



Resumen oficial de la sentencia del amparo indirecto 390/2020 del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en Irapuato.

En la sentencia se declaró la inconstitucionalidad 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.

Interés legítimo. Se estableció que las siete personas que promovieron el amparo tienen interés legítimo para reclamar dicho acuerdo, porque éste faculta a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de seguridad pública. A manera de ejemplo, el punto segundo del acuerdo autoriza a la Fuerza Armada Permanente para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, así como para llevar a cabo la detención de personas y el aseguramiento de bienes, y participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos, todo ello en apoyo al desempeño de las tareas de seguridad pública (fracciones I, X, XIII, XIV y XXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional).

Esto implica que las normas impugnadas están estrechamente vinculadas con los bienes jurídicos que protegen los derechos fundamentales de quienes pidieron el amparo y, por ende, pueden ocasionarles daño directo o indirecto de manera inminente.

Además, las quejas se diferencian del resto de la colectividad, ya que manifestaron y demostraron ser activistas y actuar en defensa de los derechos humanos a través de manifestaciones pacíficas, por lo que afirman, podrían arriesgar su integridad en mayor medida que el resto de la población.

Esta afectación debe considerarse en un contexto adicional que la torna objetiva, concreta y real, a saber: las normas impugnadas que facultan a las Fuerzas Armadas para realizar actos que inciden en la libertad, integridad y propiedad de las personas, podrían significar un peligro adicional para personas que defienden los derechos humanos y denuncian actos gubernamentales. Esto podría generar un *efecto inhibitor*

y *amedrentador* en las personas quejosas para el libre ejercicio de su actividad como defensoras de derechos humanos.

El análisis del acuerdo reclamado se dividió en dos aspectos: vicios formales y vicios materiales.

Vicio formal: Incompetencia del Presidente de la República para regular la actuación de la Fuerza Armada permanente. El artículo 89, fracción I, de la Constitución, no faculta al Ejecutivo para emitir el acuerdo reclamado. Es decir, conforme con la normativa constitucional, el Ejecutivo carece de facultades para **regular** la actuación de la Fuerza Armada permanente; lo que sí puede hacer es **disponer** de dicha fuerza, pero dentro del marco regulatorio que emita el Poder Legislativo, a través de una ley en sentido formal y material.

Para que el Presidente de la República expida un reglamento se necesita previamente una ley expedida por el Congreso de la Unión en la que se contenga una cláusula habilitante; lo que en el caso no sucede, pues los artículos 89, fracción VI, de la Constitución y Quinto Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, sólo otorgan facultades ejecutivas al Presidente de la República, no normativas.

El acuerdo reclamado vulnera entonces los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que las materias reglamentadas por el Presidente de la República son competencia del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracciones XIV y XXI, inciso a), segundo párrafo e inciso c) de la Constitución, según el cual corresponde al Legislativo federal reglamentar la organización y servicio de las Fuerzas Armadas, y expedir las leyes generales que contemplarán la distribución de las competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; así como la legislación en materia procedimental penal¹.

¹ **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

(...)

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y **para reglamentar su organización y servicio.**

(...)

XXI.- Para expedir:

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



Ciertamente, el Presidente de la República ostenta el Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de la Armada de México, de conformidad con la legislación orgánica de aquellos cuerpos castrenses. Tal carácter guarda consonancia con la potestad del Ejecutivo de **disponer** de la Fuerza Armada permanente; pero no le otorga facultades normativas para regular su actuación en labores de seguridad pública.

Para que el Ejecutivo Federal pueda emitir un reglamento, éste debe estar precedido de una ley en sentido material y formal -emanada del Poder Legislativo-, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Por ello, en el caso se vulnera el principio de subordinación jerárquica de la ley.

El artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, precisa que *“Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”* (énfasis añadido).

Entonces, no cabe considerar tal precepto como una cláusula habilitante para que el Presidente de la República desarrolle la normativa en la materia, sino que el artículo transitorio debe interpretarse de manera sistemática con los artículos 21, 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo e inciso c), y 129 de la propia Constitución.

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

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

(...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

(...).”

Aunado a lo anterior, las limitaciones de derechos humanos deben estar previstas en una ley en sentido formal y material, no en un reglamento, con el objeto de evitar imposiciones arbitrarias y, además, que esa limitación esté fijada por un órgano democrático -el Congreso-, que se constituye como la opinión mayoritaria de la nación y que se somete a un procedimiento de creación legislativa.

En materia de limitaciones a derechos humanos deben cumplirse algunos estándares internacionales. Entre ellos: a) la limitación debe encontrarse establecida expresamente en una ley, b) que el objetivo de la limitación sea legítimo, entre los cuales se identifica al orden público, seguridad nacional, seguridad pública, bien común, salud pública y derechos de terceros, y c) que sea proporcional, necesaria y adecuada.²

La interpretación funcional lleva a la misma consideración, pues la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve tuvo como propósito que la función de seguridad pública quedara al mando de autoridades civiles.

Sobre estas bases, el artículo Quinto Transitorio da pauta al Congreso de la Unión para que legisle respecto de la actuación de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo e inciso c), de la Constitución, porque la intervención de dicha fuerza armada debe sujetarse a las condiciones exigidas por el Poder de Reforma Constitucional en el transitorio (carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario), de manera que es menester que el legislador detalle el contenido de esas condiciones de actuación.

En efecto, dicho transitorio no confiere al Presidente de la República la potestad de dictar un reglamento para disponer de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública. Sin embargo, sí exige que la participación de la Fuerza Armada esté regulada. Por tanto,

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo sostuvo en las siguientes sentencias: **I.**- Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica; **II.**- Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá; **III.**- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos; y, **IV.**- Caso Escher y otros vs. Brasil.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

debe atenderse a la distribución de competencias establecida en la Constitución para definir a qué órgano corresponde esa facultad.

Lo que patentiza que el Poder Legislativo es quien debe emitir una ley reglamentaria del artículo Quinto Transitorio de la reforma referida.

De igual manera, el reglamento tildado de inconstitucional vulnera el principio de **reserva de ley**, pues el Presidente de la República confirió a la Fuerza Armada permanente facultades que por ley están otorgadas únicamente a la Guardia Nacional.

Según el artículo 21 constitucional, las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, lo cual contraviene el reglamento reclamado, en el cual se dispone de la milicia en tareas de seguridad pública, sin regular cuándo se estará ante una situación extraordinaria que amerite su intervención, bajo que reglas actuará, quién la fiscalizará o a qué órgano civil se subordinará.

Asimismo, el acuerdo reclamado otorga facultades a las Fuerzas Armadas que el legislador confirió únicamente al Ministerio Público y a la Guardia Nacional.

Lo anterior, pues el reglamento permite a la milicia practicar el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; empero, los artículos 229 y 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales son claros en cuanto a que el aseguramiento de bienes corresponde al Ministerio Público o a la Policía (autoridad civil) en auxilio de aquél³.

³ **Artículo 229.** Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito
Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación.

Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes
El aseguramiento de bienes se realizará conforme a lo siguiente:

I. El Ministerio Público, o la Policía en auxilio de éste, deberá elaborar un inventario de todos y cada uno de los bienes que se pretendan asegurar, firmado por el imputado o la persona con quien se atienda el acto de investigación. Ante su ausencia o negativa, la relación deberá ser firmada por dos testigos presenciales que preferentemente no sean miembros de la Policía y cuando ello suceda, que no hayan participado materialmente en la ejecución del acto;

II. La Policía deberá tomar las providencias necesarias para la debida preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito asegurados, y

Además, el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional confirió únicamente a la Guardia Nacional, no a la Fuerza Armada Permanente, las obligaciones siguientes:

- Prevenir la comisión de los delitos y faltas administrativas, sobre todo en lugares federales y estratégicos;
- Salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio;
- Garantizar y reestablecer el orden y la paz social;
- Realizar detención de las personas;
- Asegurar bienes;
- Preservar el lugar de los hechos así como los indicios, instrumentos, objetos o productos del delito;
- Colaborar con las autoridades federales en funciones de vigilancia y verificación;
- Colaborar con las autoridades locales y municipales en la protección de la integridad de las personas, la preservación de sus bienes en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- Participar en operativos conjuntos; y,
- Colaborar con las autoridades de protección civil en caso de situaciones de riesgo, desastres o calamidades.

El artículo Quinto Transitorio debe interpretarse de manera estricta, no extensiva, pues el hecho de que la Fuerza Armada permanente participe en tareas de seguridad pública puede limitar o transgredir derechos humanos de las personas quejasas.

Vicios materiales. La decisión de que la fuerza armada auxilie a la Guardia Nacional durante un plazo de cinco años, fue incluida en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contra esta decisión no procede el juicio de amparo.

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el hecho de que exista una limitación constitucional no impide que ésta se interprete de la manera más favorable a las personas, del modo en el que se hagan más efectivos y amplios sus derechos, a través de una interpretación relacionada y armónica de todas las normas fundamentales⁴.

III. Los bienes asegurados y el inventario correspondiente se pondrán a la brevedad a disposición de la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables. Se deberá informar si los bienes asegurados son indicio, evidencia física, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo.”

[Énfasis añadido.]

⁴ Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.), Décima Época, registro 2015828, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, p. 487, que dice: **RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS**



El acuerdo reclamado ordenó a la Fuerza Armada participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública y le dotó de las competencias referidas.

Es decir, el acuerdo reclamado facultó a las fuerzas armadas para actuar en una amplitud de supuestos, como realizar detenciones, asegurar bienes, realizar funciones de vigilancia y verificación e, incluso en supuestos más vagos como “mantener y reestablecer la paz” y “prevenir ilícitos”.

La vaguedad es una propiedad del lenguaje que produce duda sobre la idoneidad de uno o varios vocablos para identificar un aspecto de la realidad, dada la ausencia de un criterio adicional más preciso⁵. En otras palabras, un término es vago siempre que la pregunta, ¿a qué se refiere? admita una respuesta dubitada.

La vaguedad y falta de identidad conceptual de los términos “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”, contravienen los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las personas quejasas, porque producen la falta de cauces definidos sobre el ámbito de actuación material de la Fuerza Armada permanente.

Esto implica que el particular no pueda conocer con precisión las consecuencias que deriven de las situaciones en que se ubique; lo cual puede propiciar el escenario idóneo para que las acciones de los cuerpos legitimados para usar la fuerza del Estado -fuerzas armadas- puedan afectar prácticamente cualquier aspecto de la esfera jurídica de los gobernados, so pretexto de “mantener y restablecer la paz” y “prevenir

CONSTITUCIONALES. Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.

⁵ Guibourg, Ghigliani y Guarinoni. Introducción al conocimiento científico. Eudeba. Buenos Aires. 1985. Página 47 y 48.

delitos”.

Por ello, la ausencia de límites conceptuales en los términos “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”, es razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de esa porción del acuerdo reclamado (punto segundo); pues la inmediatez del contacto entre el particular y la milicia, exige que el marco de actuación de estas últimas se defina claramente, porque de lo contrario, cabría el riesgo de que se invadiera la competencia de las autoridades policiacas (civiles) y que ello agraviara al gobernado, quien sólo podría reclamar *ex post facto* (después de ocurrido el hecho) la transgresión de sus derechos fundamentales.

Si bien frente a la vaguedad e imprecisión de una norma, una decisión interpretativa permitiría adecuarla a las exigencias de la Constitución, en aras de no generar un vacío normativo en el ordenamiento jurídico, lo cierto es que la claridad e inteligibilidad de los textos normativos conectan con la previsibilidad, entendida como la posibilidad del conocimiento efectivo de la norma por parte de los ciudadanos y si se opta por solucionar los problemas de certeza de una norma a partir de una interpretación conforme, ésta debe contribuir a una mayor claridad y precisión⁶.

En esa línea, las facultades de “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos” pueden incidir en varios derechos fundamentales de las personas, principalmente el derecho a la integridad personal, la prohibición de tortura, el derecho a la libertad y la prohibición de realizar detenciones arbitrarias, la libertad de expresión y de manifestación, reconocidos en los artículos 6, 7, 9, 16, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7, 9, 10, 17, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en los artículos 4, 5, 7, 13, 15 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la especie no existe una transgresión formal a los derechos a la vida, integridad personal, prohibición de tortura, libertad personal, prohibición de detención arbitraria, libertad de expresión o de reunión. Sin

⁶ Similares consideraciones se sostuvieron en la sentencia de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, dictada en el **juicio de amparo 73/2018-II y sus acumulados 75/2018-II y 76/2018-IV**, del índice de este juzgado, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior. Dicha resolución fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito en el recurso de revisión 219/2018 el seis de diciembre de dos mil diecinueve.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

embargo, el acuerdo reclamado sí puede poner en riesgo estos derechos, al encomendar a las Fuerzas Armadas la realización de labores de seguridad pública de manera bastante amplia y vaga.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha destacado, al menos en seis sentencias condenatorias al Estado Mexicano,⁷ cuáles son los inconvenientes de que la milicia se halle en contacto permanente con la población civil.

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, en especial a las mujeres. 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.

Aunque los hechos que la Corte Interamericana analizó son relativamente recientes,⁸ la problemática que deriva del contacto entre la milicia y la población civil no lo es tanto.

La experiencia que México ya tenía acumulada desde la segunda mitad del siglo XIX, fue suficiente para que el Congreso Constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete se decantara por suprimir las comandancias de la milicia que se habían fijado en toda la República para, en vez de ello, ubicarlas en instalaciones apartadas de las poblaciones civiles.

El producto normativo que al final se generó, es el antecedente directo del actual artículo 129 constitucional.

⁷ (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 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 Espinoza 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.

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:

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;

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.

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

Además de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia una serie de condiciones constitucionales de validez con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública e interior en tiempos de paz, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 y 129 constitucionales, y que garantizan la seguridad jurídica en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales en favor de las personas dentro del Estado.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

La Corte mexicana consideró válido que las fuerzas armadas actúen en apoyo de las autoridades civiles cuando éstas lo necesiten.⁹ Este criterio fue emitido en el año dos mil, es decir, hace veinte años y en concepto de este juzgado debe ser interpretado de acuerdo con las nuevas circunstancias que han acontecido, como las condenas internacionales del Estado Mexicano por actos ejecutados por miembros del ejército y la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de lo diferente del contexto en el que se emitió esta decisión, debe resaltarse que desde entonces la Corte mexicana estableció limitaciones y exigencias para esta facultad, a saber:

- Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad pública e interior del Estado en tiempos de paz, **siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención.** Lo anterior de conformidad con el artículo 16 constitucional, debido a la trascendencia de esta decisión¹⁰.
- Esta autorización debe realizarse únicamente cuando se actualicen **circunstancias excepcionales**¹¹.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 38/2000, Novena Época, registro 192080, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 549, que dice: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).** Acción de inconstitucionalidad 1/96.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 37/2000, Novena Época, registro 192081, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 551, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.**

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

¹¹Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 37/2000, Novena Época, registro 192081, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 551, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE,**

- La actuación de las fuerzas armadas debe regirse por los criterios de **no permanencia, temporalidad y delimitación territorial**.

- Su actuación debe estar **subordinada** a las autoridades civiles.¹²

- La participación de las fuerzas armadas debe estar subordinada al orden jurídico del Estado en tiempos de paz, por lo que su actuación **debe acatar estrictamente la Constitución y las leyes**.¹³

Ahora, en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, en la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que conforme al parámetro constitucional (artículos 21, 89 y 129) e internacional -Corte Interamericana de Derechos Humanos- (caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México), las Fuerzas Armadas pueden intervenir en tareas de seguridad pública, siempre que sea de manera: extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada.

En ese sentido, la participación de la Fuerza Armada permanente, de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, debió ser legislada (en sentido formal y material) por el Congreso de la Unión y no por el Presidente de la República en un reglamento.

QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.

Tesis: P./J. 38/2000, Novena Época, registro 192080, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 549, que dice: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).**

¹² Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

¹³ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

Tesis: P./J. 35/2000, Novena Época, registro 192083, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 557, que dice: **SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Bajo esta lógica, el artículo transitorio constitucional adquiere significado; el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente sólo de la manera siguiente:

- 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.

Estos requisitos no deben quedar en el vacío o limitarse a lo formal, sino que deben ser desarrollados por el legislador y ser observados por la Fuerza Armada permanente. De lo contrario, las autoridades superiores, como el Presidente de la República, incumplirán su deber de **prevenir** las violaciones de derechos humanos, al exponer a la población a riesgos que no son eventuales ni hipotéticos, sino reales, según han documentado organismos especializados en derechos humanos.

Y finalmente, las decisiones del Presidente de la República para auxiliarse de las fuerzas armadas deben estar ampliamente fundadas y motivadas, por su trascendencia y posibles consecuencias en los derechos fundamentales de las personas.

En el acuerdo reclamado esta obligación no se observó.

En efecto, en el reglamento reclamado no se especifican las demarcaciones geográficas en que las fuerzas armadas deban intervenir en funciones de seguridad pública ni establece lapsos concretos cuya duración guarde proporción con el estado de cosas al que se pretenda hacer frente. De modo que el decreto propicia la continuidad y

permanencia de la milicia en las labores de seguridad pública durante cinco años. De tal suerte, esta última deja de ser **extraordinaria**, que es la característica prevista en el artículo Quinto Transitorio del citado decreto de reformas, así como en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Alvarado Espinoza y otros.

Por otro lado, el acuerdo impugnado establece que, para definir la intervención de la milicia en funciones de seguridad pública, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana debe coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, cuando, de acuerdo con las pautas normativas ya referidas y el artículo 21 constitucional, son los dos últimos funcionarios quienes deben quedar subordinados al primero, como titular de una institución policial de carácter civil. Por tanto, esa parte del acuerdo contraviene el principio de **subordinación** y **complementariedad**.

Además, el artículo quinto del decreto impugnado autoriza que las tareas de la fuerza armada permanente queden bajo la supervisión y control del órgano interno “de la dependencia que corresponda”, no de un órgano civil competente, independiente y técnicamente capaz, como estableció el tribunal interamericano en la sentencia Alvarado Espinoza; lo cual transgrede el principio de **fiscalización**.

a) **Carácter extraordinario.**

Lo extraordinario de la intervención de las fuerzas armadas implica que esta participación se encuentre justificada, sea **excepcional, temporal y restringida** a lo estrictamente necesario de acuerdo con las circunstancias del caso.

En esa medida, el acuerdo **no establece una justificación** suficientemente amplia y razonada acerca de por qué es necesaria la intervención de la milicia. Es cierto que en su parte considerativa se razona que la conformación y el desarrollo de las capacidades de la Guardia Nacional requiere un periodo de implementación para cumplir con las labores a su cargo; pero no se especifican las acciones necesarias que deben realizarse para que opere a cabalidad la Guardia Nacional de una manera eficiente y por qué es indispensable la actuación de las Fuerzas Armadas.



Tampoco se establecen condiciones o supuestos para que la actuación de la Fuerza Armada permanente disminuya de manera paulatina, en la medida en la que se fortalece la Guardia Nacional; ni se disponen acciones para que esta última institución se organice y conforme lo más pronto posible, de manera que cese la actividad de las Fuerzas Armadas.

Igualmente, no se prevé que la actuación de la Fuerza Armada permanente **deberá restringirse a lo estrictamente necesario**, lo que implica que una vez que en determinados operativos que ameriten la intervención de las fuerzas armadas desaparezcan las circunstancias o motivos excepcionales de riesgo, deberá cesar la actuación de la milicia.

