referente al segundo aspecto, como se dijo, el quejoso alega que la norma reclamada potencia el peligro para el libre ejercicio de actividades dirigidas a proteger los derechos humanos, pues afirma que la incorporación de la **Guardia Nacional** a la **Secretaría de la Defensa Nacional** puede generar un efecto **inhibidor y amedrentador de libertades sociales como la libre manifestación de ideas, expresión y reunión**; ello, en virtud de que la seguridad pública no es de carácter militar sino que es una función del Estado de naturaleza civil a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución.

Sobre este tema, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 182/2018, sostuvo que la amplitud de los titulares de la libertad de manifestación de ideas, la libertad de expresión y la libertad de reunión, reconocidas para todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, no implica que quien promueva el amparo por la transgresión a alguno de estos derechos carezca de interés legítimo por no encontrarse en una situación diferenciada de un sinnúmero de personas que podrían promover el amparo en términos similares.

En esa ocasión la Segunda Sala estudió la procedencia del amparo promovido por varios ciudadanos en contra de la ya citada Ley de Seguridad Interior, y estimó que en estos casos no se está ante un

¹⁶ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 142.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

interés simple, porque esa consideración implicaría que ninguna persona pudiera promover el juicio.¹⁷

➤ Apariencia robusta de buen derecho.

El artículo 21 constitucional establece en lo conducente:

“Artículo 21.

...

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

b) *El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las*

¹⁷ De lo resuelto en dicha contradicción, derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 2018417, del tenor siguiente: **“SEGURIDAD INTERIOR. LA FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO SOBRE LA BASE DE QUE EL QUEJOSO NO ESTÁ EN UNA SITUACIÓN DIFERENCIADA DE CUALQUIER OTRA PERSONA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL, POR REGLA GENERAL, NO ES UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE QUE LLEVE A DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO CUANDO RECLAMA LA LEY RELATIVA POR PRESUNTA AFECTACIÓN A SUS DERECHOS HUMANOS A LA LIBRE MANIFESTACIÓN DE LAS IDEAS, EXPRESIÓN Y REUNIÓN.** Los derechos humanos referidos, previstos en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están reconocidos para todas las personas en el territorio nacional, sin más limitantes que las que la propia Constitución Federal establece. Así, cuando una persona promueve un juicio de amparo por considerar que una ley afecta en su perjuicio aquellas libertades, no debe considerarse que actúa con un interés simple, común al de cualquier otro individuo, pues esos derechos fueron reconocidos en favor de cualquier persona por el hecho de encontrarse dentro del territorio nacional, por lo cual se trata de derechos o intereses difusos que son exigibles mediante ese juicio como cualquier otro derecho. Ciertamente, la afectación relevante para la procedencia del juicio de amparo es la generada por el vínculo existente entre ciertos derechos fundamentales y la persona que comparece en el proceso derivado de derechos objetivos y subjetivos, cuya concesión del amparo se traduciría en su beneficio debido a que serían subsanadas las violaciones cometidas en su esfera jurídica. Por tanto, es incorrecto desechar la demanda de amparo por falta de interés legítimo del quejoso cuando impugna la Ley de Seguridad Interior por transgredir los derechos a la libre manifestación de las ideas, expresión y reunión sobre la base de que no está en una situación diferenciada de cualquier otra persona dentro del territorio nacional, pues no es manifiesto ni indudable que la supuesta afectación generada constituya un interés simple en atención a que los derechos humanos considerados transgredidos son derechos difusos; lo anterior, no significa que el Juez de Distrito está imposibilitado para desechar la demanda o sobreseer en el juicio, según corresponda, si advierte la aplicación en el caso de alguna otra causa de improcedencia o sobreseimiento.”

instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.”

[Lo resaltado es propio]

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 consideró que este precepto constitucional **establece una garantía de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional**, y declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior.

Al respecto estableció:

“...

De esta forma, bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, **se modifica la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.**

La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional”.

La Suprema Corte consideró que el carácter civil de las instituciones de seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución es una verdadera garantía orgánica.



Sobre ese aspecto, el voto concurrente del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena expone:

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

“Cuando el décimo párrafo del artículo 21 constitucional señala que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”, reconoce una auténtica garantía orgánica.

Esta protección reforzada –reconocida en favor de la persona– responde a la idea de que los procesos de nombramiento, entrenamiento y rendición de cuentas de las corporaciones civiles encargadas de la seguridad pública, deben quedar sujetos a aquellos principios que son connaturales a un estado democrático de derecho. Me refiero a la proporcionalidad y la racionalidad en el uso de la fuerza, así como al respeto a los derechos humanos; concretamente, a los más susceptibles de vulneración en escenarios que admiten participación de las fuerzas armadas: la libertad de movimiento, el uso pacífico de los bienes, la privacidad y la integridad física.

La garantía orgánica del artículo 21 constitucional no es aspiracional ni programática. Es vinculante y oponible en sede jurisdiccional. Es parámetro de control de regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades.

A ésta se suma el principio protegido por el artículo 129 constitucional: en condiciones de paz y normalidad, las fuerzas armadas deben permanecer en sus cuarteles y realizar solo aquello que atañe a la estricta disciplina militar.

En cuanto a las facultades previstas en los artículos 89, fracción VI, y 119 constitucionales, concluí lo siguiente: solo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

En mi opinión, esa garantía orgánica es un mandato constitucional, pero también convencional. Aunque la Corte Interamericana no ha prohibido de manera tajante el uso de las fuerzas militares para atender problemas de seguridad ciudadana, tal permisión tácita no debe ser leída como una habilitación. Por el contrario, su característica más distintiva es que resulta de *ultima ratio*.

Véase, por ejemplo, lo fallado en el Caso Montero Aranguren vs. Venezuela, en el cual la Corte Interamericana señaló que “el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatal debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades”, y que “su uso excepcional debe estar formulado por la ley y ser interpretado restrictivamente”.

En esa lógica –y a la luz del texto constitucional vigente al momento en que analizamos esta acción de inconstitucionalidad– entendí que la única vía que permite a las fuerzas armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 no puede suspenderse por vía ordinarias.

En consecuencia, a mi juicio, **existe una prohibición de normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.**

Ahora, cuando una legislación limita un derecho humano – en este caso, la garantía orgánica contenida el décimo párrafo del artículo 21, acompañada por el contenido del artículo 129– la exigencia para el creador de la norma es que defina los conceptos de un modo estrictamente acotado al fin que persigue, y éste, además, debe tener una importancia superlativa.

Tal nivel de escrutinio coincide con los estándares internacionales aplicables en la materia. De acuerdo con ellos, los derechos humanos que están en juego demandan la más rigurosa de las técnicas legislativas. Por mayoría de razón, las facultades de las

fuerzas armadas tendrían que estar delimitadas con una nitidez proporcional a la excepcionalidad que, en todo caso, justificaría su actuar”.

En el caso, *prima facie* se advierte que el decreto impugnado pretende de nueva cuenta normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, a través de la adscripción y subordinación de la Guardia Nacional a la autoridad castrense, de suerte que todas sus acciones, programas, recursos humanos, materiales, presupuestarios y financieros quedan bajo la dirección y disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Constitución establece que la Guardia Nacional es *una institución policial de carácter civil* (artículo 21, párrafo decimoprimer).o).

Según el Diccionario de la Lengua Española, el adjetivo *civil* en su tercera acepción significa: “...3. adj. *Que no es militar ni eclesiástico o religioso*”.

En el mismo sentido, el artículo 50 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, establece que son personas civiles quienes no son miembros de las fuerzas armadas. Es decir, en el lenguaje común y en el derecho internacional humanitario se define al civil de manera negativa, por exclusión; basta con no pertenecer a la milicia.

La distinción constitucional entre los ámbitos civil y militar es sencilla: sé es civil o no sé es civil; no cabe un término intermedio ni las dos cualidades (civil y militar) en la misma persona o institución, sino que necesariamente se ha de afirmar o negar uno de ellos.

Luego, *prima facie* es claro que para que la Guardia Nacional cumpla con el carácter civil que le confirió el Poder de Reforma de la Constitución hace apenas tres años es indispensable que quien la dirige y aprueba sus operaciones y manuales sea una persona civil, no un militar. Y que la corporación no pertenezca a la Secretaría de la Defensa Nacional, sino que se adscriba a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tal como de manera literal prescribe el artículo 21, párrafo penúltimo, constitucional.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

La adscripción de la Guardia Nacional a la autoridad *civil* competente en materia de seguridad pública es una regla constitucional, de modo que su aplicación al caso concreto sólo admite una respuesta: sí o no, es decir, el supuesto previsto en la regla se cumple o no. No es admisible la respuesta “más o menos” o “en la mayor medida posible”, como sucede con los principios constitucionales¹⁸.

De manera que si la Guardia Nacional no está adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana sino a la Secretaría de la Defensa Nacional, la regla constitucional no se cumple.

Lo anterior se hace patente en la competencia otorgada en el artículo 13 bis de la Ley de la Guardia Nacional al Secretario de la Defensa Nacional, que lo habilita para: ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional (fracción I); expedir sus manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público (fracción II); elaborar los programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional (fracción III); autorizar sus planes y programas para el ingreso, formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal (fracción IV); organizar la distribución territorial de la Guardia Nacional (fracción V) y proponer adecuaciones a su estructura orgánica (fracción VI), entre otras.

A su vez, el artículo 23 de la Ley de la Guardia Nacional, reformado en el decreto impugnado, dispone que los manuales de las Jefaturas de Coordinación Policial de la Guardia Nacional serán aprobados por el Secretario de la Defensa Nacional, quien pertenece a la milicia.

Además, el Secretario de la Defensa Nacional propondrá al Presidente de la República el nombramiento de la persona titular de la Comandancia de la Guardia Nacional, acorde con el artículo 14, párrafo primero, de la Ley de la Guardia Nacional. Según la fracción III de dicho precepto, el Comandante deberá contar con el grado jerárquico de Comisario General.

¹⁸ Al respecto, Díez Picazo Luis María, *Sistema de los Derechos Fundamentales*, editorial Thomson, Madrid 2005, página 38.

El grado de General de División del Ejército y Fuerza Aérea y el de Almirante de la Armada son equivalentes al de Comisario General de la Guardia Nacional, según dispone el artículo 32 Bis de la Ley de la Guardia Nacional. La propia norma explica que esta equivalencia jerárquica persigue una *adecuada colaboración* de las Fuerzas Armadas con la Guardia Nacional en el desempeño de las funciones de seguridad pública a su cargo.

Atento a lo dispuesto en el artículo Tercero transitorio del decreto reclamado, en tanto no exista personal con formación de Guardia Nacional con grado de Comisario General en activo, la persona titular de la Comandancia será designada por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Defensa Nacional.

En aplicación de esta normativa, el Secretario de la Defensa Nacional podrá proponer al Presidente de la República que la Guardia Nacional sea encabezada por un miembro de las Fuerzas Armadas con los grados indicados. Con ello la cualidad civil atribuida por la Constitución a la Guardia Nacional se desvanece.

Pues para que una persona civil encabezara dicha institución sería menester que actualmente alguna tuviera el grado de Comisario General; al parecer no es así y por ese motivo se incluyó la previsión del artículo Tercero transitorio.

La posibilidad del nombramiento de una persona civil en la Comandancia de la Guardia Nacional disminuye aún más, porque en observancia al artículo Sexto transitorio, fracción III, del Decreto reclamado, *la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana dispondrá que el personal procedente de la extinta Policía Federal cese de prestar sus servicios en la Guardia Nacional, y seguirá adscrito a dicha secretaría.*

En otras palabras, por virtud del Decreto de marras, los elementos provenientes de una corporación de seguridad pública de carácter civil son excluidos de la Guardia Nacional, y los elementos que permanecen en dicha corporación ahora están adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

¿Qué competencia legal sobre la Guardia Nacional subsiste para la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana? Entre otras, formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en lo aplicable a la Guardia Nacional, *en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional*¹⁹.

Nótese que la norma impugnada agrega a la competencia constitucionalmente prevista sólo para la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana una condición que desdibuja tal facultad, pues la atribuye también a una instancia militar, no considerada en la norma constitucional.

De manera preeliminar tal disposición se estima contraria al carácter subordinado de las Fuerzas Armadas al poder civil en labores de seguridad pública, establecido en el artículo Quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional²⁰ y en la sentencia del caso Alvarado Espinosa y otros vs. México²¹.