Finalmente, el artículo Quinto Transitorio debe interpretarse en el sentido de que la milicia participará en tareas de seguridad pública mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, **lo que implica que a mayor consolidación de la Guardia Nacional menor participación de la Fuerza Armada permanente**; empero, el acuerdo reclamado no se ajusta a tal parámetro, pues no prevé la disminución de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sino que impone su participación permanente en dichas tareas hasta el veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro.

b) Carácter subordinado y complementario.

El acuerdo tampoco desarrolla estas exigencias. De ninguna manera establece de qué manera las autoridades castrenses deberán seguir las indicaciones de las policías civiles y apegarse a ellas de manera estricta, ni limitan su actuación a las decisiones de éstas.

Por el contrario, el acuerdo les dota de facultades propias bastante amplias, sin un deber de coordinación con las policías y agentes ministeriales, ya que faculta a las fuerzas armadas para realizar detenciones y asegurar bienes, e incluso les da la potestad abierta de “prevenir la comisión de delitos y faltas” y “garantizar y reestablecer el orden y la paz social”.

Además, al dar estas funciones, el acuerdo se aparta expresamente del criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que no deben extenderse a las autoridades castrenses las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial. De lo cual se aparta notoriamente el acuerdo al autorizar a la milicia la realización de labores de investigación de delitos y preservación de indicios.

Incluso, el artículo cuarto del acuerdo impugnado establece que los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, para desarrollar sus funciones de seguridad pública, **se coordinarán** con el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para definir la forma en que complementarán las acciones enunciadas en la Ley de la Guardia Nacional.

No obstante, los dos primeros deben subordinarse a las indicaciones que el tercero emita, no ubicarse en un plano de igualdad (coordinación), pues ello supondría atribuir a cada uno de los tres un poder de decisión que, en materia de seguridad pública, sólo atañe al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con los artículos 21 de la Constitución y 30 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁴

c) Carácter regulado, mediante mecanismos legales y protocolos.

Aunque el acuerdo remite a los derechos fundamentales en términos del artículo 1 constitucional y a un protocolo sobre el uso de la fuerza, no establece claramente lineamientos de actuación para las autoridades castrenses; no define qué es excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; ni establece medidas para capacitar y concientizar a las Fuerzas Armadas respecto a estos temas.

¹⁴ **Artículo 30 Bis.-** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para 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; (...).



Además, como lo indicó la Corte Interamericana, estos cursos deben estar acompañados de un seguimiento para verificar qué tanto impacto tienen en la realidad en la conducta de los miembros del Ejército, así como de indicadores. A lo cual ni siquiera se hizo referencia en el acuerdo.

d) Carácter fiscalizado.

Si bien se estableció que las tareas que realice la Fuerza Armada estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control, ni siquiera se especificó cuál sería este órgano.

Tampoco se estableció que este órgano debía ser civil, ni se establecieron medidas para que fuera, en la realidad, independiente y capaz, al no tener relación con la milicia, y tener atribuciones e infraestructura para fiscalizarla y sancionar eventuales violaciones.

En suma, en el acuerdo reclamado únicamente se enumeran las características que debe reunir la intervención de las fuerzas armadas, pero éstas no se desarrollaron a través de medidas que en la realidad permitieran la regulación y limitación de la actuación de las Fuerzas Armadas, para que no interfirieran en el ejercicio de los derechos humanos de los gobernados.

Esto es importante porque, como ya se mencionó, en México la actuación del ejército a través de la estrategia de seguridad pública que se ha implementado para combatir el crimen organizado ha producido un incremento en la violación de derechos fundamentales de personas, principalmente de sectores vulnerables como indígenas y mujeres. Este fenómeno está ampliamente documentado por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

En el contexto de crisis de derechos humanos que vive el país, es insuficiente que el Presidente de la República emita un acuerdo en el que ordene a las fuerzas castrenses que “respeten derechos humanos”, pues esa instrucción está ya en la Constitución, o bien que cumplan con principios de actuación “extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria”; era necesario, en su caso, no sólo que estos principios

se enunciaran o definieran en una ley (en sentido formal y material), sino que se definieran y desarrollaran de manera amplia a través de medidas concretas orientadas a salvaguardar los derechos de las personas y establecer límites claros y específicos a las fuerzas armadas, así como medios de vigilancia y sanciones ante su incumplimiento.

Las consideraciones anteriores no deben entenderse en el sentido de que el Presidente de la República está facultado para emitir un decreto en el que regule la actuación de la Fuerza Armada permanente, pues, como se dijo anteriormente, tal autoridad carece de facultades para hacerlo; sino en el sentido de que, aun cuando se considerara que cuenta con facultades para ello, el decreto es inconstitucional.

Al ordenar que se observen principios y derechos que sólo se mencionan, el acuerdo reclamado incumple con el deber de adoptar medidas reales y eficaces en la práctica, más allá de la formalidad de los enunciados normativos. Máxime que, según el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien preservar la seguridad pública del país es un objetivo legítimo y deseable, para conseguirlo no deben ser sacrificados los derechos fundamentales de las personas.

Esto también es relevante por otro motivo: Daniel Vázquez explica que *de facto* el país lleva muchos años militarizado, esto se exacerbó con la declaración de guerra contra el narcotráfico del Presidente Felipe Calderón y se ha mantenido desde entonces. Sin embargo, el acuerdo presidencial publicado el once de mayo de dos mil veinte **institucionalizó esta militarización**¹⁵.

Por lo cual era indispensable que, previamente, se especificaran en una ley todos los principios y condiciones que prevé la propia Constitución y que se han interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que la intervención castrense sea válida.

Por estas consideraciones, se **concede el amparo y protección de la Justicia Federal** a las personas quejas para el efecto de que una vez que cause ejecutoria la sentencia, se desincorpore de su

¹⁵ Vázquez, Daniel. *La militarización del país continua*. Disponible en <https://cuestione.com/opinion/nuevas-facultades-a-los-militares-por-que-ahora/> consultado en noviembre de 2020.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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

Los efectos del amparo vinculan a todas las autoridades a tomar en consideración la inconstitucionalidad del acuerdo reclamado, por lo que las personas quejasas no deben ser expuestas a su aplicación, tanto en el presente como en el futuro. Como la norma general impugnada ha sido calificada como una limitante a los derechos humanos, todas las autoridades deben considerar que dicha limitación ha sido removida.¹⁶

De igual forma, con fundamento en el artículo 78, último párrafo, de la Ley de Amparo,¹⁷ como medida adicional a la inaplicación del acuerdo reclamado y a fin de restablecer a las personas quejasas en el pleno goce del derecho violado, se ordena entregarles un **salvoconducto**¹⁸ para que las autoridades encargadas de ejecutar el acuerdo declarado inconstitucional se abstengan de aplicarlo a las personas quejasas.¹⁹

Por último, dado que en el considerando quinto del fallo se estimó que el Congreso de la Unión es el órgano facultado para regular la

¹⁶ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó similares efectos amparadores al quejoso en el amparo en revisión 492/2014.

¹⁷ **Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

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

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

¹⁸ Salvoconducto. El permiso por autoridad pública, o el despacho de seguridad para que se pueda pasar de un lugar a otro sin reparo o sin peligro. (Rodríguez de San Miguel, Juan. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México 1996, p. 631).

Conducto: Es una especie de pasaporte que durante la guerra se concede a un enemigo por el poder público, autorizado para hacer paz o la guerra, o por el general en jefe de un ejército, a fin de que pueda transitar libremente sin que nadie le inquiete ni ponga embarazo alguno. (Montiel Duarte, Isidro A. *Vocabulario de Jurisprudencia*. Imprenta de V. e Hijos de Murguía, Segunda reimpresión, México 2016, p. 217).

¹⁹ Igual efecto se otorgó en la sentencia amparadora dictada el cuatro de mayo de dos mil dieciocho en el juicio de amparo 73/2018-II y sus acumulados 75/2018-II y 76/2018-IV, del índice de este Juzgado de Distrito, en el cual se declararon inconstitucionales diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior. Dicha sentencia fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito en el Estado de Guanajuato en el amparo en revisión 219/2018, el seis de diciembre de dos mil diecinueve.

intervención de la Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad pública de acuerdo con el artículo Quinto Transitorio del decreto constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se ordenó enviar sendos oficios con copia autorizada de la sentencia a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su conocimiento, en aras de aportar argumentos al diálogo constitucional²⁰.

²⁰ Sin que se soslaye que el artículo 78, segundo párrafo de la Ley de Amparo dispone que si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso. Empero, el oficio que se envía al Congreso de la Unión es únicamente con fines informativos a efecto de abonar al diálogo y la cultura constitucional.



AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En Irapuato, Guanajuato, a las **NUEVE HORAS CON CINCUENTA MINUTOS DEL DIEZ DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE**, hora y día señalados para la audiencia constitucional en el juicio de amparo indirecto **390/2020-IV**, **Karla María Macías Lovera**, Juez Novena de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en esta ciudad, ante **Victor Castillo Gómez**, secretario que autoriza y da fe, la declaró abierta sin la asistencia de las partes.

A continuación, el secretario solicita al oficial de partes de este juzgado y al encargado de la mesa de trámite proporcionen la correspondencia relativa a este expediente, quienes informan que no existen promociones pendientes de entregar.

Asimismo, relaciona las constancias que integran los autos, entre las que se encuentran: demanda promovida por *****
***** ** ***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** ***** *****
***** y ***** ** ** ***** ***** (fojas 1 a 46), auto admisorio de treinta de junio de dos mil veinte (fojas 47 a 49) e informes del General Secretario de la Defensa Nacional (foja 52 a 53), Director General adjunto del Diario Oficial de la Federación (fojas 58 a 60), Secretario de Marina (fojas 64), Secretaria de Gobernación (fojas 92 a 93), Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana (foja 102) y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (foja 103).

El secretario da también cuenta con el telegrama remitido por la Consultora Jurídica General, en ausencia del Consejero Adjunto de Control Constitucional de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (foja 56).

La Juez acuerda: téngase hecha la relación de autos.

De igual manera, se toma conocimiento de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal acusó recibo del oficio 7141/2020, con el cual se le notificó el auto admisorio, en el que se requirió al Presidente de la República el informe justificado.

Periodo de pruebas. Abierto el periodo probatorio el secretario hace relación de las ofrecidas por la parte quejosa en su demanda y en su escrito presentado el veintidós de julio de dos mil veinte, consistentes en:

1. Las direcciones electrónicas de distintos sitios de internet, que considera son un hecho notorio para este juzgado;

2. Las credenciales de elector originales de las quejasas

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

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

***** y ***** ** ** ***** ***** , que fueron compulsadas por el secretario de este juzgado;

3. La licencia de conducir del quejoso ***** ** ***** ***** exhibida en original y cotejada por el secretario de este juzgado.

4. Avisos-recibos de pago por concepto de agua potable, energía eléctrica y teléfono a nombre de las personas quejasas.

Asimismo, hace constar que las autoridades no ofrecieron pruebas en sus informes justificados.

La Juez provee: con fundamento en el artículo 119 de la Ley de Amparo, se admiten las pruebas de cuenta que se desahogan en razón a su propia y especial naturaleza. **Con lo que se concluye esta etapa.**

Periodo de alegatos. Abierto el periodo de alegatos, la secretaria hace constar que la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita formuló pedimento y el resto de las partes no presentó alegaciones.

La Juez provee: se tienen hechos los alegatos de la representación social, se declara precluido el derecho de las partes restantes para alegar y **se cierra este periodo.**

Al no haber más diligencias pendientes de desahogo, la juez procede al estudio del asunto para emitir la resolución que corresponda.

Doy fe.-

**Juez Noveno de Distrito
en el Estado de Guanajuato**

Karla María Macías Lovera.



Secretario

Victor Castillo Gómez.

VISTO el juicio de amparo indirecto 390/2020-IV; y,

RESULTANDO

PRIMERO. DEMANDA. Mediante escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil veinte al secretario de guardia del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato con sede en Irapuato, por estimar violados los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 21, 29, 89 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 12, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5, 7, 13 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *****

***** y *****

solicitaron el amparo y protección de la justicia de la unión en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se transcriben:

“III. Autoridades responsables.

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

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

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

- v. Director del Diario Oficial de la Federación, (...)
vi. Secretaria de Gobernación, (...)

IV.- ACTO RECLAMADO.-

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

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

SEGUNDO. ADMISIÓN Y TRÁMITE. Este juzgado registró la demanda con el número **390/2020-IV** y la admitió mediante proveído de treinta de junio de dos mil veinte, dio la intervención legal que corresponde a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, solicitó informe justificado a las autoridades señaladas como responsables y fijó día y hora para la celebración de la audiencia constitucional que, tras varios diferimientos, se celebró en términos del acta que antecede.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. Este juzgado de distrito es competente para resolver el presente juicio de amparo con fundamento en los artículos 103, fracción I, de la Constitución General de la República; 33, fracción IV, 37, párrafo segundo, y 107, fracción I, inciso g) de la Ley de Amparo; 48 y 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en el Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, pues los quejosos reclaman una norma general con motivo de su entrada en vigor, específicamente un acuerdo general emitido por el Presidente de la República, que deberá ejecutarse en todo el país, incluyendo el territorio donde este juzgado ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. ACTO RECLAMADO. La fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo, establece como un requisito de las sentencias de amparo, la fijación clara y precisa del acto reclamado.

El acto reclamado en este juicio es el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

Este acuerdo se reclama en su totalidad por vicios de fondo, así como por vicios formales en cuanto a la competencia de la autoridad emisora y su proceso de publicación.

TERCERO. CERTEZA DEL ACTO RECLAMADO. El General Secretario de la Defensa Nacional (foja 52 a 53), Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación (fojas 58 a 60), Secretario de Marina



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

(fojas 64), Secretaria de Gobernación (fojas 92 a 93) y Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana (foja 102) **negaron** el acto reclamado.

Sin embargo, esta negativa se desvirtúa porque el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (foja 103) **aceptó** la emisión del acuerdo reclamado.

Máxime que la existencia del acto reclamado no está sujeta a prueba, pues se trata de una norma general publicada en un periódico oficial que, por ende, tiene la naturaleza de hecho público y notorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo²¹.

CUARTO. PROCEDENCIA DEL JUICIO. Previamente al estudio de fondo del juicio, deben examinarse las causas de improcedencia hechas valer por las partes o advertidas de oficio, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo.

Los supuestos de improcedencia del juicio de amparo deben interpretarse de manera estricta, con el fin de favorecer el examen de la cuestión substancial planteada y, en consecuencia, hacer posible la tutela de los derechos vulnerados.

En efecto, el artículo 17 constitucional²² reconoce el derecho de acceso efectivo a la justicia, que tiene como fin que las instancias judiciales sean un mecanismo eficaz y confiable al que las personas acudan para dirimir cualquier conflicto que derive de las relaciones jurídicas en las que

²¹ Es aplicable la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, página 260, Tomo XII, agosto de 2000, Novena Época, que es del tenor literal siguiente: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita 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.”

²² **“Artículo 17. (...)**

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...”

participan y que, para ello, **no se establezcan requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad**²³.

Este principio, reconocido también por los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, genera la obligación para las autoridades legislativas de no establecer normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican²⁴.

Y para las autoridades judiciales, el deber de evitar en todo momento prácticas que tiendan a denegar o limitar el derecho de acceso a la justicia²⁵, pues tienen la obligación de resolver las cuestiones que se les

²³ Así se determinó en la tesis 1a. CCCXXV/2014 (10a.), Décima Época, registro 2007458, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, p. 582, que, en lo conducente, dice: **INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, PÁRRAFO CUARTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA AL PREVER LÍMITES A LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2013)**. El artículo 17 constitucional reconoce el derecho de acceso a la justicia. Este derecho tiene como fin que las instancias de justicia constituyan un mecanismo eficaz y confiable al que las personas acudan para dirimir cualquier conflicto que derive de las relaciones jurídicas en las que participan y que, para ello, no se establezcan requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad. (...)

²⁴ Tesis: 1a. CCXCIV/2014 (10a.), Décima Época, registro 2007062, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, p. 535, que dice: **TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican.

²⁵ Tesis: I.4o.A. J/1 (10a.), Décima Época, registro 2002436, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3, p. 1695, que dice: **ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN EVITAR, EN TODO MOMENTO, PRÁCTICAS QUE TIENDAN A DENEGAR O LIMITAR ESE DERECHO**. A fin de satisfacer efectivamente el derecho fundamental de acceso a la justicia, debe acudir al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prescribe la obligación por parte del Estado, de conceder a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, los cuales pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la propia convención. Asimismo, en la interpretación que se ha hecho de este numeral por



plantean **sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial**, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan el enjuiciamiento de fondo del asunto.

Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes, o recursos intentados, establecidos por el legislador, **son de interpretación estricta** para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro persona e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho, **sin soslayar los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes y recursos**²⁶.

parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido criterio sostenido que, para la satisfacción de dicha prerrogativa, no basta con la existencia formal de un recurso, sino que éste debe ser efectivo; es decir, capaz de producir resultados o respuestas y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada; en otras palabras, la obligación a cargo del Estado no se agota con la existencia legal de un recurso, pues éste debe ser idóneo para impugnar la violación y brindar la posibilidad real, no ilusoria, de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida. En estas condiciones, la existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana citada, sino de todo Estado de derecho. Por tanto, los órganos jurisdiccionales deben evitar, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o limitar el referido derecho de acceso a la justicia.

²⁶ Este criterio fue sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), Décima Época, registro 2007064, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, p. 536, que dice: **TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.** La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.

La Ley de Amparo establece hipótesis en las que el juicio de amparo es improcedente, de manera expresa en su artículo 61 y tácitamente en otras disposiciones normativas.

Sin embargo, se insiste, todas estas causas de improcedencia son **de aplicación estricta** con la finalidad de favorecer el acceso efectivo a la justicia de los quejosos y estudiar la cuestión sustancial planteada.²⁷

Lo anterior no implica que deban desconocerse supuestos indispensables de procedencia de la acción de amparo, sino que el juez debe estudiar las causas de improcedencia en atención a su finalidad para determinar si efectivamente existe un obstáculo para estudiar la constitucionalidad de los actos reclamados y evitar impedimentos discriminatorios, desproporcionales o carentes de racionalidad²⁸.

²⁷ Tesis: 2a. CLVII/2009, Novena Época, registro 165538, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, p. 324, que dice: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el juez de amparo.

²⁸ Apoya lo anterior la tesis: 1a./J. 90/2017 (10a.), Décima Época, registro 2015595, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 213, que dice: **DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.** De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la



1. OPORTUNIDAD

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La presentación de la demanda de amparo fue oportuna. El artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo, establece un plazo especial - de treinta días- para promover el juicio de amparo cuando se reclaman normas por su sola entrada en vigor, que se computa a partir del día en que inicia su vigencia, según el artículo 18, *in fine*, de la propia ley.

En este caso, el acuerdo general reclamado inició su vigencia el doce de mayo de dos mil veinte, esto es, al día siguiente de su publicación, según se dispuso en su transitorio primero:

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

Desde el doce de mayo hasta el treinta de junio (cuando se presentó la demanda) transcurrieron cincuenta días naturales pero ningún día hábil. Esto es así porque si bien pasaron treinta y cinco días sin contar sábados ni domingos, no cabe computar estos días como hábiles, porque en ese momento los plazos para promover el juicio de amparo estaban suspendidos, de conformidad con los acuerdos generales 10/2020 (seis de mayo a quince de junio) y 13/2020 (dieciséis a treinta de junio) del Consejo de la Judicatura Federal. En el último se establecieron medidas para tramitar asuntos calificados como urgentes.

De acuerdo con lo anterior, la demanda de amparo fue presentada en tiempo.

2. ACTOS DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

De acuerdo con el artículo 103, fracción I, de la Constitución

improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los numerales 1, fracción I, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo sólo procede contra “**actos de autoridad**”, entendidos como aquéllos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omiten los que de realizarse crearían, modificarían o extinguirían dichas situaciones jurídicas. En ese sentido, si no se reclama un acto con tales características, el juicio de amparo es improcedente de conformidad con la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido distintos criterios para definir cuándo hay un acto de autoridad; así, un acto de autoridad para efectos del amparo es el que proviene de un ente de hecho o de derecho que emite actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin requerir para ello de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

Esto significa que el juicio de amparo sólo procede contra actos **obligatorios**, y no contra meros dictámenes u opiniones, sometidos a la aprobación de un órgano distinto o superior.

En el caso, el acuerdo reclamado establece en su parte inicial:

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

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

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

En su parte final el acuerdo está firmado por los siguientes servidores públicos:

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



Montaño.- Rúbrica”

Como se observa el acuerdo reclamado fue firmado por varios servidores públicos: el Presidente de la República, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. Sin embargo, la sola firma no implica que todas estas autoridades sean responsables del contenido del acuerdo.

Es así porque al inicio se establece expresamente que quien lo emite es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

I.- *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
(...).”*

Y la firma de los Secretarios de Estado sólo obedece al cumplimiento de las formalidades establecidas en los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 12. *Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.*

Artículo 13.- *Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.*

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.”

Por ende, los titulares de las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Seguridad y Protección Ciudadana no tienen el carácter de autoridades responsables ordenadoras; sin embargo, sí cuentan con facultades para ejecutar el acto reclamado y, por ende, sólo en ese aspecto se considerarán autoridades responsables para efectos de este juicio.

Ahora bien, no se observa la intervención de la Secretaria de Gobernación en el proceso de creación de la norma, ni en su ejecución o

en su publicación, que es responsabilidad directa de la Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, en términos del artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Por esa razón, sólo por esta autoridad se decreta el **sobreseimiento** en el juicio, respecto de la **Secretaría de Gobernación**, en términos de los artículos 63, fracción I, 61, fracción XXIII, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo, el último aplicado a *contrario sensu*.

3. INTERÉS LEGÍTIMO Y EFECTOS AUTOAPLICATIVOS DE LA LEY

Por su íntima relación, se estudiarán de manera conjunta estas cuestiones, pues el interés jurídico o legítimo es uno de los aspectos que deben analizarse al momento de determinar si existe un acto de aplicación de la norma en perjuicio de la parte quejosa que la legitime para acudir al amparo o si la sola vigencia de ésta le ocasiona algún perjuicio.

Para tal efecto, se explicará la naturaleza autoaplicativa y heteroaplicativa de las normas, en qué casos procede el juicio de amparo contra éstas, qué tipo de perjuicio debe ocasionar una norma a las personas y cuándo les legitima para acudir a juicio. Se precisará cómo se ha matizado tal distinción por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la figura del interés legítimo y se explicará cómo debe entenderse éste. Finalmente se estudiará si el acuerdo reclamado, por su sola vigencia, es susceptible de generar perjuicios en la esfera jurídica de las personas quejasas.

3.1 Naturaleza heteroaplicativa y autoaplicativa de las normas

Desde la quinta época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha clasificado las normas para efectos de la procedencia del juicio de amparo en su contra en autoaplicativas y heteroaplicativas. En principio, la Corte estableció que las normas autoaplicativas se distinguen porque implican un “principio de ejecución”²⁹; sin embargo, a partir de la Novena

²⁹ Si se realiza una búsqueda en el sistema electrónico del Semanario Judicial de la Federación, únicamente respecto a tesis sostenidas por la Corte se obtienen trescientos cinco registros, el primero de mil novecientos cuarenta y seis. Su rubro y texto se transcriben a continuación:



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Época se estableció que la distinción de las normas debe realizarse de acuerdo con el concepto de "individualización incondicionada".

De acuerdo con este concepto, las normas autoaplicativas son aquellas que imponen obligaciones a los gobernados desde su entrada en vigor **sin que estén sujetas condición alguna**, es decir, de acuerdo con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho; mientras que las normas heteroaplicativas **requieren de la materialización de una condición para que surja la obligación de los particulares de acatarlos**, esto es, las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación³⁰.

Como se observa, esta distinción se basa en el principio de **instancia de parte agraviada**, de acuerdo con el cual, para que el juicio de amparo sea procedente, el acto reclamado debe lesionar la esfera jurídica de quien lo promueve. Así, si la norma ocasiona perjuicio desde su entrada en vigor, será autoaplicativa; cuando no afecta a los gobernados

Tesis intitulada Quinta Época, registro 816207, Segunda Sala, 1946, p.131, que dice: **LEYES AUTOAPLICATIVAS**. Debe estimarse que el decreto de 30 de junio de 1943 (relativo al impuesto de la Renta sobre el Superprovecho) **traía consigo un principio de ejecución**, ya que ordenó que quedarán sin efecto las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que obligarán a devolver cantidades correspondientes al impuesto de la renta sobre el superprovecho; y es indudable que para ejecutar esta disposición, no era necesario ningún acto posterior de las autoridades.

³⁰ Sustenta tales argumentos, la jurisprudencia P./J. 55/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que expresa: **"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA**. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas econtenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."

sino hasta que exista un acto de aplicación, la norma será heteroaplicativa. **Esto significa que la distinción de las normas gira en torno al perjuicio que pueden resentir los gobernados.**

Por lo cual, el juicio de amparo procederá cuando se impugne una norma autoaplicativa, pues ésta lesiona la esfera de los gobernados únicamente con su vigencia. En cambio, si una persona combate una norma heteroaplicativa con motivo de su sola entrada en vigor, el juicio de amparo será improcedente³¹, **ya que debe demostrarse la existencia de un acto de aplicación que le perjudique.**

3.2 Normas autoaplicativas y heteroaplicativas e interés legítimo.

En dos mil once se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en aspectos que modificaron la manera de entender a los derechos humanos y al juicio de amparo. En primer lugar, con la reforma publicada el diez de junio se sustituyó el término garantías individuales por derechos humanos, se estableció que tendrían tal carácter los establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales y además se precisó que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Con lo anterior, la Constitución estableció de manera expresa que los derechos humanos no solo instauran ideas u objetivos, sino que confieren derechos y obligaciones exigibles a cargo de todas las autoridades del país.

De acuerdo con la teoría construida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que una persona tenga interés jurídico debe existir un acto de autoridad que incida en un derecho subjetivo tutelado por el ordenamiento jurídico que obligue a la autoridad a actuar en determinado sentido y que pueda exigir el gobernado. Por ende, cualquier

³¹ Lo anterior en términos del artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, que dice:

“CAPÍTULO VII

Improcedencia

Artículo 61. *El juicio de amparo es improcedente:*

(...)

XII. *Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y **contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;*** (...).”



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

derecho fundamental protegido por las normas constitucionales y convencionales otorga un derecho y una acción jurídica; así pensado, el juicio de amparo sería procedente contra todo tipo de actos que pudieran afectar tales derechos.

El seis de junio de dos mil once se publicó la reforma constitucional en materia de amparo. Uno de sus aspectos más relevantes fue la modificación del principio de “agravio personal y directo”. De acuerdo con el texto actual del artículo 107 constitucional, fracción I,³² el amparo debe promoverse a instancia de parte agraviada, ya sea por 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 la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.**

En la ley reglamentaria se hizo referencia a dos conceptos: el interés jurídico y el interés legítimo, aunque no se estableció su concepto o su diferencia. Por lo cual, el interés legítimo ha sido materia de estudio de varias sentencias, con base en las cuales la Corte ha delineado sus características, aunque ha establecido que **tal definición está en evolución y es materia de perfeccionamiento**³³.

A continuación se reseñan criterios en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lineamientos sobre cómo debe entenderse el interés legítimo.

Al resolver el **amparo en revisión 366/2012**, la Primera Sala sostuvo que “el interés legítimo admite definirse como aquel **interés**

³² **“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.

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

(...).”

³³ En el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resumió los criterios emitidos en relación con el interés legítimo, que se toma en consideración para construir este apartado.

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**”, en el entendido de que “[d]icho interés **deberá estar garantizado por un derecho objetivo**, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; **debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.**”

Posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la **contradicción de tesis 111/2013**, en la cual señaló que el interés legítimo supone “una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción”, de tal manera que “el interés legítimo solamente **requiere de una afectación a la esfera jurídica** entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión **es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.**”

En dicho precedente también se explicó que el interés legítimo implica “un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que **la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto**”, aclarando que “esta titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica, requiere de un interés actual y real, no hipotético, pues ello se encontraría referido a un interés simple”

Una vez establecido que el interés legítimo exige la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica la cual no necesariamente debía ser patrimonial, el Pleno precisó que dicha afectación requería además “**ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad**, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, **el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.**”



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

En dicha ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte estableció que las notas distintivas del interés legítimo previsto en la fracción I del artículo 107 constitucional son las siguientes:

a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

d) La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

g) La situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.

h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.

i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.

j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

En la **contradicción de tesis 553/2012** se abordó la problemática de si los usuarios de un club deportivo -menores de edad, quienes acudían a través de sus padres- tenían interés legítimo para

impugnar los actos de autoridad que se dirijan en contra del dueño de ese club y no a ellos, alegando que por su situación frente al orden jurídico se veían perjudicados por la imposibilidad de utilizar las instalaciones del club. En dicho precedente se afirmó que “el interés legítimo, como se ha establecido, permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo”, precisando que dicho interés se actualizará en la mayoría de los casos cuando “existan actos de autoridad **cuyo contenido normativo no es 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 del ciudadano, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento**”, de tal manera que en esos casos “bien cabría hablar de un agravio personal e indirecto -en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico-”.

En el **amparo en revisión 152/2013**, la Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgados de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinatario directo, tomando en consideración para ello la *especial situación* de aquéllos frente al ordenamiento, se señaló que “para constatar un interés legítimo **no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma**”, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere “una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de **un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares**, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.” Posteriormente, esa misma idea fue reiterada por la Primera Sala en el **amparo en revisión 216/2014**.

En el **amparo en revisión 323/2014**, se señaló que la asociación civil quejosa acreditó encontrarse en una *especial situación* frente al ordenamiento para combatir la omisión de diversas autoridades federales de cumplir sus facultades de promover ante las instancias competentes las responsabilidades administrativas y penales, así como las acciones resarcitorias de daños, en contra de funcionarios públicos



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

federales y de las entidades federativas por las irregularidades en el manejo, destino y aplicación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), toda vez que “su objeto social se encuentra encaminado a realizar actos tendientes a estudiar la adecuada prestación de los servicios, públicos; así como evaluar, analizar, dictaminar [...] el ejercicio eficiente del gasto público educativo.” Con dicha argumentación la Sala **consideró se actualizaba la existencia de un vínculo entre la quejosa y el derecho cuestionado en dicho precedente** y, en consecuencia, aquélla contaba con interés legítimo.

En el amparo **566/2015**, la Primera Sala estudió el caso de varios artistas y promotores de la cultura que reclamaban la omisión de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes” de Tepic, Nayarit, y consideró que tenían interés legítimo para acudir al juicio de amparo. En dicho asunto se determinó que los quejosos demostraron su situación especial frente al orden jurídico, al mostrar su interés en actividades culturales y acreditar que las realizaban en la ciudad de Tepic.

Luego, en el amparo en revisión **1359/2015**, la Sala estimó procedente el juicio de amparo promovido por una asociación civil dedicada a promover la investigación, enseñanza y defensa de los derechos humanos (en particular de los derechos de libertad de prensa, expresión e información) contra la omisión de expedir la ley reglamentaria que ordena el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce; pues estimó que acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión.

De acuerdo con lo anterior, la Corte consideró que para que exista interés legítimo se requiere: **(i)** Que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** Que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; **(iii)** La existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; **(iv)** Que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y **(v)** Que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo³⁴.

³⁴ Así se estableció en la tesis 1a. CXLVI/2017 (10a.), Décima Época, registro 2015235, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, p.

En el amparo en revisión **307/2016**, la Primera Sala estudió en revisión, el juicio promovido contra el proyecto “Parque Temático-Ecológico Laguna del Carpintero” en Tampico, Tamaulipas. En dicho asunto, la Sala revocó el sobreseimiento decretado por la juez de distrito, y consideró que las quejas sí tenían interés legítimo en los actos reclamados. Explicó que el medio ambiente es un elemento indispensable para la conservación de la especie humana y, por tanto, se trata de un bien público colectivo, sin embargo, no cualquier persona podría promover el juicio de amparo para evitar el desbordamiento de la actuación judicial. Ante ello, la Sala estableció que debía buscarse un equilibrio entre la tutela efectiva al derecho humano al medio ambiente, sin rebasar los cauces legales establecidos. Por esa razón estimó que debía considerarse la situación especial de la persona que acude al juicio en relación con la comunidad o ecosistema vulnerado y, por ende, tienen legitimación para acudir al juicio **quienes se benefician o aprovechan de los servicios ambientales que brinda la comunidad, de manera que su protección se traduce en un beneficio específico; el restablecimiento de los servicios ambientales en su favor.** Pero como la prueba técnica puede ser difícil en estos casos, debe atenderse -no como único criterio- al entorno adyacente y a la existencia de áreas de influencia, que son espacios geográficos en que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas. De acuerdo con lo anterior, concluyó que las quejas sí tenían interés jurídico para acudir al amparo, porque los manglares en los que se construiría el proyecto si bien tienen influencia regional, nacional y global, su influencia impacta en quienes habitan en Tampico, Tamaulipas, donde habitan las quejas.

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido un criterio de manera uniforme³⁵ que tiene el

490, que dice: DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO, PARA ALEGAR SU VIOLACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que exista interés legítimo se requiere: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y, (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

³⁵ Este criterio se expresa en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), Décima Época, registro 2019456, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, p. 1598, que dice: **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS**



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

carácter de jurisprudencia, al resolver los amparos en revisión **487/2013, 56/2016, 523/2018, 506/2018 y 761/2018**. De acuerdo con dicha Sala, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo.

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis **182/2018**, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala retomó el criterio sostenido en la contradicción de tesis 111/2013 y recalcó que de acuerdo con esta sentencia, el interés legítimo es “una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero que no se identifica con el interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos”. Luego explicó en qué casos es posible desechar una demanda por su notoria improcedencia por no existir interés legítimo en el acto reclamado y explicó que en los casos en los que se reclamó la Ley de Seguridad Interior no es posible considerar que la persona que solicita el amparo carece de interés legítimo. **Precisó que el hecho de que la libertad de manifestación de**

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto 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”, con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

ideas, la libertad de expresión y la libertad de reunión sean derechos fundamentales reconocidos para todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, no implica que quien promueva el amparo carezca de interés legítimo por no encontrarse en una situación diferenciada de un sinnúmero de personas que podrían promover el amparo en términos similares. Citó precedentes que reconocen estos derechos y estimó que en estos casos no se está ante un interés simple, porque lo que se defiende es un derecho humano exigible a través del juicio de amparo y considerar lo contrario implicaría que ninguna persona pudiera promover el juicio.

Como se observa en la reseña anterior, el concepto jurisprudencial de interés legítimo ha ido cambiando y evolucionando, con una tendencia de ampliación de los supuestos de procedencia del juicio y el objetivo de proteger de manera efectiva todos los derechos fundamentales reconocidos en favor de las personas.

Ello no se traduce en que el amparo proceda en cualquier caso, sino en la evaluación de la situación de la persona que promueve el juicio de amparo para verificar:

Elementos comunes	Como se actualizan
Existencia de un derecho fundamental reconocido por el derecho objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - La norma que lo reconoce puede ser nacional o internacional. - No es necesario que exista un destinatario/a individualmente definido/a, puede tratarse de una colectividad.
Relación del acto reclamado con la esfera jurídica de la persona que solicita el amparo	<ul style="list-style-type: none"> -El acto reclamado cause un daño directo o indirecto a quien solicita el amparo; - Este daño puede ocasionarse aunque el acto reclamado no se dirija contra quien pide el amparo, puede derivar de efectos indirectos que irradian del acto de autoridad, por lo que debe hacerse un análisis integral de las relaciones jurídicas; - Puede surgir cuando una persona jurídica reclama actos íntimamente relacionados con su objeto social. - En caso de que se tutelen intereses colectivos o



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

	difusos, la persona que solicita el amparo sea parte de la colectividad a quien se reconoce el derecho, por ejemplo, porque habite en el lugar que resiente la afectación.
Beneficio para la persona promovente	- Una eventual concesión del amparo ocasione un beneficio a quien pide el amparo, ya sea inmediato o futuro pero cierto.
Diferenciación del resto de las personas que tienen interés simple	- La persona que promueve debe resentir un agravio diferenciado de la sociedad en general. - Esta diferenciación no debe hacer imposible que un derecho fundamental sea defendido, por ejemplo, cuando un derecho es reconocido a toda la población de un país, como la libertad de tránsito, de asociación o de manifestación.

Una vez que se ha establecido cómo debe entenderse el interés legítimo, debe trasladarse tal concepto a las normas jurídicas clasificadas en autoaplicativas y heteroaplicativas.

Al resolver la contradicción de tesis **152/2013**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó que la distinción entre norma autoaplicativa y heteroaplicativa fue construida sobre la base de la teoría del interés jurídico y debía adaptarse al interés legítimo³⁶.

³⁶ Tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), Décima Época, registro 2006963, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 148, que dice: **INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO.** Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general. Desde la Novena Época, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de "individualización incondicionada", con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa. Así, el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador 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. Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio. Así pues, en el contexto de aplicación de las nuevas reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector -de individualización incondicionada- del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo. Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades

Así, las normas pueden ser autoaplicativas con base en el concepto de interés legítimo, cuando por su sola entrada en vigor y sin necesidad de un acto de aplicación, sus efectos trascienden en una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante para la quejosa, siempre que su interés esté garantizado por el derecho objetivo y pueda traducirse en un beneficio jurídico a su favor.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado procedente el juicio de amparo con la sola entrada en vigor de leyes, que aparentemente podrían considerarse heteroaplicativas -a la luz del interés jurídico-, pero que tienen efectos indirectos en las personas con motivo de su sola entrada en vigor, por lo que serían autoaplicativas en términos de interés legítimo.

Sobre esta base, al resolver el amparo en revisión **152/2013**, la Primera Sala estimó acreditado el interés legítimo de un grupo de personas -que manifestaron ser homosexuales-, para impugnar el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, que definía al matrimonio como un contrato entre un solo hombre y una sola mujer, a pesar de no existir algún acto concreto de aplicación expresado en una determinación que les impidiera casarse. La Sala estimó que las normas estatales no sólo regulan conductas (parte dispositiva), sino que también transmiten mensajes a través de los cuales evalúan un estado de cosas (parte valorativa) que contribuye a la construcción de un estado social en la comunidad.