De acuerdo con esa directriz, la Secretaría de la Defensa Nacional debe quedar subordinada a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, esta última como titular de una institución policial de carácter civil.

Al ubicar a ambas secretarías en un plano de igualdad (coordinación), el artículo 13, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional atribuye a cada una un poder de decisión que, en materia de seguridad pública sólo atañe a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución²².

En torno a este tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados deben limitar al máximo el

¹⁹ Artículo 13, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

²¹ Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C, No. 370, párrafos 177 a 182.

²² El mismo criterio sostuvo este juzgado en la sentencia emitida en el juicio de amparo indirecto 390/2020-IV, promovido 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de dicho acuerdo.

uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. **El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.**

En la sentencia del Caso Cabrera Montiel contra el Estado Mexicano, la Corte Interamericana sostuvo:

"86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que "[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones".

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción". Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

89. La Corte considera 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, como ha sido señalado (supra párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles."²³

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado, al menos en seis sentencias condenatorias al Estado Mexicano²⁴, cuáles son los inconvenientes de que la milicia se halle en contacto permanente con la población civil.

²³ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220.

²⁴ (1) Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209; (2) Caso Fernández Ortega



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

En esencia, aquel tribunal concluyó que la presencia del ejército que realiza funciones policiacas coloca en una situación de gran vulnerabilidad a la población civil con la cual convive. Por eso, sostuvo la necesidad de limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad común o la violencia interna.

Al resolver el caso Alvarado Espinosa y otros vs. México, respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública, la Corte Interamericana determinó:

“177. La Corte recuerda que a la luz de las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, los Estados deben garantizar la seguridad y mantener el orden público, así como perseguir los delitos cometidos en su jurisdicción. En particular, el artículo 32.2 de la Convención Americana dispone que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

178. En atención a lo anterior, el Tribunal estima que por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

179. En concreto, este Tribunal se ha referido en distintas ocasiones a la participación de fuerzas armadas en la alteración del orden público. En este sentido, el Tribunal recuerda que en el Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela estableció que si bien los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.

180. En el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, la Corte estableció que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles; asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la ONU sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que “las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil”. Lo anterior fue

y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215; (3) Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216 y (4) Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220. (5) Caso Trueba Arciniega y otros vs. México. Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369. (6) Caso Alvarado Espinosa y otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370. 8 Los hechos más antiguos datan de agosto de mil novecientos setenta y cuatro, en que Rosendo Radilla Pacheco fue detenido por elementos del Ejército Mexicano, en Atoyac de Álvarez, Guerrero.

reiterado también en el caso *Osorio Rivera Vs. Perú*, en el supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.

181. 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.

182. 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.²⁵

De acuerdo con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que México fue parte, se pueden establecer ciertos puntos que deben tomarse en consideración, pues forman parte del parámetro de regularidad constitucional:

a) La lucha contra la delincuencia organizada no puede autorizar la violación de derechos fundamentales;

b) En México se han militarizado las tareas de seguridad pública, lo que ha ocasionado un incremento en las quejas acerca de violaciones a derechos humanos atribuidas a las fuerzas armadas;²⁶

²⁵ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 381, párrafos 177 a 182.

²⁶ En el “**Informe de Actividades 2021 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**” y el “**PROGRAMA de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2021-2024**”, se aprecia lo siguiente:

- **La tortura, uso excesivo de la fuerza y la violación al derecho a la libertad, integridad y seguridad**, son las conductas que predominan en las quejas promovidas contra elementos militares.

- **La mayoría de las quejas interpuestas no logran elevarse a una recomendación que contribuya al acceso efectivo a la justicia de las víctimas que las promovieron.**

Por otro lado, de acuerdo con el “**Informe Anual de Actividades de 2021 de la Guardia Nacional**” que refiere el número total de elementos que la conforman, de ciento trece mil ochocientos treinta y tres efectivos desplegados en las doscientos sesenta y seis coordinaciones regionales en el país, setenta y tres mil ochocientos cinco provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional, dieciséis mil setecientos noventa y dos de la Secretaría de Marina y, veintitrés mil doscientos treinta y seis es personal de la extinta Policía Federal.

Además, se tienen registradas, en el “**Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**”, quinientas cuatro quejas por violaciones a derechos humanos, por parte de la Guardia Nacional, en el año dos mil veintiuno y trescientas nueve, en lo que ha transcurrido del año dos mil veintidós.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

c) Se ha condenado al Estado Mexicano ante la grave violación de derechos fundamentales por actos que fueron ejecutados directamente por miembros del ejército, como desapariciones forzadas, ejecución sumaria, tortura, violación sexual, detención ilegal e injerencia arbitraria en el domicilio;

d) La Comisión Interamericana, grupos de trabajo y procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas y comités especializados en derechos humanos han recomendado que las labores de seguridad pública no sean realizadas por el ejército sino por las autoridades civiles, dado que el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales;

e) La Corte Interamericana estimó que la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser excepcional y estar sometida a controles para evitar abusos; y

f) Por esa razón, su utilización debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de su visita en dos mil quince a México, en su cuarto punto recomendatorio, señaló:

“4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.”

La incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional no sólo desdibuja la distinción entre funciones militares y de policía, sino que aclara que para el legislador federal, las funciones de seguridad pública que lleva a cabo dicha Guardia deben estar bajo el mando de la milicia.

Esto, *prima facie*, contraviene frontalmente la Constitución, en particular el artículo 21 en sus tres últimos párrafos. Basta un ejercicio de mera aplicación del texto constitucional para concluirlo.

De ahí que la alegación del quejoso tenga una fuerte apariencia de buen derecho, que hace procedente la concesión de la

suspensión definitiva solicitada respecto de los efectos de las normas impugnadas.

Esta medida cautelar constituye un verdadero amparo provisional, como lo ha llamado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁷ dada la fuerte apariencia de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Por otro lado, el riesgo en que se encuentran los derechos del quejoso actualiza el peligro en la demora. Máxime que al momento en que se dicta esta medida se encuentra transcurriendo el plazo de sesenta días naturales previsto en el artículo transitorio Sexto, fracción II, del decreto reclamado, para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana transfiera los recursos asignados a la Guardia Nacional, a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Finalmente, **en lo referente a la no afectación del interés social y orden público como requisitos para otorgar la suspensión**, el artículo 129, fracción VII, de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

“Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

...

VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;”

²⁷ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 2011829, del rubro y texto siguientes: **“LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL.** De la interpretación sistemática y funcional del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 126 a 129, 138 a 140, 143 y 147 a 151 de la Ley de Amparo, se colige que puede concederse la suspensión contra una orden de lanzamiento ya ejecutada para efectos de restablecer al quejoso en la posesión del bien inmueble, siempre que se demuestren la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y no exista impedimento jurídico o material; por lo cual, no basta con haberse ejecutado el lanzamiento para negar la medida suspensiva. Lo anterior, sobre la base de que en la regulación referida se admite abiertamente el carácter de medida cautelar de la suspensión, que participa de los efectos prácticos de la resolución definitiva del juicio de amparo y, por tanto, no se limita sólo a las medidas de conservación, sino también a las de restablecer al quejoso en el goce del derecho afectado con el acto reclamado, para mantener viva la materia del amparo e impedir los perjuicios que éste pueda resentir por la duración del proceso, constituyendo así un verdadero amparo provisional con el que se anticipa la tutela constitucional sobre la base del aparente derecho advertido en un estudio minucioso y preliminar del asunto, a reserva de que, en la sentencia definitiva, se consolide esa situación si se constata la existencia del derecho aparente o, de lo contrario, se permita la continuación de los efectos del acto reclamado. Análisis que puede llevar a resultados distintos al resolver sobre la suspensión provisional o la definitiva, debido a la diferencia en los elementos probatorios que tiene a la vista el juez; o de si el quejoso es parte vencida en juicio contra la cual se decretó el lanzamiento o si es persona extraña a juicio, entre otros aspectos; todo lo cual, en su caso, debe valorarse al analizar las particularidades de cada asunto para verificar si se prueba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora que, a fin de cuentas, es lo que debe determinar si se concede o niega la suspensión del acto reclamado.”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

En el caso no se actualiza dicho supuesto normativo, pues el cumplimiento del decreto reclamado no sólo se dirige a quienes pertenecen al régimen castrense, también a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros; además, se produciría mayor afectación a dicho interés y orden si no se concede la medida suspensiva solicitada, dado que se permitiría la contravención a derechos constitucional y convencionalmente tutelados.

En otro aspecto, el Presidente de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional aducen que la suspensión debe negarse porque la inaplicación de una ley de seguridad pública contraviene el orden social, ya que impide la consolidación de la Guardia Nacional como cuerpo policial permanente, profesional y disciplinado, bajo el control operativo y administrativo de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Este argumento no se comparte, por lo siguiente.

La posición de las autoridades responsables puede resumirse como sigue: la seguridad pública es un fin constitucionalmente legítimo, pues está previsto en el artículo 21 constitucional; luego, el medio previsto por el legislador para lograr ese fin, consistente en atribuir el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional está justificado constitucionalmente.

Esta forma de razonar soslaya que el artículo 21 de la Constitución no sólo califica a la seguridad pública como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, sino que establece un medio específico para ello: instituciones de carácter civil, disciplinado y profesional, entre ellas, la Guardia Nacional.

En otras palabras, la Constitución prescribe no solo el fin sino también el medio constitucionalmente legítimo para llevar a cabo las tareas de seguridad pública: órganos de carácter civil, no militar. Este es un mandato al legislador ineludible, de modo que no es dable al

operador jurídico dilucidar a través, por ejemplo, del test de proporcionalidad, si la medida adoptada por el legislador es idónea, necesaria y proporcional. Sencillamente porque el Poder de Reforma Constitucional ya estableció que no lo es.

Por otro lado, las autoridades responsables arguyen que la Guardia Nacional ha probado ser eficaz y por tanto, debe consolidarse a través de la reforma legal impugnada, con el control operativo y administrativo a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Las responsables argumentan también la percepción ciudadana favorable a la actuación de la Guardia Nacional en labores de seguridad pública y la confianza en las instituciones militares.

Este Juzgado estima que el debate no debe ceñirse a aspectos utilitarios, sino atender a lo dispuesto en la Constitución.

Luigi Ferrajoli expone que para defender la legitimidad de todo acto de gobierno (administrativo, económico o político) se esgrimen argumentos relativos al éxito práctico de la satisfacción del interés público o el consenso mayoritario. No obstante, apelar a dichas consideraciones, sostiene el teórico del garantismo penal, es inadmisibles en sede jurisdiccional, pues no basta que los medios empleados tengan éxito o satisfagan las funciones de prevención y seguridad propias del derecho penal: “[No] basta que reciban el consenso de la comunidad: ni una amplísima mayoría y ni siquiera la totalidad de los consensos pueden justificar que se acepte como presupuesto de una decisión penal una tesis no probada o no sometible a prueba²⁸”.

El teórico italiano agrega que si la política criminal únicamente toma en consideración aspectos referidos a la utilidad de la mayoría (es decir, la filosofía moral utilitarista) se corre el riesgo de desarrollar modelos autoritarios²⁹.

Considérese, por ejemplo, la opinión pública respecto a la pena de muerte, proscrita por el artículo 22 constitucional. Un estudio

²⁸ Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, et al., Madrid, Trotta, 1995, p. 68.

²⁹ Ibidem, pp. 263 y 264.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

de la Universidad Sam Houston de Texas, Estados Unidos (estado de la Unión Americana particularmente reconocido por el mantenimiento y la ejecución de la pena capital), publicado en dos mil diecisiete, sugiere que en México sesenta y siete por ciento de la población mexicana apoya la imposición de la pena de muerte por la comisión de ciertos delitos³⁰.

O bien, méditese sobre la opinión pública respecto al matrimonio igualitario. Una reciente publicación, basada en el [Estudio Nacional Electoral de México \(ENEM\)](#), encuesta postelectoral representativa a nivel nacional que es parte del [Estudio Comparado sobre Sistemas Electorales \(CSES, Comparative Study of Electoral Systems\)](#), realizado en México por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, indica que una mayoría de la opinión pública en México expresa una posición conservadora frente al matrimonio igualitario (sesenta por ciento de los entrevistados refirieron que el matrimonio sólo debe contraerse entre un hombre y una mujer)³¹.