En razón de la existencia de esta parte valorativa, la Sala estimó que los estereotipos pueden ser perpetuados a través de las normas, que promocionan o ayudan a construir un significado de exclusión o degradación y, en este caso, las normas generan una afectación inminente por su sola existencia.

lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso. No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso. De esta forma, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador para determinar la procedencia del juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable la noción de interés legítimo o jurídico.



Como se observa, la Primera Sala consideró que una norma aparentemente heteroaplicativa, que regula el matrimonio, puede perjudicar autoaplicativamente a personas que no desean contraerlo inmediatamente, por expresar un mensaje discriminatorio hacia un grupo oprimido, que legitima a sus miembros para acudir al amparo, por contar con un interés diferenciado y distinguible³⁷.

³⁷ Tesis: 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.), Décima Época, registro 2006962, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 146, que dice: **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUELLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS.** Los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado, como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. Así, las leyes no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen, ya que no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. En este sentido, las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa. Esta última es el producto de ciertas tesis sobre las que concurren las mayorías legislativas. Lo anterior es especialmente relevante considerar cuando se trata de estereotipos, pues la percepción social que hace sobrevivir un prejuicio contra un sector discriminado se sustenta en una compleja red de leyes y normas que regulan los intercambios de las personas para promocionar el rechazo a estos grupos, cuyo efecto es preservar un determinado mensaje oficial en la sociedad independientemente de la eficacia de determinados contenidos dispositivos de esa legislación. Luego, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también mediante aquellas normas que promocionan y ayudan a construir un significado social de exclusión o degradación, que si bien pueden no tener a los miembros de cierto grupo vulnerable como destinatarios, los efectos de su aplicación mediante la regulación de la conducta de terceros sí les genera un daño de estigmatización por discriminación. Así, esta Primera Sala estima que junto a la afectación material o tradicional que puede generar la parte dispositiva de una norma, puede existir una afectación inmaterial que produce el mensaje transmitido por la norma, es decir, por su parte valorativa. En otras palabras, el estigma por discriminación puede ser una afectación expresiva generada directamente por una norma, la cual comúnmente se traduce en una serie de eventuales afectaciones materiales secundarias, con motivo de la puesta en práctica del contenido prescrito por la norma, como es la exclusión de beneficios o distribución inequitativa de cargas. Sin embargo, lo relevante es que independientemente de las partes heteroaplicativas que contenga la norma, si existe una afectación de estigmatización por discriminación generada directamente en su parte valorativa, se debe reconocer interés legítimo para impugnarla, sin esperar el acto de aplicación. Cabe precisar que este tipo de afectación no diluye el concepto de interés legítimo en interés simple, pues no puede considerarse como un estigma la afectación ideológica que produce una ley en ciertos miembros de la población en general, ni permite hacer pasar como interés legítimo la mera percepción dañina subjetiva del quejoso, es decir, la disidencia u oposición a la norma. La afectación por estigmatización es una afectación concreta y distinguible de la mera oposición o disidencia ideológica a una ley, generable por un mensaje tachado de discriminatorio por la utilización de una de las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso es destinatario por ser miembro de uno de los grupos vulnerables identificados mediante una de esas categorías. Así, la estigmatización por discriminación no sólo depende de las impresiones subjetivas del quejoso, sino de una evaluación impersonal y objetiva del juzgador, lo que se determina mediante la derivación de entendimientos colectivos compartidos, el contexto social en que se desenvuelve y la historia de los símbolos utilizados.

Amparo en revisión 152/2013.

Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 492/2014, la Primera Sala estableció que **las personas pueden combatir las leyes de las que no sean directamente 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 dicho amparo en revisión la Primera Sala exploró el tema del interés legítimo de manera progresiva y estableció una segunda categoría de casos en los que ciertas normas -que por su contenido normativo serían heteroaplicativas- puedan resultar autoaplicativas por su sola existencia desde la perspectiva del interés legítimo, al poder generar una afectación real, concreta, **por imponer barreras ex ante al debate público o que resultan inhibitoras de la deliberación pública**, entendiendo que las condiciones normativas que permiten la generación óptima de la deliberación están protegidas constitucionalmente, pues son condiciones de existencia de un espacio público, sin el cual el gobierno democrático de naturaleza deliberativa -como está consagrado en los artículos 39 y 40 constitucionales- no sería posible³⁸.

³⁸ Página 29 del Amparo en Revisión 492/2014. En ese sentido, la Primera Sala de la Corte ha señalado en tesis aislada CDXIX/2014, de número de registro 2008101 visible en la página 234 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo 1, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno



La Corte consideró que en este caso, en el que se reclamó un tipo penal por un periodista, existía un **efecto amedrentador** que podría inhibir la búsqueda de información por parte de las personas dedicadas al periodismo y, este efecto, es lo que ameritaba la procedencia del amparo³⁹.

En estos dos precedentes, la Corte estableció la posibilidad de impugnar normas, en ejercicio del interés legítimo, aunque no produzcan perjuicios inmediatos y directos en las personas, ya sea por establecer un mensaje discriminatorio o estigmatizador, o bien por tener un afecto amedrentador, inhibitorio del debate público. Sin embargo, en ambas resoluciones consideró necesario que existiera un interés diferenciado entre las o los promoventes del amparo y el resto de las personas.

representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público”.

³⁹ Tesis: 1a. XXXIII/2016 (10a.), Décima Época, registro 2010972, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 680, que dice: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA.** El artículo citado impone a las personas en general una obligación de abstención (no hacer), consistente en no obtener ni proporcionar información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero. Ahora bien, cuando un periodista acuda al amparo, debe considerarse que la obligación que impone la norma constituye una razón para la acción que resulta protegida jurídicamente, por lo que es perentoria y, luego, debe ser suficiente para que el sujeto excluya cualquier otra consideración de oportunidad para actuar en sentido contrario a la obligación de abstención impuesta por la norma impugnada. Así, la parte quejosa acredita la afectación suficiente exigida por el concepto de interés legítimo con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada, pues se ostenta como periodista, por lo que forma parte de un gremio cuya actividad principal es justamente la realización de las actividades que se encuentran excluidas mediante una obligación de no hacer: obtener y proporcionar información; además, el seguimiento de la obligación primaria lo lleva a considerarla como una razón para la acción que, de tenerla como una razón perentoria y autónoma para guiar su conducta, lo llevaría a ver frustrado un beneficio: el ejercicio robusto y desinhibido de su actividad como periodista. Esta afectación debe considerarse cualificada por un contexto adicional que torna su afectación en objetiva, concreta y real, a saber: que la información respecto de la cual se impone la obligación de abstención, por sus características propias, la torna de interés público, ya que se trata de información relacionada, en general, con temas de seguridad pública y el eficiente funcionamiento de las instituciones encargadas de su cuidado. Así, el planteamiento del quejoso no es un ejercicio hipotético, sino que constituye una afectación real en su ámbito profesional. En efecto, esta Primera Sala considera que la labor realizada por los profesionales de la información consiste, precisamente, en buscar y difundir información de interés público. **La existencia de una norma que penalice ab initio la búsqueda de información puede constituir un efecto amedrentador (tener un chilling effect) en dicho profesional.** No obstante, al tenerse por acreditado el interés legítimo del quejoso para combatir el precepto impugnado, no implica prejuzgar sobre su validez constitucional, pues será en el fondo donde se determinará si esa afectación en sentido amplio resulta ajustada a la Constitución o no.

Sin embargo, esta regla fue matizada por la Segunda Sala de la Corte, como ya se explicó, al resolver la contradicción de tesis **182/2018**. En este caso la materia de estudio era determinar si podían desecharse de plano las demandas de amparo promovidas contra la Ley de Seguridad Interior, por falta de interés legítimo al no existir un agravio diferenciado de los quejosos respecto del resto de los miembros de la sociedad.

Aunque no se pronunció acerca del interés legítimo en el fondo de la sentencia, sino en el auto inicial, la Corte no limitó su estudio a lo evidente y manifiesto de la causa de improcedencia, sino que textualmente recalcó que **el hecho de que la libertad de manifestación de ideas, la libertad de expresión y la libertad de reunión sean derechos fundamentales reconocidos para todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, esta amplitud en cuanto a los destinatarios de los derechos no implica que quien promueva el amparo carezca de interés legítimo por no encontrarse en una situación diferenciada de un sinnúmero de personas que podrían promover el amparo en términos similares**; citó precedentes que reconocen estos derechos y estimó que en estos casos no se está ante un interés simple, porque lo que se defiende es un derecho humano exigible a través del juicio de amparo y **considerar lo contrario implicaría que ninguna persona pudiera promover el juicio**.

Como se observa, en este caso la Corte se pronunció acerca del interés legítimo de las personas, cuando reclaman actos violatorios de derechos fundamentales que están reconocidos para prácticamente toda la población, en la que toda esta tiene algún interés por su magnitud, pero al mismo tiempo es poco probable que exista un agravio diferenciado. La Corte explicó que esto no podría ocasionar la improcedencia del amparo para la totalidad de las personas ni imposibilitar el estudio de estos actos.

3.3 Estudio del interés legítimo en el caso concreto.

De acuerdo con lo expuesto, este juzgado considera que las personas quejasas **sí cuentan con interés legítimo para acudir a este juicio**.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

En primer lugar, porque todas ellas son titulares de derechos fundamentales plenamente exigibles, como los derechos a la vida, a la integridad personal, la prohibición de tortura, a la libertad, a la propiedad de sus bienes, a la libre expresión de ideas, a reunirse y a manifestarse. Por ende, su interés está respaldado por normas fundamentales de derecho objetivo, aunque no tengan un destinatario definido, que generan distintas obligaciones para todas las autoridades del país, de acuerdo con el artículo 1 constitucional.

En segundo lugar, el acto reclamado está relacionado con la esfera jurídica de las personas que solicitan el amparo. Con independencia de la constitucionalidad de la norma reclamada, es cierto que ésta faculta a las Fuerzas Armadas para realizar funciones de seguridad pública, entre las que destacan la detención de personas, el aseguramiento de bienes y la prevención de delitos.⁴⁰ Esto implica que las normas sí están

⁴⁰ El artículo segundo del Acuerdo reclamado dispone: “**SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.”

Estas atribuciones son:

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

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

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

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

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

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

(...)

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

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

(...)

estrechamente vinculadas con los bienes jurídicos que protegen los derechos fundamentales de quienes pidieron el amparo y, por ende, pueden ocasionarles daño directo o indirecto de manera inminente.

En tercer término, en caso de que se conceda el amparo, las personas quejas obtendrían un beneficio, consistente en la inaplicación del acuerdo reclamado, conforme con el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

Finalmente, las personas que pidieron el amparo se diferencian del resto de la colectividad, **ya que manifestaron ser activistas y actuar en defensa de los derechos humanos a través de manifestaciones pacíficas contra las decisiones del gobierno federal y estatal** por lo que, dicen, podrían arriesgar su integridad en mayor medida que el resto de la población⁴¹.

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

(...).”

⁴¹ En la suspensión definitiva se consideró que los quejosos demostraron su interés legítimo de manera indiciaria y su residencia en el territorio nacional por las consideraciones siguientes:

“La residencia de los quejosos en territorio nacional, se colige de los siguientes datos y circunstancias:

*- ***** promovieron el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guanajuato; mientras que ***** y ***** promovieron el ***** de este juzgado. Todos ellos reclamaron los*



Además, como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó, en este punto el estándar de exigencia no debe ser tan elevado, sobre todo cuando los actos reclamados inciden en derechos fundamentales que son tan generales que están reconocidos prácticamente en favor de toda la población; de lo contrario, se impediría el estudio de estas normas a través del juicio de amparo.

Respecto a las personas que defienden derechos fundamentales, a raíz de la aprobación de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos⁴² en mil novecientos noventa y ocho, se ha extendido el empleo de la expresión “defensor o defensora de derechos humanos”, que no se ciñe sólo al desarrollo de determinadas actividades distintivas, sino que serán consideradas como tal aquellas

acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, así como el de veintisiete de diciembre próximo pasado, dictado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con el artículo décimo segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, en los cuales se determinaron las tarifas sobre el costo de la gasolina, aplicable a partir del primero de enero del presente año. Esto indica que, en esa época, los quejosos residían en territorio nacional, por ser la circunscripción geográfica en que operaban las tarifas previstas en los acuerdos que combatieron.

- ***** promovió el juicio de amparo ***** del Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, Especializado en Materia de Extinción de Dominio, con jurisdicción en la República Mexicana y residencia en la Ciudad de México, donde reclamó, entre otras cuestiones, el decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reformaron y adicionaron disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De manera que el ámbito espacial de aplicación de las referidas normas reclamadas [territorio nacional], también supone que la quejosa, al combatirlas, residía en el país.

* Finalmente, de acuerdo con el sitio de internet http://www.abctelefonos.com/direccion_mexico/quajanato/irapuato/lucio_marmolejo_1116, ***** tiene su domicilio en *****

Los sitios de internet que se invocaron como fuente de consulta, son hechos notorios en términos del artículo 88 del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es cierto que no hay documentos que demuestren que ***** reside en el país. No obstante, conforme al principio ontológico de la prueba, sí hay datos que generan una presunción en ese sentido.

En efecto, según el citado principio, lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba. Así, en el caso, lo ordinario es que el promovente de un juicio resida en el lugar que ocupe el tribunal ante el cual acuda o, al menos, en uno cercano y que, por lo mismo, sea él o un gestor quien físicamente presente la demanda que hubiere firmado de forma autógrafa.

Esta posibilidad aumenta si los derechos que el demandante defiende, por su naturaleza, son de los que suelen disfrutarse en el lugar de residencia, pues aquí cobra mayor sentido combatir cualquier factor que injustificadamente impida ejercerlos. Así, por ejemplo, es más probable que quien exprese sus ideas públicamente o se reúna con personas con ideologías o posturas afines, sea habitante del territorio específico en que impera la situación social, económica y política frente a la cual asuma una postura crítica y

personas que actúen en favor de un derecho o varios derechos humanos, tanto individual como colectivamente.

Sobre este punto, el artículo 1º de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, se indica que: *“toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y esforzarse por ellos”*⁴³.

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 locales⁴⁴.

expresé una expectativa de cambio, pues su interés se centrará en repercutir positivamente en el entorno con el que tenga contacto de forma cotidiana.

Por otro lado, lo extraordinario consistiría en que un residente en el extranjero, por propio derecho, acudiera al amparo para reclamar las condiciones de seguridad pública que, a su juicio, anularan ciertos derechos que, por su naturaleza, sólo pudieran disfrutarse dentro de territorio nacional, como la libertad de tránsito, la inviolabilidad de domicilio o la libertad de reunión. Esto es así, porque, por regla general, las personas se inconforman con las situaciones perniciosas cuando afectan algún bien jurídico del que sean titulares.

*Luego, el hecho de que ***** ** ** ***** ***** combata actos susceptibles de afectar derechos que, por su naturaleza, ordinariamente se ejercen dentro de territorio nacional, es indicativo de que aquélla sí se encuentra en el país. Presunción que también se extiende a los demás quejosos, aun cuando su residencia ya se había inferido con base en la promoción de los juicios de amparo indicados líneas arriba.*

Por otro lado, los quejosos se asumen como activistas que con frecuencia participan en manifestaciones contra decisiones del gobierno estatal y federal y que, como tales, reclaman un acuerdo que inhibe el ejercicio de los derechos humanos de libre manifestación de ideas, expresión y reunión.

Esto quiere decir que los quejosos no son reactivos frente a un acto concreto de las autoridades que actúan al amparo del acuerdo reclamado, sino proactivos frente al potencial dañino que le atribuyen.

Es así, pues combaten los efectos amedrentadores que, a su juicio, el acuerdo reclamado podría generar en la población civil, entre la cual se encuentran, y cuyos miembros son inhibidos para ejercer derechos constitucionalmente tutelados; que son bienes jurídicos que los quejosos defienden no sólo movidos por la titularidad que sobre ellos detentan, sino también porque pertenecen a los miembros de la comunidad a la cual se adscriben.

De este modo, los promoventes del amparo actúan como personas defensoras de derechos humanos, por lo que el contenido normativo que impugnan, podría inhibirlos en el despliegue de determinadas actividades y en el ejercicio de ciertos derechos —libertad de expresión y reunión en su modalidad de manifestación pública— que son propias de la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos a la que se autoadscriben.”

*Cabe precisar que ***** ** ** ***** ***** exhibió el original de su credencial para votar mediante escrito de veintidós de julio de dos mil veinte.*

⁴² 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.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a las notas distintivas de una persona defensora de derechos humanos. En el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas (2006) señaló que se considera como defensor o defensora de derechos humanos *“toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”*⁴⁵.

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”*.

El rol de los defensores de derechos humanos se ha considerado como un elemento fundamental en el desarrollo de la democracia y el Estado de Derecho. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su labor es esencial en la implementación universal de estos derechos⁴⁶.

La función de un defensor o defensora de derechos humanos se construye sobre la Declaración de los defensores de los derechos humanos, la cual protege, entre otros, los siguientes derechos:

- 1) A procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional.
- 2) A realizar una labor en favor de los derechos humanos individualmente o en asociación con otros.

⁴³ Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998, mediante resolución 53/144.

⁴⁴ Folleto informativo N° 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. en torno a 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”*.

⁴⁵ Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 2006.

⁴⁶ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 13

3) 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.

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

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

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

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

Además, para este juzgado la sola presentación de la demanda de amparo que dio origen a este juicio demuestra que las personas quejas tienen la intención de defender los derechos fundamentales que según alegan, podrían afectarse o limitarse por el acto reclamado.

Las personas que solicitan el amparo actúan como defensoras de derechos humanos, y aducen que las disposiciones jurídicas que impugnan inhiben el ejercicio de ciertos derechos que son inherentes a la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos a la que se autoadscriben.

Esta afectación debe considerarse en un contexto adicional que la torna objetiva, concreta y real, a saber: las normas impugnadas que facultan a las Fuerzas Armadas para realizar actos que inciden en la



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

libertad, integridad y propiedad de las personas, podrían significar un peligro adicional para personas que defienden los derechos humanos y denuncian actos gubernamentales. Esto podría generar un efecto *inhibidor* y *amedrentador* en las personas quejasas para el libre ejercicio de su actividad como defensoras de derechos humanos.

A manera de ejemplo, el punto segundo del acuerdo reclamado faculta a la Fuerza Armada Permanente para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, así como para llevar a cabo la detención de personas y el aseguramiento de bienes, y participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos, todo ello en apoyo al desempeño de las tareas de seguridad pública (fracciones I, X, XIII, XIV y XXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional).

Así, es posible que las personas quejasas se vean amedrentadas o inhibidas⁴⁷ para acudir a una protesta y ejercer su libertad de expresión y asociación, toda vez que su conducta estaría influida por la posibilidad y temor de una intervención de las fuerzas armadas en las protestas sociales o movilizaciones, que cuentan con facultades para realizar detenciones, según el acuerdo reclamado.

La Corte Interamericana se ha referido en otros casos al efecto intimidante en el ejercicio de la libertad de expresión que puede causar el temor a verse sometido a una sanción penal o civil innecesaria o desproporcionada en una sociedad democrática, que puede llevar a la autocensura tanto a quien le es impuesta la sanción como a otros miembros de la sociedad⁴⁸.

Entonces, las normas reclamadas pueden generar un efecto inhibitorio en las personas quejasas, tomando en consideración las actividades inherentes a la defensa de derechos humanos, que se encuentran vinculadas estrechamente con los derechos a la libertad y a la integridad personales, así como con las libertades de expresión y de reunión.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista de Pueblo indígena Mapuche) vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintinueve de mayo de dos mil catorce.