En tal contexto, la percepción ciudadana respecto a debates políticos, jurídicos y morales como los reseñados no es justificación suficiente para la toma de decisiones legislativas y mucho menos para inobservar la Constitución, pues al acudir únicamente a un argumento utilitario *ex parte populi* (es decir, con base en la pretendida eficacia o eficiencia de políticas públicas, sostenida por el grueso de la población) se corre el riesgo de vulnerar los derechos humanos más sensibles, como la vida y el libre desarrollo de la personalidad (en el caso de la percepción ciudadana respecto a la pena de muerte y el matrimonio igualitario) y, en la especie, la libertad y la integridad de las personas, entre otros, y se contraviene la voluntad del Poder de Reforma de que la Guardia Nacional y las instituciones de seguridad pública sean de carácter civil, de conformidad con el artículo 21 constitucional.

✚ Efectos de la suspensión

³⁰ Debe aclararse que dicho porcentaje se encuentra deliberadamente sobreestimado, en la medida en que el estudio no consideró, para efectos de la encuesta, la opinión de la población mexicana respecto a la pena de muerte en función de la existencia de la prisión vitalicia.

³¹ Castro Cornejo, Rodrigo; y Ángel Álvarez, José, «A doce años de las reformas, ¿quiénes aprueban el matrimonio igualitario en México?», Revista Nexos, 2022, [en línea], disponible en <https://datos.nexos.com.mx/a-doce-anos-de-las-reformas-quienes-aprueban-el-matrimonio-igualitario-en-mexico/> (consultada el 21 de octubre de 2022).

Cuestión previa: la seguridad pública es un servicio o función uti universi (de utilidad universal) cuyo destinatario es indeterminado, de modo que no es posible dotar a la suspensión de efectos que repercutan exclusivamente en la esfera jurídica del quejoso, sino que tales efectos irradian a otras personas.

Esta forma de proceder se sustenta en varios precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se explica enseguida.

-Omissiones legislativas-

En la sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, emitida en el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el principio de relatividad debe ser reinterpretedado a la luz del nuevo marco constitucional, a fin de que el juicio de amparo cumpla con su finalidad: proteger los derechos fundamentales de las personas.

De acuerdo con la Corte, el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes —supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo para que se restituyan los derechos violados de los promoventes. De modo que es irrelevante para los fines de la procedencia que un fallo amparador también beneficie a personas que no fueron parte en el litigio constitucional.

Así, aunque la sentencia de amparo no puede ordenar directamente la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio; es admisible que, al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, beneficie a terceros ajenos a la controversia.³²

³² Registro digital: 2016425. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1101. Tipo: Aislada. ***“PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de***



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Por ello –siempre según la Corte-, cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa, no se actualiza alguna causa de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.

-Régimen obligatorio de seguridad social-

En la sentencia que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, en el juicio de amparo directo 9/2018, se estimó que el artículo 13, fracción II, de la Ley de Seguridad Social, era discriminatorio y contravenía el derecho humano a la seguridad social, por excluir a las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio del seguro social.

En criterio de este juzgado, los seguros del régimen obligatorio³³ -de los que indirectamente se ocupó la Corte- pueden catalogarse como servicios públicos *uti singuli* [de utilidad singular], porque los derechohabientes que se benefician de ellos son usuarios individualizables de las prestaciones en especie y en dinero que el Instituto Mexicano del Seguro Social debe otorgarles. Lo contrario ocurre con los servicios públicos *uti universi* [de utilidad universal], en que los usuarios son indeterminados y, por lo mismo, no es posible evitar que sus beneficios se extiendan a cualquier persona que se ubique en el mismo plano espacial y temporal en que el servicio se preste.

En ese sentido, desde el entendimiento tradicional del principio de relatividad de las sentencias de amparo, lo más natural

relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.”

³³ Riesgos de trabajo; enfermedades; maternidad; guarderías y prestaciones sociales invalidez y vida; y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

habría sido que en aquel asunto de la Corte, el fallo amparador se hubiera limitado a ordenar al Instituto Mexicano del Seguro Social que inscribiera a la parte actora en el régimen obligatorio, pues era posible individualizarla como usuaria y, por ende, ubicarla en un canal exclusivo en que sólo ella y sus beneficiarios recibieran el servicio público derivado del régimen obligatorio del seguro social.

Sin embargo, la Corte optó por dotar a la sentencia de un efecto más amplio, pues “planteó” al Instituto Mexicano del Seguro Social que estableciera un programa piloto del régimen especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar y le otorgó un plazo para que propusiera al Congreso de la Unión las adecuaciones normativas necesarias para la incorporación formal del nuevo sistema especial de seguridad social.

Para justificar su decisión sostuvo que *“si bien [...] no se está en un juicio de amparo indirecto, donde la ley puede tener el carácter de acto reclamado y, por ende, puedan darse efectos específicos de protección respecto de una norma legal, así como vincular a las autoridades legislativas y administrativas responsables de su emisión y aplicación en el sistema jurídico [...] atendiendo a la trascendencia sistémica y estructural del problema de discriminación detectado, así como a la obligación derivada del precepto 1 de la Constitución Federal, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, concluye que en la especie lo procedente es poner a conocimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, el problema de discriminación detectado respecto de la exclusión inconstitucional de las trabajadoras domésticas del régimen obligatorio del Seguro Social, así como dotar de ciertas directrices a ese Instituto a efecto de que pueda atender la violación sistémica al derecho humano a la seguridad social que se genera ante la aludida discriminación normativa”*.

-Mayoría de razón para otorgar la suspensión definitiva en contra de actos reguladores de la seguridad pública, como servicio o función pública de utilidad universal-

Por lo expuesto, *a fortiori* [a *minori ad maius*] es posible que esta suspensión definitiva no sólo comprenda al quejoso, pues la



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

naturaleza *uti universi* [de utilidad universal] de la seguridad pública impide fragmentarla para generar un régimen particular del que sólo el quejoso pueda beneficiarse, con exclusión de las demás personas que no figuren como quejosas. Es así, pues cualquier sujeto que se localice dentro de una circunscripción territorial determinada, así sea de forma transitoria, se ve beneficiado por la seguridad pública que ahí se brinda.

En efecto, para figurar como usuario de ese servicio no hace falta tener un contacto más o menos inmediato y cotidiano con las instituciones que deban prestarlo, pues acaso sin siquiera tener que egresar del domicilio particular, la persona en cuestión se estaría beneficiando, de forma directa, de la seguridad pública de la zona donde habite o resida de ordinario. Esto se traduce en la inexistencia de conductos o vías que canalicen la seguridad pública a favor de ciertos sujetos definidos de antemano, con exclusión de otras personas que se hallen en la misma circunscripción territorial.