⁴⁸ Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 129, y Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 74.

Por lo cual, se concluye que quienes solicitaron el amparo cuentan con interés legítimo para impugnar el decreto por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública.

Máxime que las personas quejasas acreditaron que tienen su domicilio dentro del país con las credenciales de elector y la licencia de conducir que exhibieron, así como con los comprobantes de domicilio que allegaron. Las identificaciones tienen valor probatorio pleno en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la ley de amparo. Los avisos recibo tienen valor preponderante por tratarse de documentos expedidos por empresas estatales o compañías de comunicaciones, que no fueron objetados por las partes.

No existe otra causa de improcedencia hecha valer por las partes o advertida de oficio.

QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.

La parte quejosa expone que el acuerdo reclamado no se ajusta a las exigencias establecidas en el artículo Quinto Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, según el cual, las fuerzas armadas podrán intervenir en tareas de seguridad pública siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: 1. De manera extraordinaria; 2. Regulada; 3. Fiscalizada; y 4, Subordinada y complementaria.

Por ende, la parte quejosa sostiene que el decreto reclamado transgrede el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se aparta de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Estiman también que no se expusieron ni demostraron las circunstancias poco comunes que justifiquen la situación extraordinaria para que el Presidente de la República disponga de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, o bien, los supuestos en que la Guardia Nacional se vea rebasada o imposibilitada para realizar las



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

funciones que le confiere la ley y que justifiquen que dichas funciones se asignen a la Fuerza Armada Permanente. A su juicio, el acuerdo debía:

- a) Expresar y demostrar que existen circunstancias extraordinarias que salen de lo cotidiano;
- b) Precisar las circunstancias extraordinarias que tengan soporte estadístico y verificable para verificar que las circunstancias se encuentran fuera de lo ordinario;
- c) Las poblaciones, ciudades y entidades donde existen circunstancias extraordinarias;
- d) Las acciones que actualmente está llevando la Guardia Nacional y las circunstancias extraordinarias a las que se enfrenta;
- e) El número de personal con el que cuenta la Guardia Nacional que actualmente se tienen destinados para llevar las tareas de seguridad pública dentro de las circunstancias extraordinarias;
- f) Demostrar que las tareas que están llevando los elementos de la Guardia Nacional son insuficientes y se están viendo rebasados para llevar a cabo las tareas de seguridad pública;
- g) Precisar el número de elementos, cargo, nombre, grados y cargos que intervendrán de forma temporal y extraordinaria en tareas de seguridad pública; y,
- h) Indicar cuales serían las tareas que llevarían de forma extraordinaria tales elementos.

La parte quejosa considera que el acto reclamado no establece funciones reguladas para las fuerzas armadas que estén encaminadas a respetar y garantizar los derechos humanos, ni está fiscalizada su actuación, que debe encomendarse a instituciones encargadas de vigilar el respeto a los derechos humanos.

Asimismo, estiman que el acuerdo reclamado no establece la obligación de las fuerzas armadas, de actuar de manera subordinada y complementaria a las fuerzas civiles, cuya actuación está subordinada a la doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley.

De igual manera, la parte quejosa considera que el decreto reclamado vulnera los artículos 29 y 129 constitucionales, porque las fuerzas armadas sólo pueden actuar en tiempo de guerra.

Finalmente, en el concepto de violación decimoprimeros, los quejosos estiman que el acuerdo reclamado no cumple con la exigencia constitucional de fundamentación y motivación, pues el Presidente de la República carece de competencia para dictar el acuerdo reclamado, ya que únicamente el legislador tiene competencia constitucional para emitir una orden general a través de la cual se ordene la militarización de la seguridad pública; es decir, se vulnera el principio de reserva de ley⁴⁹.

Los conceptos de violación son **sustancialmente fundados**.

El acuerdo reclamado establece:

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

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

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

CONSIDERANDO

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

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

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

Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

⁴⁹ Véase foja 45 *in fine*.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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

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

ACUERDO

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

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

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

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

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

TRANSITORIOS

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

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

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

Como se aprecia, el acuerdo tiene como sustento lo establecido en el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

Este decreto establece:

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019

Artículo Único.- Se **reforman** los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se **adicionan** los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se **derogan** la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

.....

Transitorios

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

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

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

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquella, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.

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

I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y

2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.

II. La Ley de la Guardia Nacional contendrá, al menos, los siguientes elementos:

1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;

2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;

3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;

4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;

5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;

6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;

7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables, y

8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.

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

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

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

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

4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;

6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;

7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;

8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;

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

10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;

2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;

3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;

4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;

5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;

6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y

7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

(Énfasis añadido)

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Séptimo. Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.

Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

Ciudad de México, a 14 de marzo de 2019.- Sen. **Marti Batres Guadarrama**, Presidente.- Dip. **Porfirio Muñoz Ledo**, Presidente.- Sen. **Antares G. Vazquez Alatorre**, Secretaria.- Dip. **Ma. Sara Rocha Medina**, 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 22 de marzo de 2019.- **Andrés Manuel López Obrador**.- Rúbrica.- La Secretaria de Gobernación, Dra. **Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila**.- Rúbrica.

Acorde con lo narrado, la parte quejosa atribuye vicios formales y vicios materiales al decreto reclamado; los vicios formales consisten en esencia en que el Presidente de la República carece de facultades para dictar el acuerdo reclamado, mientras que los materiales se refieren a que la Fuerza Armada Permanente no debe realizar funciones de seguridad pública de la manera en que el Presidente de la República lo ordenó.

1.- Vicios formales.⁵⁰

1.1.- Tesis.

En concepto de este juzgado, el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública es inconstitucional, porque el artículo 89, fracción I, de la Constitución, no faculta al Presidente de la República para emitirlo. Es decir, conforme con la normativa constitucional, el Ejecutivo carece de facultades para **regular** la actuación de la Fuerza Armada permanente; lo que sí puede hacer es **disponer** de dicha fuerza, pero dentro del marco

⁵⁰ Concepto de violación decimoprimer (véase foja 45).

regulatorio que emita el Poder Legislativo, a través de una ley en sentido formal y material.

En efecto, para que el Presidente de la República expida un reglamento se necesita previamente una ley expedida por el Congreso de la Unión en la que se contenga una cláusula habilitante; lo que en el caso no sucede, pues el artículo Quinto Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, sólo otorgó facultades ejecutivas al Presidente de la República (de disposición de la Fuerza Armada Permanente), no normativas.

El acuerdo reclamado vulnera entonces los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que las materias reglamentadas por el Presidente de la República en el acuerdo reclamado son competencia del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracciones XIV y XXI, inciso a), segundo párrafo e inciso c) de la Constitución.

Aunado a lo anterior, las limitaciones de derechos humanos deben estar previstas en una ley en sentido formal y material, no en un reglamento.

1.2.- El juicio de amparo contra leyes.

La ley es una norma que emana de un órgano del Estado expresamente facultado para ello, que regula situaciones generales, impersonales, abstractas y permanentes, y que tiene como características ser imperativa, unilateral y coercitiva.

Para efectos del juicio de amparo indirecto es posible impugnar todo un ordenamiento formal y materialmente legislativo (emanado directamente del órgano legislativo) o **formalmente ejecutivo y materialmente legislativo (procedente de una autoridad ejecutiva)**, o bien, sólo un precepto o preceptos de la ley que se estime inconstitucional.

En el presente juicio de amparo se reclama un acuerdo dictado por el Presidente de la República, esto es, un acto formalmente ejecutivo y materialmente legislativo, pues tal autoridad reglamentó, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, el artículo



Quinto Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

1.3.- Diferencia entre ley y reglamento.

Como señalan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, la legislación es innovativa, esencialmente libre y abierta (por supuesto, dentro de los parámetros establecidos por la Constitución). En cambio, la administración es una actividad conservativa y no innovativa, susceptible de presentarse como *ejecución* de las grandes decisiones que sólo a las leyes compete realizar y, por ello, no es libre, sino esencialmente vinculada, con sometimiento pleno a la ley⁵¹.

La incondicionalidad del contenido y la irresistibilidad de la eficacia de la ley se sustentan en su legitimación en la voluntad de la comunidad; mientras que el reglamento no puede presentarse como voluntad popular, porque la administración no es en sentido estricto un representante de la comunidad, es una organización servicial de la misma, lo cual resulta en esencia distinto; en el reglamento no se expresa una hipotética *voluntad general*, sino una simple regla técnica.

La ley se encuentra revestida de una especial dignidad como consecuencia de su aprobación por el órgano del Estado que está en la mejor posición institucional para expresar la voluntad popular: el Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal⁵².

Sobre esta base, la ley es la norma originaria por excelencia: dispone desde sí misma, transforma el Derecho o las relaciones existentes, puede (dentro de la Constitución) hacerlo todo.⁵³ Nada de esto es propio de las determinaciones reglamentarias, que más bien se presentan como

⁵¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*, tomo I, editorial Thomson Civitas, España, 2005. Página 127.

⁵² Ferreres Comella Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, página 38.

⁵³ Esta libertad del legislador depende de la estructura y densidad de regulación de las distintas normas constitucionales, que es muy diferente de unas a otras, pues en la Constitución hay auténticas reglas, de mandato o de prohibición, completas en sí mismas, que no dejan espacio alguno a la interpretación del legislador, como la abolición de la pena de muerte o la prohibición de tortura o tratos degradantes (artículo 22 constitucional), el mandato de poner al detenido a disposición del juez transcurrido el plazo máximo de cuarenta y ocho horas (artículo 16 constitucional), etcétera (así lo refieren los propios García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. *Op. cit.* Página 127).

complementarias de las leyes, como *ejecución* (en un amplio sentido) de la ley⁵⁴.

Tal como los citados autores precisan, aún es plenamente válida la aguda y expresiva advertencia de Maurice Hauriou: el espíritu de la ley es ser favorable a la libertad, en tanto que el espíritu del reglamento es favorable normalmente a la autoridad⁵⁵.

En ese sentido, cuando se trata de cuestiones que aun siendo administrativas implican para los ciudadanos la imposición de obligaciones o deberes, la limitación de su libertad previa o de sus derechos, entonces se entiende que el reglamento ha de limitarse a actuar como complementario de la ley y que una norma previa con rango de tal es siempre necesaria. Para regular estas materias no bastará invocar la genérica potestad reglamentaria atribuida por la Constitución (artículo 89, fracción I) sino, además de la titularidad de esa potestad, una **habilitación específica**, caso por caso, que la ley haya hecho al reglamento.⁵⁶

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández destacan que el principio de legalidad de la administración se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la administración. La legalidad otorga facultades de actuación, define cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la administración **no puede actuar**. La potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos singulares, sino que procede directamente de la ley.⁵⁷

En ese orden de ideas, la potestad es siempre una derivación de un *status* legal, por lo cual resulta inexcusable una norma previa que, además de configurarla, la atribuya en concreto.⁵⁸

⁵⁴ Op. cit. página 182.

⁵⁵ *Ídem*.

⁵⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Op. cit.* Página 207.

⁵⁷ *Op. cit.* Páginas 449 y 450.

⁵⁸ *Op. cit.* Página 451.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

La administración⁵⁹ actúa las potestades que le han sido previamente atribuidas. Si la administración pretende iniciar una actuación concreta y no cuenta con potestades previamente atribuidas para ello por la legalidad existente, habrá de comenzar por promover una modificación de esa legalidad, de forma que de la misma resulte la habilitación que hasta ese momento faltaba⁶⁰.

1.4.- Limitación de derechos.

Las limitaciones de derechos deben necesariamente establecerse en una ley en sentido formal y material, con el objeto de evitar imposiciones arbitrarias y, además, busca que esa limitación esté fijada precisamente por un órgano democrático -el Congreso-, que se constituye como la opinión mayoritaria de la nación, que requiere promulgarse según el procedimiento de creación legislativa.⁶¹

En materia de limitaciones a derechos humanos deben cumplirse algunos estándares internacionales para determinar si son o no legítimas.

Entre ellos: a) debe estar establecida expresamente en una ley, b) que el objetivo de la limitación sea legítimo, entre los cuales se identifica al orden público, seguridad nacional, seguridad pública, bien común, salud pública y derechos de terceros, y c) que sea proporcional, necesaria y adecuada.

Sobre el tema la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en los casos siguientes:

I.- Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica:

“273. Al respecto, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo (...).”

⁵⁹ Entiéndase el Poder Ejecutivo.

⁶⁰ *Op. cit.* Página 455.

⁶¹ Montoya Camarena, Ramsés. Interpretación de las restricciones constitucionales. Una visión desde la argumentación y la hermenéutica. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. México, 2019. Página 191.

II.- Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá:

“170. Asimismo, la Convención no se limita a exigir la existencia de una ley para que sean jurídicamente lícitas las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades, sino que requiere que las leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

III.- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos:

“176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.”

4) Caso Escher y otros vs. Brasil:

“130. El primer paso para evaluar si la afectación de un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales conforme a las cuales se autoriza una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por la ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en sentido formal y material.”

1.5.- Facultades del Presidente de la República.

El artículo 89, fracciones I y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(...)

*VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y **disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente** o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

(...).”

En este precepto constitucional se establece la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal. Asimismo, se prevé que el Presidente de la República **puede disponer**, en los términos de la ley respectiva, de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

La potestad de disponer de la Fuerza Armada permanente es esencialmente ejecutiva, no normativa, pues la fracción VI del artículo 89 de la Constitución no habilita al Presidente de la República para regular el tiempo, lugar o modo de actuación de dicha Fuerza Armada, sino sólo para disponer de ella, no de la manera que libremente decida el Titular del Ejecutivo, sino con apego a la regulación que establezca el Poder Legislativo, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 73, fracciones XIV y XXI, inciso a), segundo párrafo e inciso c) de la Constitución y en observancia a los lineamientos previstos en el artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

En efecto, siempre que una autoridad emite una norma jurídica, dicha autoridad ha de estar facultada para hacerlo por una norma de competencia anterior. Este es uno de los sentidos más inmediatos en el que puede hablarse de “gobierno de leyes” como algo contrapuesto a “gobierno de hombres”⁶².

En la especie, el Presidente de la República carece de esa competencia normativa, porque el Poder de Reforma Constitucional no se la confirió. De modo que, en todo caso, una vez que el legislador emita la ley que regule la intervención de la Fuerza Armada Permanente en labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria y dote de contenido a esas condiciones de actuación, el Ejecutivo podrá reglamentar dicha ley, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución.

1.6.- Límites de la facultad reglamentaria.

En la acción de inconstitucionalidad 36/2006⁶³, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la facultad reglamentaria está limitada por los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una

⁶² Laporta Francisco J., *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, página 95.

⁶³ La cual dio lugar a la jurisprudencia P./J. 30/2007, consultable en la página 1515, tomo XXV, mayo de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 172521, de rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**”

determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que puedan contener mayores posibilidades o impongan distintas limitantes a las de la propia ley materia de reglamentación.

Así, el Pleno sostuvo que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

El Pleno consideró que si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Por su parte, en la jurisprudencia 1a./J. 122/2007,⁶⁴ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo

⁶⁴ Consultable en la página 122, tomo XXVI, septiembre de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 171459, de rubro:



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de **reserva de ley** y el de **subordinación jerárquica** a la misma.

La Primera Sala destaca que el principio de reserva de ley encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad); es decir, se prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

1.7.- Facultades del Congreso de la Unión.

El artículo 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

(...)

XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

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

(...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de

*ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
(...).*”

A su vez, el artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas a la Constitución de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, establece:

“Quinto. *Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.*”

La interpretación sistemática de los artículos transcritos, en observancia al principio de unidad de la Constitución⁶⁵, permite concluir que el Congreso de la Unión es el órgano facultado constitucionalmente para regular la organización y servicio de las Fuerzas Armadas, las leyes generales que contemplarán la distribución de las competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la legislación en materia procedimental penal.

Es decir, en las disposiciones transcritas existe una habilitación competencial que faculta al Congreso para legislar en las referidas materias; se trata de normas que confieren competencia al Poder Legislativo para crear a su vez normas jurídicas (leyes) que regulen la actuación de la Fuerza Armada Permanente, y que desarrollen los lineamientos establecidos en el artículo transitorio.

Una interpretación aislada del artículo Quinto Transitorio, sin tomar en cuenta las facultades atribuidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución, conduciría a la actuación *ultra vires* del Ejecutivo y a la consecuente invasión de la esfera de competencia del Poder Legislativo.

1.8.- Caso concreto.

Como se adelantó, el acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública

⁶⁵ Acuñado así por Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, páginas 33-54: “La relación e interdependencia existentes entre los distintos elementos de la Constitución obligan a no contemplar en ningún caso solo la norma aislada sino siempre además en el conjunto en el que debe ser situada; todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales”.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

es inconstitucional porque el artículo 89, fracción I, de la Constitución, no faculta al Presidente de la República para su emisión; esto es, el Ejecutivo carece de facultades constitucionales para **regular** (normar) la actuación de la Fuerza Armada permanente.

Conforme al artículo 89, fracción VI, de la Constitución, y el Quinto Transitorio del decreto constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente está facultado para **disponer** de dicha fuerza, pero tal atribución únicamente es de carácter ejecutivo.

Ciertamente, el Presidente de la República ostenta el Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de la Armada de México, de conformidad con la legislación orgánica de aquellos cuerpos castrenses.

Así se aprecia en los preceptos siguientes:

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

“Artículo 11. El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.”

Ley Orgánica de la Armada de México

“Artículo 5.- La Armada de México, para el cumplimiento de su misión, ejercicio de sus atribuciones y desarrollo de sus operaciones navales, comprende los siguientes niveles de Mando:

- I. Mando Supremo;*
- II. Alto Mando;*
- III. Mandos Superiores en Jefe;*
- IV. Mandos Superiores, y*
- V. Mandos Subordinados.*

El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México.”

Tal carácter guarda consonancia con la potestad del Ejecutivo de **disponer** de la Fuerza Armada permanente, establecida en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución y reproducida en el citado artículo Quinto Transitorio del decreto de reformas constitucionales.

El Diccionario de la Lengua Española define *disponer* como sigue:

“1. tr. Colocar, poner algo en orden y situación conveniente. U. t. c. prnl.

2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse.

3. tr. preparar (ll prevenir). U. t. c. prnl.

4. intr. Valerse de alguien o de algo, tenerlo o utilizarlo como propio. Disponga usted DE mí a su gusto. Disponemos DE poco tiempo.

5. intr. Der. Ejercitar en algo facultades de dominio, enajenarlo o gravarlo, en vez de atenerse a la posesión y disfrute. Testar acerca de ello.”

Las acepciones anteriores permiten afirmar que la expresión **“podrá disponer”** contenida en los citados preceptos constitucionales comprende únicamente facultades ejecutivas, tales como ordenar la presencia de fuerzas armadas en cierto territorio del país; autorizar la división militar del territorio nacional y la distribución de las Fuerzas⁶⁶; autorizar la creación de nuevas unidades para el Ejército y Fuerza Aérea; nuevas armas y servicios; nuevos establecimientos de educación militar o nuevos cuerpos especiales⁶⁷, pues en sentido amplio, estos actos “colocan, ponen algo en orden y situación conveniente” (primera acepción del verbo “disponer”).