Precisamente por eso resulta inevitable que el efecto de la suspensión en el amparo guarde correspondencia con la naturaleza del servicio público que sea su materia. Es decir, si la seguridad pública, como servicio o función de utilidad universal, no individualiza a sus destinatarios o usuarios, la suspensión definitiva que module, de forma precautoria, la calidad de los sujetos que deben prestarla y las condiciones en que deben hacerlo, no podría variar ese esquema de indefinición de los destinatarios, pues, además de que ello sería poco viable desde el punto de vista práctico, materialmente supondría una suerte de privatización de la seguridad que el Estado debe brindar, en las mismas condiciones, a toda la población asentada dentro de un territorio específico, no sólo a una o varias personas determinadas³⁴.

³⁴ Es aplicable en lo conducente la tesis 1a. CCXCIV/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital 2018800, del tenor siguiente:

“RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. La especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo, entre ellos, la determinación de sus efectos. Uno de los principales problemas que enfrenta el juicio de amparo en materia ambiental es la tensión que naturalmente se genera entre el otorgamiento de la protección constitucional en esa materia y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente dicha concesión trasciende a la figura del quejoso y beneficia a otras personas aun cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional. En este sentido es necesario reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Tanto este derecho humano como el principio de relatividad de las sentencias, están expresamente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.”

CUARTO. RESOLUCIÓN DE LA SUSPENSIÓN. En consecuencia, con fundamento en los artículos 139 y 147 de la Ley de Amparo, **se concede al quejoso la suspensión definitiva solicitada**, para que las cosas se retrotraigan al estado que guardaban antes de la promulgación del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós, y, en consecuencia:

a) No se transfiera el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, y dicho organismo continúe bajo el mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, como prescribe el artículo 21 de la Constitución.

b) Las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana y de la Defensa Nacional suspendan de inmediato la transferencia de recursos presupuestarios, financieros y materiales a que se refiere el artículo Sexto transitorio, fracción II, del decreto combatido.

En el supuesto de que dicha transferencia haya iniciado ya, deberán restituirse todos los recursos de la Guardia Nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en los términos previstos en el Presupuesto de Egresos de dos mil veintidós.

Resulta innecesario fijar una garantía para que surta efectos la suspensión definitiva, en virtud de la naturaleza del acto reclamado.

Esta suspensión no causa perjuicio al interés social ni al orden público, porque no se obstaculizan las funciones de la Guardia Nacional para llevar a cabo la función de seguridad pública, pues sólo continuará bajo el mando civil, tal como establece la Constitución.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a cumplir con la suspensión otorgada, aun en el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

supuesto de que no hubieren sido llamadas como responsables, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo.

En tal virtud, se vincula al **Secretario de Hacienda y Crédito Público**, al cumplimiento de la presente suspensión definitiva,³⁵ para que realice todos los actos necesarios para que no se lleve a cabo la transferencia de recursos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la Secretaría de la Defensa Nacional, y para que se restituyan aquellos ya transferidos.

Se requiere a las autoridades responsables, así como a las vinculadas al cumplimiento de la presente medida, para que dentro del plazo de **tres días**, contado a partir del día siguiente al de la notificación de esta resolución, informen a este juzgado el cumplimiento de la suspensión.

Apercibidas con que de no hacerlo, se impondrá a la omisa **multa equivalente a cien unidades de medida y actualización**, que asciende a **\$9,622.00 (nueve mil seiscientos veintidós pesos 00/100 moneda nacional)**³⁶, de acuerdo con lo previsto en los artículos 237, fracción I,³⁷ y 259³⁸ de la Ley de Amparo.

³⁵ Para ello, es preciso citar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 23/1992, estableció: "(...) otorgada la suspensión en contra del acto reclamado, los efectos de dicha medida abarcan también a la ejecución de dicho acto y deben, por consiguiente, considerarse suspendidos con independencia de quién sea la autoridad o autoridades a las que corresponda realizar la ejecución de que se trata, y que dependan o no de la autoridad responsable que dictó el acto reclamado, aun cuando dichas autoridades ejecutoras no hayan sido señaladas como responsables en la demanda de garantías respectiva, toda vez que al suspenderse la ejecución del acto reclamado, esas autoridades no podrán jurídicamente emprender ningún acto tendiente a la ejecución del reclamado, so pena de incurrir en un desacato al mandato suspensivo dictado por el órgano de control constitucional, con las consecuencias que ello implica, pues si lo anterior no fuera así, daría lugar a que la responsable ordenadora, por medio de sus subordinados que tengan el carácter de ejecutoras, o bien a través de aquellas autoridades ejecutoras que no sean sus subordinados, burlaran la orden de suspensión." Lo resuelto en dicha contradicción de tesis dio lugar a la jurisprudencia P.J. 4/95, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 205394, del tenor siguiente: "**SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA CONCEDERLA RESPECTO DE UNA RESOLUCIÓN NO ES NECESARIO QUE SE SEÑALE COMO RESPONSABLE A LA AUTORIDAD ENCARGADA DE LLEVAR A CABO SU EJECUCIÓN.** A efecto de conceder la suspensión de una resolución reclamada en amparo indirecto, no es necesario que se señale como responsable a la autoridad a quien corresponda llevar a cabo la ejecución de esa resolución, porque constituyendo la materia de la suspensión la ejecución del acto reclamado, y no éste en sí mismo considerado, en tanto que sus efectos son los de hacer cesar temporalmente las medidas tendientes a poner en ejecución dicho acto reclamado, ya sea impidiéndolas cuando no ha empezado la ejecución o deteniéndolas cuando la ejecución ya se ha iniciado, debe entenderse que otorgada la suspensión en contra del acto reclamado, quedan igualmente suspendidos los actos de la autoridad encargada de su ejecución, por ser éstos propiamente la materia sobre la que inciden invariablemente los efectos del mandato suspensivo."

³⁶ Monto que se obtiene de multiplicar el valor actual de la unidad de medida y actualización que es 96.22 (conforme a la página oficial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) por cien.