Del mismo modo, acciones como operar y administrar el poder militar, a través del Alto Mando, o determinar áreas geoestratégicas como regiones navales⁶⁸, son manifestaciones de la facultad de “deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse” (segunda acepción del verbo “disponer”).

En tanto que autorizar, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la organización jurisdiccional de las regiones y zonas navales,⁶⁹ es expresión de la facultad de “valerse de alguien o de algo, tenerlo o utilizarlo como propio” (tercera acepción del verbo “disponer”).

De este modo, la interpretación gramatical de los artículos 89, fracción VI, de la Constitución y Quinto Transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve evidencia que el Presidente de la República carece de facultades normativas para regular la actuación de la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública.

⁶⁶ Artículo 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

⁶⁷ Artículo 14, fracción IX, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

⁶⁸ Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

⁶⁹ Artículo 6, fracción V, de la Ley Orgánica de la Armada de México.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

La interpretación sistemática conduce a la misma conclusión.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Para que el Ejecutivo Federal pueda emitir un reglamento, éste debe estar precedido de una ley en sentido material y formal -emanada del Poder Legislativo-, tal como se razonó en el apartado 1.3 del presente considerando.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se precisó en el apartado 1.6; esto es, el reglamento debe estar precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Por ello, en el caso se vulnera el principio de subordinación jerárquica de la ley.

Lo anterior es acorde con el artículo 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo e inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prevé que el Congreso de la Unión está facultado para **reglamentar** la organización y servicio de las Fuerzas Armadas, las leyes generales que contemplarán la distribución de las competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; así como la legislación en materia procedimental penal.

El artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, precisa que *“Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”* (énfasis añadido).

Como se explicó con antelación, no cabe considerar tal precepto como una cláusula habilitante para que el Presidente de la República desarrolle la normativa en la materia, sino que el artículo transitorio debe interpretarse de manera sistemática con los artículos 21, 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo e inciso c), y 129 de la propia Constitución.

La interpretación funcional lleva a la misma consideración, pues la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve tuvo como propósito que la función de seguridad pública quedara al mando de autoridades civiles.

Se explica.

En la iniciativa de reforma se precisó que ante la carencia de una institución policial civil profesional se pretendía crear la Guardia Nacional, que sería la encargada de prevenir y atacar el delito en todo el territorio mexicano y tendría como funciones ser garante de la seguridad, la paz pública, la libertad y los bienes, además de actuar como auxiliar del Ministerio Público.

En consecuencia, se propuso la creación de la Guardia Nacional que tendría disciplina militar en lo relacionado a su organización, pero por cuanto hace a las funciones ligadas al contacto permanente con la ciudadanía se desempeñaría bajo medidas de autoridad civil.

En ese mismo sentido, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores concluyeron que la Guardia Nacional no implica la militarización de la seguridad pública; por el contrario, ésta será formada con carácter civil, que avala que las operaciones de dicha Guardia estarán encaminadas a garantizar la seguridad de la nación con estricto apego a la Constitución, la ley y los Derechos Humanos.

Asimismo, las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Senadores precisaron: ***“La Guardia Nacional, no significa la militarización, al contrario, es con la finalidad de capacitar, formar y crear la Guardia Nacional, para que paulatinamente las fuerzas armadas dejen de prestar ayuda en funciones de seguridad y regresen a los cuarteles, dando paso a la formación de una fuerza civil, plenamente capacitada para el combate a las amenazas del crimen y garante de la seguridad pública.”*** (énfasis añadido).

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en relación con la *Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los*



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, enfatizó que la Federación contaría con una **institución policial de carácter civil** denominada Guardia Nacional.

Sobre estas bases, el artículo Quinto Transitorio da pauta al Congreso de la Unión para que legisle respecto de la actuación de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 73, fracciones XIV y XXI incisos a), segundo párrafo e inciso c), de la Constitución, porque la intervención de dicha fuerza armada debe sujetarse a las condiciones exigidas en el transitorio (carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario) por el Poder de Reforma constitucional, de manera que es menester que el legislador detalle el contenido de esas condiciones de actuación.

En efecto, dicho transitorio no confiere al Presidente de la República la potestad de dictar un reglamento para disponer de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública. Sin embargo, sí exige que la participación de la Fuerza Armada esté regulada. Por tanto, debe atenderse a la distribución de competencias establecida en la Constitución para definir a qué órgano corresponde esa facultad.

Lo que patentiza que el Poder Legislativo es quien debe emitir una ley reglamentaria del artículo Quinto Transitorio de la reforma referida.

Además, las limitaciones a los derechos⁷⁰ deben estar previstas forzosamente en una ley (en sentido formal y material); es decir, dictada por el Congreso de la Unión.

Ello, como se dijo, responde al principio de legalidad, dado que su objeto es evitar imposiciones arbitrarias por medio de formulaciones generales y, además, busca que esa limitación esté determinada por un órgano democrático.

⁷⁰ Respecto de los derechos que limita el reglamento reclamado, se abundará en el apartado de violaciones materiales del presente considerando.

Mientras que la facultad reglamentaria del Presidente **no** puede considerarse emanada de la comunidad, porque la administración no es en estricto sentido su representante, es una organización servicial de la misma, lo cual resulta en esencia distinto.

De igual manera, el reglamento tildado de inconstitucional vulnera el principio de **reserva de ley**, pues el Presidente de la República confirió a la Fuerza Armada permanente facultades que por ley están otorgadas únicamente a la Guardia Nacional.

Veamos.

El artículo 21 constitucional dispone, 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:

(...)

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.

(...).”

Según el precepto transcrito, las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, lo cual contraviene el reglamento reclamado, en el cual se dispone de la milicia en tareas de seguridad pública, sin regular cuándo se estará ante una situación extraordinaria que amerite su intervención, bajo que reglas actuará, quién la fiscalizará o a qué órgano civil se subordinará.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Asimismo, el acuerdo reclamado otorga facultades a las Fuerzas Armadas que el legislador confirió únicamente al Ministerio Público y a la Guardia Nacional.

Lo anterior, pues el reglamento permite a la milicia practicar el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos; empero, los artículos 229 y 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales son claros en el sentido de que el aseguramiento de bienes corresponde al Ministerio Público o a la Policía (autoridad civil) en auxilio de aquél.

Tales preceptos disponen:

“Artículo 229. Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito

Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación.

Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes

El aseguramiento de bienes se realizará conforme a lo siguiente:

I. El Ministerio Público, o la Policía en auxilio de éste, deberá elaborar un inventario de todos y cada uno de los bienes que se pretendan asegurar, firmado por el imputado o la persona con quien se atienda el acto de investigación. Ante su ausencia o negativa, la relación deberá ser firmada por dos testigos presenciales que preferentemente no sean miembros de la Policía y cuando ello suceda, que no hayan participado materialmente en la ejecución del acto;

II. La Policía deberá tomar las providencias necesarias para la debida preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito asegurados, y

III. Los bienes asegurados y el inventario correspondiente se pondrán a la brevedad a disposición de la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables. Se deberá informar si los bienes asegurados son indicio, evidencia física, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo.”

[Énfasis añadido.]

Además, el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional confirió únicamente a la Guardia Nacional, no a la Fuerza Armada Permanente, las obligaciones siguientes:

- Prevenir la comisión de los delitos y faltas administrativas, sobre todo en lugares federales y estratégicos;
- Salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio;
- Garantizar y reestablecer el orden y la paz social;
- Realizar detención de las personas;
- Asegurar bienes;
- Preservar el lugar de los hechos así como los indicios, instrumentos, objetos o productos del delito;

- Colaborar con las autoridades federales en funciones de vigilancia y verificación;
- Colaborar con las autoridades locales y municipales en la protección de la integridad de las personas, la preservación de sus bienes en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- Participar en operativos conjuntos; y,
- Colaborar con las autoridades de protección civil en caso de situaciones de riesgo, desastres o calamidades.

El artículo Quinto Transitorio debe interpretarse de manera estricta, no extensiva, pues el hecho de que la Fuerza Armada permanente participe en tareas de seguridad pública puede limitar o transgredir derechos humanos de las personas quejasas.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en algunos casos, al realizar el control constitucional de normas generales el juez debe ser más exigente a la hora de determinar si se han respetado las exigencias constitucionales.

El artículo 1 de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden limitarse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que **las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente**, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye.⁷¹

⁷¹ Es aplicable, en lo que interesa, la jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 175, tomo XXVII, abril de dos mil ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 169877, que dice: **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**. La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no



2.- Vicios materiales.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La decisión de que la fuerza armada auxilie a la Guardia Nacional durante un plazo de cinco años, fue incluida en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contra esta decisión no procede el juicio de amparo.⁷²

Sin embargo, la Segunda Sala de la Corte también ha establecido que el hecho de que exista una limitación constitucional no impide que ésta se interprete de la manera más favorable a las personas, de la manera en la que se hagan más efectivos y amplios sus derechos, a través de una interpretación relacionada y armónica de todas las normas fundamentales⁷³.

discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.”

⁷² Tesis: I.2o.A.E.10 K (10a.), Décima Época, registro 2013646, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, p. 2165, que dice: **ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LOS DECRETOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN SU CONTRA.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un cuerpo normativo que debe interpretarse integral y armónicamente, de manera que los artículos transitorios de los decretos que la reforman deben considerarse parte del propio ordenamiento y, en consecuencia, el juicio de amparo es improcedente en su contra, de acuerdo con el artículo 61, fracción I, de la ley de la materia, con independencia de que su contenido se oriente sólo a regular la transición entre la norma anterior y la nueva, o incorpore contenidos sustantivos o adjetivos propios.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

⁷³ Tesis: 2a./J. 163/2017 (10a.), Décima Época, registro 2015828, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, p. 487, que dice: **RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.** Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional,

El acuerdo reclamado ordenó a la Fuerza Armada participar con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública y le dotó de las competencias siguientes:

“(...)

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

(...)”

Estas atribuciones son:

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

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

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

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

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

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

(...)

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

también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)."

Como se observa, las competencias de la guardia nacional que se compartieron a la milicia implican:

- Prevenir la comisión de los delitos y faltas administrativas, sobre todo en lugares federales y estratégicos;
- Salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio;
- Garantizar y reestablecer el orden y la paz social;
- Realizar detención de las personas;
- Asegurar bienes;
- Preservar el lugar de los hechos así como los indicios, instrumentos, objetos o productos del delito;
- Colaborar con las autoridades federales en funciones de vigilancia y verificación;
- Colaborar con las autoridades locales y municipales en la protección de la integridad de las personas, la preservación de sus bienes

en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

- Participar en operativos conjuntos; y,
- Colaborar con las autoridades de protección civil en caso de situaciones de riesgo, desastres o calamidades.

De este modo, el acuerdo reclamado facultó a las fuerzas armadas para actuar en una amplitud de supuestos, como realizar detenciones, asegurar bienes, realizar funciones de vigilancia y verificación e, incluso en supuestos más vagos como “mantener y reestablecer la paz” y “prevenir ilícitos”.

La vaguedad es una propiedad del lenguaje que produce duda sobre la idoneidad de uno o varios vocablos para identificar un aspecto de la realidad, dada la ausencia de un criterio adicional más preciso⁷⁴. En otras palabras, un término es vago siempre que la pregunta, ¿a qué se refiere? admita una respuesta dubitada.

De acuerdo con el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, una de las acepciones del término “vago” es falta de cualquier forma de precisión o determinación.

La vaguedad y falta de identidad conceptual de los términos “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”, contravienen los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las personas quejasas, porque producen la falta de cauces definidos sobre el ámbito de actuación material de la Fuerza Armada permanente.

Esto implica que el particular no pueda conocer con precisión las consecuencias que deriven de las situaciones en que se ubique; lo cual puede propiciar el escenario idóneo para que las acciones de los cuerpos legitimados para usar la fuerza del Estado -fuerzas armadas- puedan afectar prácticamente cualquier aspecto de la esfera jurídica de los gobernados, so pretexto de “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”.

Es verdad que una propiedad intrínseca de la norma jurídica es

⁷⁴ Guibourg, Ghigliani y Guarinoni. Introducción al conocimiento científico. Eudeba. Buenos Aires. 1985. Página 47 y 48.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

la vaguedad de los vocablos que integran los supuestos que prevé, pues, en palabras de Alejandro Nieto⁷⁵, la ley es un instrumento de comunicación y “(...) *nunca puede haber una comunicación perfecta entre sujetos tan heterogéneos como el autor del texto y sus destinatarios (...) y, por ello, (...) no es posible redactar un texto legislativo [para] que no surjan problemas de interpretación (...).*”.

Sin embargo, un razonamiento como éste, cabría para salvar la validez de una norma sustantiva aplicable en un proceso judicial, donde un juez (no un elemento militar) la interpretaría y, en caso de ser vaga o ambigua, la dotaría del contenido más justo para la solución del conflicto.

Más aún, la interpretación de la norma sustantiva que un juez aplicase en esas condiciones, generalmente sería *a priori*, porque las consecuencias de derecho que aquélla contemplara se actualizarían, precisamente, luego de haber pasado por el filtro de la interpretación judicial.

No sucede lo mismo con el reglamento que autoriza a la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública, ya que, por su naturaleza, ésta sólo admitiría la interpretación judicial *a posteriori*, es decir, luego de que el elemento castrense hubiese actuado con sustento en tal norma general en perjuicio del particular. Hasta entonces intervendría un juez -generalmente constitucional-, aunque sólo para verificar y, en su caso, reprochar el daño que ya hubiese causado el acto ejecutado al amparo de la ley irregular.

Esto obedece a la inmediatez del contacto entre un elemento militar y un particular, lo cual no da mucha oportunidad para que el primero, o aun su superior jerárquico, interprete la norma general que rija su actuación, a fin de dotarla de contenido, superar su vaguedad y dilucidar el margen de su competencia. En todo caso, el perfil de un miembro de las fuerzas armadas no es el idóneo para interpretar el sentido de una norma jurídica.

Esto demuestra que la claridad de la normativa que instrumenta la fuerza del Estado es un tema al que se debe prestar especial atención.

⁷⁵ Nieto, Alejandro, *El arbitrio judicial*. Ariel Derecho. Primera edición. Barcelona, España. año dos mil, página 256.

Por lo expuesto, la ausencia de límites conceptuales en los términos “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos”, es razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de esa porción del acuerdo reclamado (punto segundo); pues, según se vio, la inmediatez del contacto entre el particular y la milicia, exige que el marco de actuación de estas últimas se defina claramente, porque de lo contrario, cabría el riesgo de que se invadiera la competencia de las autoridades policíacas (civiles) y que ello agravara al gobernado, quien sólo podría reclamar *ex post facto* (después de ocurrido el hecho) la transgresión de sus derechos fundamentales.

Si bien frente a la vaguedad e imprecisión de una norma, una decisión interpretativa permitiría adecuarla a las exigencias de la Constitución, en aras de no generar un vacío normativo en el ordenamiento jurídico, lo cierto es que la claridad e inteligibilidad de los textos normativos conectan con la previsibilidad, entendida como la posibilidad del conocimiento efectivo de la norma por parte de los ciudadanos y si se opta por solucionar los problemas de certeza de una norma a partir de una interpretación conforme, ésta debe contribuir a una mayor claridad y precisión⁷⁶.

La doctrina estadounidense sobre la “amplitud excesiva” (*overbreadht*) y la “vaguedad” (*vagueness*) sostiene que la interpretación conforme no debe aplicarse en casos relacionados con el mandato de certeza, pues en vez de determinar si resulta demasiado vaga o imprecisa, **lo que realmente se hace es reescribir la ley.**⁷⁷

En esa línea, las facultades de “mantener y restablecer la paz” y “prevenir delitos” pueden incidir en varios derechos fundamentales de las personas, principalmente el derecho a la integridad personal, la prohibición de tortura, el derecho a la libertad y la prohibición de realizar detenciones arbitrarias, la libertad de expresión y de manifestación, reconocidos en los artículos 6, 7, 9, 16, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados

⁷⁶ Similares consideraciones se sostuvieron en la sentencia de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, dictada en el **juicio de amparo 73/2018-II y sus acumulados 75/2018-II y 76/2018-IV**, del índice de este juzgado, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior. Dicha resolución fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito en el recurso de revisión 219/2018 el seis de diciembre de dos mil diecinueve.

⁷⁷ Véase Berry, William W. (2014): “Criminal Constitutional Avoidance”, *Journal of Criminal Law & Criminology* Vol. 104, n°. I: pp. 105-132.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Unidos Mexicanos; 6, 7, 9, 10, 17, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en los artículos 4, 5, 7, 13, 15 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Aparentemente, las normas reclamadas no inciden en estos derechos, ya que no autorizan su violación ni establecen limitaciones de manera expresa, sólo facultan a un organismo y a sus miembros para auxiliar en ciertas tareas relacionadas con la seguridad pública.

Cecilia Medina Quiroga explica que, según el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para realizar los derechos fundamentales, los Estados tienen el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Esta acción no solo debe ser formal, sino que implica la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

En la especie no existe una transgresión formal a los derechos a la vida, integridad personal, prohibición de tortura, libertad personal, prohibición de detención arbitraria, libertad de expresión o de reunión. Sin embargo, el acuerdo reclamado sí puede poner en riesgo estos derechos, al encomendar a las Fuerzas Armadas la realización de labores de seguridad pública de manera bastante amplia y vaga.

Las reglas del Derecho tienen que ofrecer a cada persona la posibilidad de contar con una reacción uniforme y predecible en relación con tipos de conductas determinados que, así, puede ser incluida en el cálculo de la propia acción. Y para ello es de primordial importancia que el contenido de la disposición, es decir, lo que está prohibido o es obligatorio, o aquello que puede hacer la autoridad, sea definido y prescrito en la norma con una formulación genérica, pero con la máxima precisión posible⁷⁸.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha destacado, al menos en seis sentencias condenatorias al Estado

⁷⁸ Laporta Francisco J., op.cit., página 87.

Mexicano,⁷⁹ cuáles son los inconvenientes de que la milicia se halle en contacto permanente con la población civil.

En síntesis, 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, en especial a las mujeres. 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.

Aunque los hechos que la Corte Interamericana analizó son relativamente recientes,⁸⁰ la problemática que deriva del contacto entre la milicia y la población civil no lo es tanto.

En efecto, la experiencia que México ya tenía acumulada desde la segunda mitad del siglo XIX, fue suficiente para que el Congreso Constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete se decantara por suprimir las comandancias de la milicia que se habían fijado en toda la República para, en vez de ello, ubicarlas en instalaciones apartadas de las poblaciones civiles.

El producto normativo que al final se generó, es el antecedente directo del actual artículo 129 constitucional.

Por su claridad de ideas, conviene destacar algunos fragmentos de la intervención de Ponciano Arriaga:

“(...) ese poder [el militar] no debe obrar, saliendo de su esfera, sino cuando la autoridad legítima invoque al auxilio de su fuerza (...) Si han causado tantos males a la República esas comandancias generales que se tuvieron inherentes y necesarias a los Estados en términos de que en ningún Estado ha dejado de existir una de ellas con todas sus comandancias secundarias y accesorias, fue porque desgraciadamente reinó la preocupación de que el poder era la autoridad, de que la fuerza era la ley, de que los hechos constituían el derecho. (...) Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la

⁷⁹ **(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 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.

⁸⁰ 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.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley: la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley (...).”

Respecto al tema, los promoventes del amparo explican que existen resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se ha condenado al Estado Mexicano por la violación de derechos humanos por parte de miembros del ejército.