³⁷ **Artículo 237.** Para hacer cumplir sus determinaciones, los órganos jurisdiccionales de amparo, bajo su criterio y responsabilidad, podrán hacer uso, indistintamente, de las siguientes medidas de apremio:

I. Multa;
[...]."

Asimismo, se hace de su conocimiento que, de acuerdo con el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo, **se impondrá pena de tres a nueve años de prisión, destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado**, independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

Genérense los oficios correspondientes para notificar esta resolución a las autoridades responsables y envíense por la vía más expedita; en el entendido de que por lo que respecta al Secretario de Hacienda y Crédito Público se le notificará vía interconexión a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), de acuerdo con la declaratoria de cinco de julio de dos mil veintiuno, relativa a la entrada en vigor de los servicios en línea previstos en el Convenio de Colaboración para la interconexión entre los Sistemas Tecnológicos de Gestión jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrado el veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

Se instruye al actuario judicial que en caso de no recibir correo de confirmación de recibido de dichos oficios, entable comunicación vía telefónica con las autoridades destinatarias a efecto de que confirmen la recepción de tales oficios.

En caso de que el fedatario de este juzgado no logre establecer contacto con las autoridades destinatarias a través de esos medios, sin mayor proveer, con fundamento en los artículos 298 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y 138 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, gírese atento **exhorto al Juez de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en turno**, a efecto de que por su conducto y en auxilio y delegación de las labores de este órgano jurisdiccional, tenga a bien comisionar a quien corresponda entregue los oficios a las autoridades residentes en esa ciudad.

³⁸ **Artículo 259.** En el caso de la fracción I de los artículos 236 y 237 de esta Ley, las multas serán de cincuenta a mil días.



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

Para llevar a cabo la diligencia solicitada, se autoriza la habilitación de días y horas inhábiles de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo.

De igual manera, se faculta al juez exhortado remita la comunicación oficial a la autoridad competente, en caso de que la autoridad responsable no se encuentre dentro de su jurisdicción territorial.

Asimismo, con fundamento en el artículo 28, fracción I, de la Ley de Amparo, solicítese comedidamente al juez exhortado instruya al actuario de su adscripción que, al constituirse en las oficinas de las autoridades responsables a fin de hacerles entrega de los oficios correspondientes y si éstas se niegan a recibirlos, les aperciba con que de insistir en esa negativa, se les tendrá hecha la notificación, previa razón que realice de tal circunstancia.

Argumentos de la H. Cámara de Diputados sobre el principio de relatividad en el juicio de amparo y los efectos de la suspensión concedida.

Por último, se hace notar que la Cámara de Diputados no formuló alegatos en la audiencia incidental; sin embargo, al interponer queja en contra de la resolución que concedió la suspensión provisional sí expuso argumentos con el fin de desvirtuar los efectos otorgados a dicha suspensión, los cuales no fueron examinados porque el recurso se declaró sin materia³⁹

En aras de la exhaustividad, a continuación se enuncian esos planteamientos y enseguida se les da respuesta.

Argumentos:

El 107, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria. En ese sentido, con base en el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo, cuando el acto reclamado es una norma general autoaplicativa, no cabe otorgar la suspensión con efectos

³⁹ R.Q.A. 762/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito.

generales, sino que debe limitarse a impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

La función del juez de distrito es aplicar el derecho, no crearlo. En todo caso, debe estarse a la presunción de constitucionalidad de las normas generales y al principio “in dubio pro legislatore”.

De acuerdo con los artículos 14 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si el acto materia de la acción de inconstitucionalidad o de la controversia constitucional es una norma general, no es posible suspenderla en el proveído que radique cualquiera de esos dos procesos. Por tanto, con menos razón un juzgado de distrito puede dotar de ese alcance a la medida cautelar que emita en el marco de un juicio de amparo indirecto. Hacerlo supone un atentado al principio fundamental de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de relatividad sólo aplica a las sentencias que resuelven el fondo del asunto, no a los proveídos sobre medidas cautelares. Por tanto, es incorrecto que la resolución suspensiva favorezca de manera concreta, directa y particular a personas que no promovieron su demanda de amparo. Es así, porque de acuerdo con la tesis 1a. XXI/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Corte, la protección a terceros ajenos a la controversia constitucional sólo puede ser indirecta y eventual. Por tanto, dotar de efectos generales a la suspensión supone una deficiente modulación al principio de relatividad que la Segunda Sala de la Corte ha autorizado en la tesis 2a. LXXXIV/2018 (10a.), en relación con juicios de amparo promovidos con un interés legítimo de naturaleza colectiva y autoriza que el quejoso disponga de intereses colectivos en nombre de otros sin causa legítima.

La suspensión carece de fines prácticos dentro del sistema jurídico nacional, porque la Ley de Amparo y la Constitución Federal no prevén alguna disposición normativa que autorice paralizar los efectos de las normas generales.

Contestación:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

El argumento supone un error lógico, pues envuelve la falacia del falso dilema. Ésta ocurre cuando un discurso emplea términos disyuntivos que ofrecen opciones no exhaustivas o incompletas. Es decir, la corrección del razonamiento se hace depender de que sólo se pueda optar entre un número incompleto o incorrecto de opciones, y que con ello queden fuera otras, aun cuando sí sean válidas. Unas veces esa exclusión obedece a un simple descuido, pero otras a la intención de impedir que ciertos conceptos o cursos de acción figuren entre las opciones válidas a elegir dentro de la disyuntiva.

La argumentación de la Cámara baja parte de la base de que el quejoso es el único que puede resultar beneficiado por la suspensión dictada en el amparo indirecto promovido en contra de normas autoaplicativas. Para estimarlo así, sostiene que de acuerdo con el artículo 148 de la Ley de Amparo, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias que la norma autoaplicativa pueda tener en la esfera jurídica del quejoso. Es decir, a partir de esa óptica, la disyuntiva puede plantearse como sigue: si no es posible que el quejoso sea el único beneficiado por la medida cautelar, nadie puede serlo y, por ende, aquélla debe negarse.

Ésa, precisamente, fue la postura que la tesis 2a. LXXXIV/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó incorrecta, pues ahí sostuvo que si en los intereses colectivos la afectación trasciende a la esfera jurídica de quien acudió al amparo, sería inadmisibles negar la procedencia del control constitucional, con el pretexto de la violación al principio de relatividad de las sentencias. Lo cual es acorde con la sentencia que la Primera Sala de la propia Corte emitió en el amparo en revisión 307/2016, conforme a la cual, a partir de dos mil once, la ampliación del espectro de protección de derechos posibilita someter a jurisdicción los intereses colectivos o difusos; lo cual obliga a reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias para dotarlo de un contenido que permita la tutela efectiva de derechos colectivos y difusos, es decir, para que el primero **no obstaculice la salvaguarda efectiva de los segundos.**

Por tanto, además de que la interpretación que la Cámara de Diputados plantea no es la única, se estima inexacta, ya que inobserva los precedentes que la Suprema Corte ha establecido sobre la nueva

forma de entender el principio de relatividad y su relación con la tutela que el amparo debe brindar frente a los actos que afectan un interés difuso o colectivo.

El argumento de la Cámara baja contraviene el principio de no contradicción, conforme al cual dos cosas no pueden ser y no ser al mismo tiempo y desde la misma perspectiva. Es así, porque, por un lado, aduce que la suspensión del acto reclamado no se rige por el principio de relatividad, porque, desde su perspectiva, es exclusivo de la sentencia que se emita en el juicio principal, pero por otro, sostiene que de acuerdo con el artículo 148 de la Ley de Amparo, la medida cautelar solicitada en contra de una norma general autoaplicativa sólo debe concederse al quejoso, pero no a otras personas; cuando esto último, precisamente, es en lo que consiste el referido principio: que la resolución del amparo sólo se ocupe de quienes lo hubieren solicitado.

Por lo demás, la lectura restrictiva del principio de relatividad [que la autoridad legislativa propone] no opera en la suspensión de una norma general autoaplicativa que afecta intereses difusos, por tres motivos:

Primero: el artículo 148 de la Ley de Amparo sólo se refiere a las normas generales autoaplicativas, sin definir su contenido. Es decir, en ese precepto más bien cabe incluir disposiciones fiscales, mercantiles, administrativas o civiles en sentido estricto, en que sólo se vean involucrados intereses jurídicos individualizables, no colectivos o difusos. Por tanto, para establecer el modo en que el juez de distrito debe proceder cuando los intereses que la norma involucre sean colectivos, debe hacer una integración normativa del referido artículo 148 con las disposiciones legales y constitucionales que sí regulen el tratamiento y protección de esa clase de intereses. De otro modo, cabría el riesgo de analizar el efecto de la suspensión de un acto que afecte bienes colectivos, a partir de una óptica decimonónica del principio de relatividad, conforme a la cual debe haber identidad entre el solicitante de la medida cautelar y la persona que se beneficie de ella.

Segundo: derivado de lo dicho, hay que acudir al artículo 131, primer párrafo, de la Ley de Amparo, conforme al cual, cuando el quejoso que solicita la suspensión aduce un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso, entre otras cosas,



**Incidente
de
suspensión
1161/2022**

acredite el interés social que justifique su otorgamiento. Este requisito obedece a que el efecto de la suspensión irradiará a toda una colectividad integrada por personas que no figuran como quejas, pues, de acuerdo con la Segunda Sala de la Corte⁴⁰, la calificación del interés social y orden público depende de los beneficios que la colectividad recibe conforme a las leyes.

En efecto, de acuerdo con el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, la suspensión solicitada con base en un interés jurídico depende de que no se siga perjuicio al interés social. Es decir, en este caso, el legislador dio por sentado que el destinatario directo e inmediato de la suspensión sólo será el quejoso; por lo cual, con el requisito apuntado, buscó garantizar que ese beneficio individualizado no se tradujera en una afectación al derecho los demás integrantes de la colectividad. Lo contrario ocurre cuando la suspensión se solicita con base en un interés difuso, pues, precisamente porque el efecto de la suspensión irradiará en los demás miembros de la colectividad, el legislador previó como requisito justificar el interés social que la suspensión implicará.

Tercero: el hecho de que la suspensión irradie de forma indirecta a personas distintas del quejoso, no querrá decir que éste deje de ser el causante y primer destinatario de los beneficios de la medida, que es a lo que el artículo 148 de la Ley de Amparo se refiere. Es así, porque de acuerdo con la ejecutoria del amparo en revisión 307/2016 de la Primera Sala de la Corte, la forma en que el principio de relatividad opera en la defensa de un interés difuso, es que, como efecto inmediato y directo, el quejoso no resienta las consecuencias nocivas de la norma general autoaplicativa, pero eso no excluye que, como efecto mediato e indirecto, terceras personas eventualmente también se vean beneficiadas por la suspensión. Estimar lo contrario llevaría al mismo escenario que la tesis 2a. LXXXIV/2018 (10a.) de la

⁴⁰ Así se aprecia en la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cincuenta y ocho del volumen cuarenta y siete, tercera parte, séptima época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyos rubro y texto son: **INTERES SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PUBLICO. SU APRECIACION.** La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del Apéndice de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría.

Segunda Sala de la Corte calificó como incorrecto. Recuérdese que, conforme a tal escenario, o se beneficiaba sólo al quejoso, o no se beneficiaba a nadie, sin importar que el derecho a tutelar impidiera que los beneficios de la suspensión sólo se canalizaran al promovente, con exclusión de las demás personas que no hayan acudido al amparo, pero en cuya esfera jurídica también repercuta el acto de autoridad a suspender.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en el artículo 138, fracción II, en relación con el diverso 144 de la Ley de Amparo, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se concede a ** * **** * **** la suspensión definitiva** solicitada, para el efecto precisado en el último considerando de la presente interlocutoria.

Notifíquese.

Así lo resolvió y firma Karla María Macías Lovera, Juez Novena de Distrito en el Estado de Guanajuato, ante María Angélica Díaz Araiza, secretaria que autoriza y da fe.

KMML/MADA/Kevin*Cynthia

Razón. En la misma fecha se giran los oficios 31753, 31754, 31755, 31756, 31757, 31758, 31759 y 31760, según minuta que se agrega. Conste.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El veintiuno de octubre de dos mil veintidós, María Angélica Díaz Araiza, Secretaria del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, certifica que en la resolución que antecede, que obra glosada en el cuaderno físico del incidente de suspensión 1161/2022-VI, en que se actúa, se estamparon las firmas autógrafas de la juez Karla María Macías Lovera, titular de este juzgado, así como de la suscrita. Doy fe.

**Incidente
de
suspensión
1161/2022**



PJF

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El veinticuatro de octubre de dos mil veintidos, la licenciada María Angélica Díaz Araiza, Secretario(a), con adscripción en el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, 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