Asiste razón a la parte quejosa. Así se observa en las siguientes sentencias:

- **Caso Radilla Pacheco vs. México.** Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

En este caso, la Corte consideró acreditada la detención de Rosendo Radilla Pacheco por parte de militares, que lo llevaron a un cuartel militar donde recibió maltrato físico y posteriormente fue desaparecido (párrafos 124 a 131). Estos hechos sucedieron en medio de un contexto en el que existieron numerosas desapariciones de personas, realizadas en mayor medida por militares, de acuerdo con los expedientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (132 a 137).

La Corte consideró violados múltiples derechos respecto al directamente afectado y sus familiares, y estimó que la jurisdicción militar debe interpretarse de una manera muy restringida, sólo cuando se trate de juzgar delitos o faltas que atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar (párrafo 272), por lo cual, cuando se trate de conocer un caso que involucre violación de derechos humanos, el caso corresponde a la justicia ordinaria, a fin de no violar el derecho a un juez natural y el debido proceso (párrafo 273).

Nótese que la Corte Interamericana estimó que la sola jurisdicción militar, por su naturaleza, no puede ser apta para conocer violaciones de derechos humanos, con independencia de las acciones y decisiones que en un determinado caso pudiera emitir un tribunal militar.

Esto es importante, porque la Corte dio por sentada la incapacidad de las autoridades jurisdiccionales militares para conocer de delitos contra civiles.

- **Caso Fernández Ortega y otros vs. México.** Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

Los hechos de este asunto se enmarcaron en un contexto de amplia presencia militar en Guerrero dirigida a reprimir actividades ilegales como la delincuencia organizada, en la que se violaron derechos fundamentales (párrafo 78). Respecto a este tema, la Corte dijo:

“79. Entre las formas de violencia que afectan a las mujeres en el estado de Guerrero se encuentra la “violencia institucional castrense”. La presencia del ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular. De acuerdo con la Secretaría de la Mujer del estado de Guerrero “[l]as mujeres indígenas siguen padeciendo las consecuencias de una estructura patriarcal ciega a la equidad de género, especialmente en instancias como fuerzas armadas o policiales, donde se les entrena para la defensa, el combate o el ataque a criminales, pero no se les sensibiliza en los derechos humanos de la comunidad y de las mujeres”. En este contexto, entre 1997 y 2004 se presentaron seis denuncias de violaciones sexuales a mujeres indígenas atribuidas a miembros del Ejército en el estado de Guerrero, las cuales fueron conocidas por la jurisdicción militar sin que conste que en alguno de esos casos se hubiera sancionado a los responsables.”

En ese contexto, en marzo de dos mil dos, la víctima se encontraba en su casa, a la que ingresaron militares, uno de ellos la violó sexualmente mientras los demás miraban (párrafo 82). Este hecho fue calificado por la Corte como tortura, por ser intencional, causar severos sufrimientos físicos y mentales y cometerse con una finalidad (párrafos 117 a 132).

- **Caso Rosendo Cantú y otra vs. México.** Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

Los hechos de este caso también se enmarcaron en un contexto de amplia presencia militar en Guerrero dirigida a reprimir actividades ilegales como la delincuencia organizada, en la que se violaron derechos fundamentales (párrafo 70). Respecto a este tema, la Corte reiteró:



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

“71. Entre las formas de violencia que afectan a las mujeres en el estado de Guerrero se encuentra la “violencia institucional castrense”. La presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en el estado de Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular. De acuerdo con la Secretaría de la Mujer del estado de Guerrero “[l]as mujeres indígenas siguen padeciendo las consecuencias de una estructura patriarcal ciega a la equidad de género, especialmente en instancias como fuerzas armadas o policiales, donde se les entrena para la defensa, el combate o el ataque a criminales, pero no se les sensibiliza en los derechos humanos de la comunidad y de las mujeres”. En este contexto, entre 1997 y 2004 se presentaron seis denuncias de violaciones sexuales a mujeres indígenas atribuidas a miembros del Ejército en el estado de Guerrero, las cuales fueron conocidas por la jurisdicción militar sin que conste que en alguno de esos casos se hubiera sancionado a los responsables.”

En ese contexto, en febrero de dos mil dos, la víctima se encontraba en un arroyo cercano a su domicilio cuando llegaron militares que la golpearon y la violaron sexualmente (párrafo 73). Este hecho fue calificado por la Corte como tortura, por ser intencional, causar severos sufrimientos físicos y mentales y cometerse con una finalidad (párrafos 107 a 122).

- 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.

El dos de mayo de mil novecientos noventa y nueve, el señor Montiel Flores se encontraba afuera de la casa del señor Cabrera García junto con éste y tres personas más, en una comunidad de Guerrero. Alrededor de las nueve horas con treinta minutos, ingresaron a la comunidad cuarenta miembros del ejército en un operativo de lucha contra el narcotráfico, que los detuvieron a las dieciséis horas con treinta minutos y los trasladaron a un batallón de infantería (párrafos 67 y 68). Los miembros del ejército denunciaron a las víctimas; se les inició una investigación y luego un proceso penal que derivó en una sentencia condenatoria (párrafos 69 a 70).

Los representantes de las víctimas expusieron que el papel del ejército en las tareas de seguridad pública propició un ambiente contrario a la efectiva protección de derechos humanos. Que la forma en que operaba el ejército al momento de los hechos del caso implicó una acción o política estatal que conllevó la generación de un riesgo de la libertad de las personas (párrafo 77). Al respecto, la Corte Interamericana estimó:

“79. Este Tribunal recuerda que, respecto al artículo 7 de la Convención Americana, la Corte ha reiterado que éste tiene dos tipos de regulaciones bien diferenciadas entre sí, una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral: “[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6). Cualquier violación de los numerales 2 al 7 del artículo 7 de la Convención acarreará necesariamente la violación del artículo 7.1 de la misma.

80. De otra parte, el Tribunal ha señalado que la seguridad también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. Asimismo, con la protección de la libertad se pueden salvaguardar tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la seguridad personal implica la protección respecto a la libertad física. A su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el derecho a la seguridad no puede interpretarse en forma restringida, **lo cual implica que no pueden ignorarse las amenazas a la seguridad de personas no detenidas o presas.**

81. Los hechos del presente caso se producen en un contexto de **importante presencia militar en el estado de Guerrero en los años 90**, como respuesta estatal al narcotráfico y a grupos armados como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR)¹⁰⁶. **Dicha respuesta consistió en el despliegue de fuerzas armadas en los estados en los cuales operaban estos grupos y donde se desarrollaban actividades de narcotráfico.** Por esta razón, y teniendo en cuenta algunas de las controversias entre las partes (infra párrs. 90 a 92), el Tribunal considera relevante precisar algunos alcances de las obligaciones convencionales en este tipo de circunstancias.

82. En el marco de lo anterior, a partir de dicha década, **las Fuerzas Armadas asumieron funciones y tareas de seguridad pública en algunos estados, entre ellos Guerrero, a través del establecimiento de patrullajes en carreteras y caminos, instalación de retenes, ocupación de poblados, detenciones e interrogatorios y cateo de domicilios en busca de uniformes, armas y documentos.** Guerrero es “de [l]os poc[o]s [estados] que concentra dos zonas militares del total de 41” y, además, incluye una región militar, “la IX, del total de XII regiones, región cuyo presupuesto tuvo un incremento porcentual de 50.14% del año 2000 al 2009, aumento superior a todas las otras regiones a excepción de la I”.

83. En el caso concreto, la Corte observa que en el operativo militar en la localidad de Pizotla realizado el 2 de mayo de 1999, en forma previa a la detención de los señores Cabrera y Montiel, el grupo militar que intervino estuvo constituido por 43 elementos de tropa. Al respecto, la CNDH constató que esta comisión militar se trasladó a dicha localidad con la finalidad de verificar una información referida a una “gavilla” (supra párr. 67). La CNDH consideró acreditado que “el poblado [...] fue sitiado”, “se manten[ía] en vigilancia” y que “personal militar [...] efectu[ó] disparos de arma de fuego, atemorizando a la población civil de la comunidad de Pizotla[,] además de haber tratado con violencia a las mujeres y niños, manteniendo incomunicada durante dos días la citada comunidad”. La CNDH estableció que “la conducta desplegada [por los militares] encargados de dirigir, supervisar y autorizar el citado operativo, lesionaron los [d]erechos [h]umanos de los habitantes de la comunidad [...] al impedirles, e incluso limitarles [...] ejercer su [d]erecho a la [l]ibertad de [t]ránsito”.

84. Por su parte la defensa de las presuntas víctimas en el ámbito interno señaló que el Ejército mexicano no es autoridad competente para la investigación y persecución de los delitos y “será el Ministerio Público, la Policía Judicial a su mando o los auxiliares del propio Representante Social quienes podrán verificar [las] molestias [y la privación a la libertad]”. Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado consideró que el Ejército estaba facultado para



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

detener a las presuntas víctimas “con motivo de la portación de las armas de fuego de uso exclusivo para las Fuerzas Armadas”.

85. Teniendo en cuenta estos elementos, el Tribunal considera que el presente caso tiene relación con jurisprudencia previa donde, a partir de un documento oficial del Estado, se constató que la presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de vulnerabilidad.

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.”

Como se observa, en este caso, la Corte Interamericana se pronunció respecto a la presencia de las fuerzas militares en la realización de tareas de seguridad pública respecto a civiles, y estimó que en este punto los Estados deben tener sumo cuidado debido a que el entrenamiento que reciben las fuerzas armadas está dirigido a derrotar a un objetivo y no a proteger los derechos humanos; asimismo, que el régimen propio de las fuerzas militares, del cual

difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones de las autoridades civiles.

Por eso, la posibilidad de otorgar a las fuerzas armadas funciones de seguridad pública, que incluye limitar la libertad de personas civiles debe responder a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia.

Entonces, la Corte Interamericana no estableció -de manera tajante- la imposibilidad de que la milicia auxilie a las autoridades civiles en la realización de tareas de seguridad pública; sino que estas facultades **deben ser excepcionales y estar sometidas a estricta vigilancia**, para verificar que su actuación sea proporcional y respete los derechos fundamentales. Si no se realiza este cuidado, el Estado incumplirá su deber de estricta diligencia, por someter a la población a una situación de riesgo de violación de sus derechos.

En este caso la Corte estimó que no se llevó a las personas detenidas ante una autoridad judicial de manera inmediata (párrafo 102) ni se les informó el motivo de la detención (párrafo 106). Además, existían serios indicios de que fueron objeto de tortura (párrafo 120).

- **Caso Trueba Arciniega y otros vs. México.** Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C No. 369.

Este asunto versa sobre la responsabilidad del Estado por la ejecución extrajudicial de Mirey Trueba Arciniega el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y ocho por parte de miembros del ejército en Chihuahua.

La Comisión “[s]ostuvo que este hecho ocurrió en un contexto en el cual el Estado mexicano asignó a sus Fuerzas Armadas labores de orden público, con todos los riesgos que ello implicaba y sin disponer las salvaguardas necesarias en términos de regulación, capacitación, dotación y vigilancia para prevenir privaciones arbitrarias del derecho a la vida como consecuencia del uso de la fuerza por parte de dichos agentes (...).”



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

El Estado mexicano reconoció expresamente los hechos probados así como su responsabilidad internacional por la violación, entre otros, a los derechos a la vida e integridad personal (párrafo 9).

Entre los hechos aceptados en el convenio, México aceptó que se ha incrementado la presencia del ejército en el municipio donde sucedieron los hechos y estableció un puesto de mando militar en la década de mil novecientos noventa (foja 24). Existieron hechos violentos ejecutados por militares, entre ellos la ejecución de cinco civiles y la quema de una casa (párrafo 25).

El veintidós de agosto de mil novecientos noventa y ocho, la víctima de veinte años de edad se encontraba en un vehículo con su hermano cuando un carro militar se acercó y pidió que se detuvieran. Mirey se asustó, bajó y corrió, por lo que el comandante le disparó de diez a doce veces (párrafo 29).

En el acuerdo amistoso, México se comprometió a capacitar a las fuerzas armadas respecto a los estándares sobre el empleo y uso excesivo de la fuerza y a los estándares de Derechos Humanos sobre Seguridad Ciudadana. Estos cursos deberán ser impartidos por la Secretaría de la Defensa Nacional de manera sostenida y permanente. Además, el Estado se comprometió a desarrollar indicadores para verificar el resultado de estas capacitaciones. La Corte daría seguimiento a esta medida por dos años. (párrafo 48).

- **Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

De acuerdo con la Corte, los hechos de este caso sucedieron en el marco de la llamada “guerra contra el narcotráfico” que el Presidente Felipe Calderón inició en su estrategia de seguridad pública, o “militarización de la seguridad pública”⁸¹ cuyo objetivo era reestablecer el

⁸¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó: “54. El 11 de diciembre de 2006, unos días después del comienzo de la administración del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, dio inicio la estrategia de seguridad pública, también conocida como “guerra contra el narcotráfico” o “militarización de la seguridad pública”, diseñada e implementada como respuesta estatal para restablecer el orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico imperante en distintas zonas del territorio mexicano.”

orden público frente a la violencia vinculada a la delincuencia organizada y el narcotráfico. Con este objetivo, se ordenó el despliegue de las policías con las fuerzas armadas a través de operativos conjuntos; alrededor de cincuenta mil activos de las fuerzas armadas estaban desempeñando labores de seguridad pública en distintas zonas del país en dos mil doce (párrafo 54).

La Corte explicó que esta estrategia de despliegue militar se había mantenido hasta ese momento sin cambios sustanciales e implica el despliegue de miles de militares *“los cuales “no se limita[ba]n a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y aceptar sus órdenes [...] sino que realiza[ba]n tareas que correspond[ía]n exclusivamente a las autoridades civiles”. En ese contexto, elementos castrenses realizaban, entre otras actividades, numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones, registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente, y “la presencia de las fuerzas militares se ha[bía] extendido más allá de las operaciones de seguridad” en los lugares en que se hallaban desplegadas.”.*

En esto coincidieron el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o involuntarias así como los Relatores Especiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y sobre las ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias (párrafo 57). Asimismo, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por el creciente número de denuncias de violaciones de derechos humanos a manos de elementos castrenses y recomendó que las tareas relacionadas con la seguridad pública y las investigaciones de denuncias de violaciones a derechos humanos fuesen competencia exclusiva de autoridades civiles.

La Corte Interamericana indicó:

*“60. Tras su visita a México en 2013 el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU expresó su preocupación por la persistencia de **“niveles alarmantes de violencia” así como el uso excesivo de la fuerza y una falta de rendición de cuentas en México tras el despliegue del Ejército en 2007 para enfrentar a los cárteles del narcotráfico.** En este sentido, ciudades de los Estados de Chihuahua y Guerrero habrían sido clasificadas como las más peligrosas del mundo. El Relator Especial señaló que de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102,696 homicidios intencionales, de los cuales cerca de 70,000 se encontraban*



relacionados con el tráfico de drogas, en un escenario de “impunidad sistémica y endémica”. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hacia el año 2015 esta cifra se habría incrementado a 151,233 personas asesinadas.

61. Del mismo modo, tras su visita a México en el año 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU [GTDFI] constató que la estrategia de militarización para el mantenimiento del orden público llevó aparejado, entre los años 2006 a 2010, el aumento paulatino en el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] relacionadas con la Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], en particular por detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. En este sentido, de acuerdo con los informes anuales de actividades de la CNDH, entre 2007 y 2017 fueron registradas 10,930 quejas contra la SEDENA, así como 2,881 contra la Secretaría de Marina [SEMAR]⁷⁰. De igual forma, durante dicho período la CNDH emitió 121 recomendaciones dirigidas a la SEDENA y 37 a la SEMAR al constatare violaciones de derechos humanos atribuibles a miembros de las Fuerzas Armadas.

62. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU [CEDAW] en 2012 y 2018 informó que “la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, combinada con la impunidad y corrupción persistentes [en México], [ha] contribuido a la intensificación de [...] pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres”, así como de “[...] unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como [...] desapariciones forzadas, torturas, asesinatos, [y] en particular, el feminicidio, por parte de agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad [...]”. Por su parte, la CNDH ha dado cuenta de un total de 35,433 personas víctimas de desplazamiento forzado interno [DFI] en México hacia el año 2016, de los cuales 31,798 fueron consecuencia de la violencia criminal y la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado. El Estado de Chihuahua ocupó el tercer lugar nacional de desplazamientos forzados internos de origen, con un total de 2,008 víctimas, y destacó que este fenómeno “no se ha podido frenar por parte de las autoridades, lo que ha provocado desprotección de las víctimas”

63. En 2011 GTDFI señaló que muchas de las desapariciones en México podrían calificarse como forzadas al haberse constatado la participación directa o indirecta de agentes estatales en su perpetración, entre ellos elementos castrenses. Por su parte, en 2012 el Comité contra la Tortura de la ONU refrendó expresamente dichas conclusiones del GTDFI y de igual forma mostró su preocupación por “el aumento progresivo del número de desapariciones forzadas presuntamente cometidas por autoridades públicas o grupos criminales o particulares que actuarían con el apoyo directo o indirecto de agentes del Estado, en estados como Coahuila, Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas”. En este sentido, en 2015 el Alto Comisionado de la ONU señaló que en dicho contexto “[...] [p]arte de la violencia puede ser atribuida a los poderosos y despiadados grupos del crimen organizado [...]”. Sin embargo, muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado [...]

64. Por su parte, a nivel interno la CNDH ha dado cuenta, en múltiples informes anuales, en un informe especial, así como en un informe dirigido al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, de la existencia de dicho contexto generalizado de desapariciones de personas y de la gravedad de esta problemática asociada al escenario de violencia que enfrenta México, particularmente desde el año 2007 hasta la actualidad. En este sentido, en 2017 la CNDH concluyó la existencia de 29,903 casos de desapariciones registrados desde 2007 hasta octubre de 2016 en las bases de datos oficiales, de los cuales el 82.71% se concentraron en 11 entidades del país, ocupando el estado de Chihuahua el sexto lugar por el mayor número de ellos, con 1,933 personas desaparecidas.

65. La CNDH también señaló que hasta 2015 habría recibido información sobre 260 denuncias por el delito de desaparición forzada de personas. No obstante, reiteró su preocupación por el desconocimiento del paradero de las miles de personas desaparecidas en México y destacó que las inconsistencias y deficiencias de la información oficial disponible al respecto han sido un impedimento para dimensionar adecuadamente la magnitud de este problema y determinar con precisión “cuántos de esos casos corresponden a desaparición forzada de personas, cuáles son imputables a sujetos vinculados con la delincuencia organizada y el número de víctimas cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes a las señaladas”

66. La Corte nota que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y diversos Comités y procedimientos especiales de la ONU, han señalado la existencia en México de un patrón estructural y generalizado de impunidad y la falta de acceso a la justicia y reparación para las víctimas de delitos en general, y en particular en los casos de graves violaciones en las cuales se presume la participación de agentes estatales a nivel federal y local.

67. En cuanto a las falencias en las investigaciones y ausencia de respuesta judicial y reparación en los casos de desapariciones forzadas, el GTDFI, tras su misión a México en 2011, señaló la existencia de un patrón crónico de impunidad y la falta de confianza de las víctimas de desaparición forzada en el sistema de justicia y en las autoridades, **incluyendo las Fuerzas Armadas**, donde no se estarían realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación; lo cual, a su parecer, era manifestación de la falta de voluntad o incapacidad estatal para realizar investigaciones efectivas en tales casos. En 2015 el GTDFI reiteró sus conclusiones en cuanto a que la impunidad generalizada en México perduraba como patrón crónico y era un factor que propiciaba la reiterada perpetración de las desapariciones forzadas”, mientras que el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU manifestó su preocupación por la impunidad respecto de los casos denunciados por desaparición forzada, “que se expres[ó] en la casi inexistencia de condenas por este delito.”

Las víctimas de los hechos Nitzia Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado Herrera fueron detenidas el veintinueve de diciembre de dos mil nueve por personas con uniformes militares (párrafo 81). Rocío Irene Alvarado Reyes fue detenida una hora después por personas con uniformes militares que entraron a su domicilio de manera ilegal. Hasta la fecha se desconoce el paradero de estas personas.

La Corte estimó acreditada la detención de las personas (párrafo 173) y la intervención o aquiescencia de los agentes (párrafo 174).

Respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las labores de Seguridad Pública, la Corte 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 “[l]os 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”.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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 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 Cruelles, 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 Humanos⁴⁰⁵, 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.”*

De acuerdo con esta reseña de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pueden establecer ciertos puntos que deben tomarse en consideración para resolver este asunto:

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

h) 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;

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

j) 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

k) 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.

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

Además de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **la Suprema Corte de Justicia de la Nación** ha establecido en su jurisprudencia obligatoria una serie de condiciones constitucionales de validez con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública e interior en tiempos de



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

paz, derivadas de la interpretación de los artículos 29, 89 y 129 constitucionales, y que garantizan la seguridad jurídica en el goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales en favor de las personas dentro del Estado.

En ese sentido, la Corte mexicana consideró válido que las fuerzas armadas actúen en apoyo de las autoridades civiles cuando éstas lo necesiten.⁸² Este criterio fue emitido en el año dos mil, es decir, hace veinte años y en concepto de este juzgado debe ser interpretado de acuerdo con las nuevas circunstancias que han acontecido, como las condenas internacionales del Estado Mexicano por actos ejecutados por miembros del ejército y la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de lo diferente del contexto en el que se emitió esta decisión, debe resaltarse que desde entonces la Corte mexicana estableció limitaciones y exigencias para esta facultad, a saber:

- Las Fuerzas Armadas tienen facultades para participar en la seguridad pública e interior del Estado en tiempos de paz, **siempre y cuando sean previamente autorizadas a partir de un mandamiento escrito del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que funde y motive su intervención.** Lo anterior de

⁸² Tesis: P./J. 38/2000, Novena Época, registro 192080, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 549, que dice: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).** La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Acción de inconstitucionalidad 1/96.

conformidad con el artículo 16 constitucional, debido a la trascendencia de esta decisión⁸³.

- Esta autorización debe realizarse únicamente cuando se actualicen **circunstancias excepcionales**⁸⁴.

- La actuación de las fuerzas armadas debe regirse por los criterios de **no permanencia, temporalidad y delimitación territorial**.

- Su actuación debe estar **subordinada** a las autoridades civiles.⁸⁵

- La participación de las fuerzas armadas debe estar subordinada al orden jurídico del Estado en tiempos de paz, por lo que su actuación **debe acatar estrictamente la Constitución y las leyes**.⁸⁶

Como se dijo, la decisión de autorizar al Presidente de la República para utilizar a la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública se encuentra establecida en la propia Constitución y, por ende esta decisión no admite ser examinada a través del juicio de amparo.

⁸³ Tesis: P./J. 37/2000, Novena Época, registro 192081, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 551, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.** El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, **de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.** Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Acción de inconstitucionalidad 1/96.

Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.** Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Sin embargo, conforme con el criterio obligatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸⁷ esta decisión debe ser interpretada de acuerdo con el principio *pro persona* de la manera en la que asegure en la mayor medida los derechos fundamentales de las personas y en consideración a todas las disposiciones de rango constitucional.

Asimismo, de acuerdo con el principio de interpretación conforme, las normas de derechos humanos deben interpretarse de manera interrelacionada, unas con otras, de manera que a través de sus remisiones sucesivas se logre construir un parámetro lo más amplio posible para el disfrute de los derechos de las y los gobernados. Y para construir estos significados deben considerarse normas nacionales, internacionales y la jurisprudencia nacional e internacional, que incluya las opiniones e interpretaciones que realicen los órganos autorizados para aplicar e interpretar los tratados.

de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", **sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles** y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

⁸⁴ Tesis: P./J. 37/2000, Novena Época, registro 192081, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 551, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.** El artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, **cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto -previstos por el artículo 29 constitucional- se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.** En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

Tesis: P./J. 38/2000, Novena Época, registro 192080, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 549, que dice: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS**

Esto significa entonces que el texto constitucional que autoriza al Ejecutivo la utilización de las fuerzas armadas debe ser interpretado de la manera más estricta posible, de forma que se expandan los derechos fundamentales de las personas, en términos de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los órganos internacionales expertos en derechos humanos, sobre todo de la Corte Interamericana, cuyas sentencias son obligatorias y forman parte del parámetro de regularidad constitucional.⁸⁸

AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que



el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, **pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.**

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

⁸⁵ Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", **sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.**

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

⁸⁶ Tesis: P./J. 36/2000, Novena Época, registro 192082, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 552, que dice: **EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES.**

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, **de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.**

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

Tesis: P./J. 35/2000, Novena Época, registro 192083, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, p. 557, que dice: **SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública

si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

⁸⁷ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 202, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006224, que dice: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

⁸⁸ Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 204, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, registro 2006225, que dice: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

Lo anterior con el objetivo de disminuir el riesgo de colocar a la población en una situación de vulnerabilidad, ante posibles violaciones a derechos humanos por miembros de las Fuerzas Armadas, que -como lo han explicado los órganos expertos- tienen una formación difícilmente compatible con las labores de seguridad pública, puesto que están entrenados para derrotar al enemigo y no para la protección de la población.

Ahora, en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la Ley de Seguridad Interior distinguía entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no existe diferencia material alguna entre las mismas. De esta forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles.

El Pleno señaló que esa consideración era un fraude a la Constitución ya que permitía la **participación regular** de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, de conformidad con el artículo 21 constitucional.

De esta forma, el Pleno precisó que bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, se modificó la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional; además, la violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permitía 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 exceda en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

Finalmente, el Pleno estimó que conforme al parámetro constitucional (artículos 21, 89 y 129) e internacional -Corte Interamericana

con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”

de Derechos Humanos- (caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México), las Fuerzas Armadas pueden intervenir en tareas de seguridad pública, siempre que sea de manera: extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada.

Como se estableció con antelación, para que el Congreso de la Unión expida alguna ley debe existir una **cláusula** habilitante en la propia Constitución.

En el presente caso, se reitera, tal cláusula está prevista en la fracción XIV, del artículo 73 constitucional, la cual dispone que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de servicio de las instituciones armadas.

Además, la fracción XXIII del propio precepto legal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de **seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En ese sentido, se insiste, la participación de la Fuerza Armada permanente, de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada, debió ser legislada (en sentido formal y material) por el Congreso de la Unión y no por el Presidente de la República en un reglamento.

Bajo esta lógica, el artículo transitorio constitucional adquiere significado; el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente sólo de la manera siguiente:

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



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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.

Estos requisitos no deben quedar en el vacío o limitarse a lo formal, sino que deben ser desarrollados por el legislador y ser observados por la Fuerza Armada permanente. De lo contrario, las autoridades superiores, como el Presidente de la República,⁸⁹ incumplirán su deber de **prevenir** las violaciones de derechos humanos, al exponer a la población a riesgos que no son eventuales ni hipotéticos, sino reales, según han documentado organismos especializados en derechos humanos.

Además, de acuerdo con los criterios de la Corte Interamericana, también deben implementarse programas educativos en materia de derechos humanos para las fuerzas castrenses, así como mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan verificar si tales cursos han tenido repercusión en la actuación de la milicia.

Y finalmente, las decisiones del Presidente de la República para auxiliarse de las fuerzas armadas deben estar ampliamente fundadas y motivadas, por su trascendencia y posibles consecuencias en los derechos fundamentales de las personas.

En el acuerdo reclamado esta obligación no se observó.

⁸⁹ De acuerdo con el artículo 11 de la **Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** que dispone "**Artículo 11.** El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas."

Así como el artículo 5 de la **Ley Orgánica de la Armada de México** que dice: **Artículo 5.-** La Armada de México, para el cumplimiento de su misión, ejercicio de sus atribuciones y desarrollo de sus operaciones navales, comprende los siguientes niveles de Mando:

- I. Mando Supremo;
- II. Alto Mando;
- III. Mandos Superiores en Jefe;
- IV. Mandos Superiores, y
- V. Mandos Subordinados.

El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México."

Ciertamente, el acuerdo reclamado establece en su título que se dispondrá de la fuerza armada de manera “extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Luego, en su parte considerativa hizo relación a la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve relacionada con la Guardia Nacional, al transitorio quinto de ese decreto, y a que si bien el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se publicó la Ley de la Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución requiere un periodo de implementación para cumplir con las labores a su cargo. Luego, explicó que la seguridad pública es un deber del Estado, cuyo fin es salvaguardar los derechos de las personas, así como el orden público y la paz social. Finalmente reiteró que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Enseguida, en el punto primero del acuerdo se ordena a la Fuerza Armada permanente participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional, en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años.

En el punto segundo se establece la competencia de las fuerzas armadas para realizar lo siguiente:

- Prevenir la comisión de los delitos y faltas administrativas, sobre todo en lugares federales y estratégicos;
- Salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio;
- Garantizar y reestablecer el orden y la paz social;
- Realizar detención de las personas;
- Asegurar bienes;
- Preservar el lugar de los hechos así como los indicios, instrumentos, objetos o productos del delito;
- Colaborar con las autoridades federales en funciones de vigilancia y verificación;
- Colaborar con las autoridades locales y municipales en la protección de la integridad de las personas, la preservación de sus bienes



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

- Participar en operativos conjuntos; y,
- Colaborar con las autoridades de protección civil en caso de situaciones de riesgo, desastres o calamidades.⁹⁰

⁹⁰ Lo anterior en términos del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, el cual dispone:

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

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

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

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

En el punto tercero se establece que las fuerzas armadas deberán regirse por el respeto a los derechos humanos en términos del artículo 1 constitucional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y otros ordenamientos.

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

Finalmente, en el punto quinto se prevé que las tareas que realice la Fuerza Armada deberán estar bajo la supervisión y control del “órgano interno de control de la dependencia que corresponda”.

Los transitorios ordenan la entrada en vigor del acuerdo al día siguiente de su publicación y la forma de cubrir los gastos generados con la entrada en vigor del acuerdo.

De acuerdo con lo anterior, este juzgado concluye que el acuerdo reclamado no cumple con las exigencias establecidas en el artículo transitorio constitucional ni con las normas constitucionales y convencionales y jurisprudencia internacional que debe orientar su interpretación.

Es así, porque se limita a mencionar que la intervención de la milicia en las actividades de seguridad pública debe ser “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, con lo cual reitera el contenido del artículo transitorio; pero no establece medidas y controles para que estas exigencias se cumplan en la realidad.

En efecto, en el reglamento reclamado no se especifican las demarcaciones geográficas en que las fuerzas armadas deban intervenir en funciones de seguridad pública ni establece lapsos concretos cuya

comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

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



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

duración guarde proporción con el estado de cosas al que se pretenda hacer frente. De modo que el decreto propicia la continuidad y permanencia de la milicia en las labores de seguridad pública durante cinco años. De tal suerte, esta última deja de ser **extraordinaria**, que es la característica prevista en el artículo Quinto Transitorio del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, así como en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Alvarado Espinoza y otros.

Por otro lado, el acuerdo impugnado establece que, para definir la intervención de la milicia en funciones de seguridad pública, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana debe coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, cuando, de acuerdo con las pautas normativas ya referidas y el artículo 21 constitucional, son los dos últimos funcionarios quienes deben quedar subordinados al primero, como titular de una institución policial de carácter civil. Por tanto, esa parte del acuerdo contraviene el principio de **subordinación** y **complementariedad**.

Además, el artículo quinto del decreto impugnado autoriza que las tareas de la fuerza armada permanente queden bajo la supervisión y control del órgano interno “de la dependencia que corresponda”, no de un órgano civil competente, independiente y técnicamente capaz, como estableció el tribunal interamericano en la sentencia Alvarado Espinoza; lo cual transgrede el principio de **fiscalización**.

Se explica.

a) **Carácter extraordinario.**

Lo extraordinario de la intervención de las fuerzas armadas implica que esta participación se encuentre justificada, sea **excepcional, temporal y restringida** a lo estrictamente necesario de acuerdo con las circunstancias del caso.

Se estima que el requisito expuesto exige un mínimo de motivación en torno a los ámbitos espacial, temporal y de necesidad de la participación militar. Es decir, que la autoridad reguladora especifique el estado que guarda la seguridad pública en una demarcación geográfica

concreta; las razones que evidencien la insuficiencia de las instituciones civiles para llevarla a cabo por sí solas y, de forma correlativa, la necesidad de que las fuerzas armadas intervengan para complementar su desarrollo. Finalmente, la extensión del lapso de intervención debe guardar proporción con el nivel de eficacia detectada en la labor de las instituciones policiales civiles.

Estas cuestiones deben soportarse, por ejemplo, en datos estadísticos (mensurables), pues sólo así podrán reflejarse “las circunstancias del caso”, a que se refiere la Corte Interamericana como factor a tener en cuenta para justificar la intervención.

Así, de acuerdo con el artículo 88 del supletorio Código Federal de Procedimientos Civiles, es un hecho notorio que, en la actualidad, en ciertas entidades del país, constantemente ocurren enfrentamientos entre grupos de civiles armados, por un lado, e instituciones policíacas y fuerzas armadas, por el otro. De modo que, en tales casos, para reflejar el estado que guarda la seguridad pública, habría que identificar al o los municipios de la entidad federativa en que exista una mayor incidencia de eventos semejantes. Para ello cabrían distintos métodos: cuantificación de homicidios dolosos por cada cierto número de habitantes; identificación de denuncias presentadas ante fiscalías, reportes generados a los números telefónicos de emergencia, etcétera.

Por otro lado, el nivel de suficiencia de las instituciones civiles en el desarrollo de la seguridad pública dependerá, además de las cifras que arrojen los indicadores precisados en el párrafo anterior, de la información sobre el estado de fuerza y las capacidades institucionales que la Guardia Nacional y los cuerpos policiales tengan dentro de la circunscripción territorial de que se trate.

La información de esa naturaleza es de suma importancia para ponderar la mayor o menor necesidad de que las fuerzas armadas complementen la labor de las instituciones civiles en funciones de seguridad pública. Muestra de lo dicho es el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece la obligación del Poder Ejecutivo de cada entidad federativa de rendir un informe al Consejo Nacional de Seguridad Pública sobre el diagnóstico y el



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

En diversa cuestión, en cuanto a la extensión temporal de la intervención, cabría argumentar que el plazo de cinco años que el artículo transitorio establece para que el Presidente de la República disponga de las Fuerzas Armadas es, por sí mismo, un límite y que, por lo mismo, basta para cubrir la exigencia de motivación en relación con la delimitación del plazo de intervención. No obstante, un razonamiento así adolecería de un error lógico.

Ciertamente, aunque el artículo transitorio estableció que el Presidente puede disponer de la milicia durante ese lapso (cinco años), el ejercicio de esa facultad debe reunir ciertos requisitos. Uno de ellos consiste en que sea extraordinario.

Siendo así, la disposición no debe entenderse como una facultad de ejercicio continuo y permanente, sino como una permisión aprovechable sólo durante la vigencia del periodo referido y en ciertos casos. De lo contrario, el Poder de Reforma no habría precisado los adjetivos que el ejercicio de esa facultad debe reunir y se habría limitado a establecer, sin más, que durante ese plazo el Presidente puede disponer de las fuerzas armadas para funciones de seguridad pública, mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

En esa medida, el acuerdo **no establece una justificación** suficientemente amplia y razonada acerca de por qué es necesaria la intervención de la milicia. Es cierto que en su parte considerativa se razona que la conformación y el desarrollo de las capacidades de la Guardia Nacional requiere un periodo de implementación para cumplir con las labores a su cargo; pero no se especifican las acciones necesarias que deben realizarse para que opere a cabalidad la Guardia Nacional de una manera eficiente y por qué es indispensable la actuación de las Fuerzas Armadas.

Tampoco se establecen condiciones o supuestos para que la actuación de la Fuerza Armada permanente disminuya de manera

paulatina, en la medida en la que se fortalece la Guardia Nacional; ni se disponen acciones para que esta última institución se organice y conforme lo más pronto posible, de manera que cese la actividad de las Fuerzas Armadas.

Igualmente, no se prevé que la actuación de la Fuerza Armada permanente **deberá restringirse a lo estrictamente necesario**, lo que implica que una vez que en determinados operativos que ameriten la intervención de las fuerzas armadas desaparezcan las circunstancias o motivos excepcionales de riesgo, deberá cesar la actuación de la milicia.

Finalmente, el artículo Quinto Transitorio debe interpretarse en el sentido de que la milicia participará en tareas de seguridad pública mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, **lo que implica que a mayor consolidación de la Guardia Nacional menor participación de la Fuerza Armada permanente**; empero, el acuerdo reclamado no se ajusta a tal parámetro, pues no prevé la disminución de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sino que impone su participación permanente en dichas tareas hasta el veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro.

b) Carácter subordinado y complementario.

El acuerdo tampoco desarrolla estas exigencias. De ninguna manera establece de qué manera las autoridades castrenses deberán seguir las indicaciones de las policías civiles y apegarse a ellas de manera estricta, ni limitan su actuación a las decisiones de éstas.

Por el contrario, el acuerdo les dota de facultades propias bastante amplias, sin un deber de coordinación con las policías y agentes ministeriales, ya que faculta a las fuerzas armadas para realizar detenciones y asegurar bienes, e incluso les da la potestad abierta de “prevenir la comisión de delitos y faltas” y “garantizar y reestablecer el orden y la paz social”.

Además, al dar estas funciones, el acuerdo se aparta expresamente del criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que no deben extenderse a las autoridades castrenses las facultades propias de las instituciones de procuración de



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

justicia o policía judicial o ministerial. De lo cual se aparta notoriamente el acuerdo al autorizar a la milicia la realización de labores de investigación de delitos y preservación de indicios.

Incluso, el artículo cuarto del acuerdo impugnado establece que los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, para desarrollar sus funciones de seguridad pública, **se coordinarán** con el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para definir la forma en que complementarán las acciones enunciadas en la Ley de la Guardia Nacional.

No obstante, los dos primeros deben subordinarse a las indicaciones que el tercero emita, no ubicarse en un plano de igualdad (coordinación), pues ello supondría atribuir a cada uno de los tres un poder de decisión que, en materia de seguridad pública, sólo atañe al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, de acuerdo con los artículos 21 de la Constitución y 30 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁹¹

c) **Carácter regulado, mediante mecanismos legales y protocolos.**

Aunque el acuerdo remite a los derechos fundamentales en términos del artículo 1 constitucional y a un protocolo sobre el uso de la fuerza, no establece claramente lineamientos de actuación para las autoridades castrenses; no define qué es excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; ni establece medidas para capacitar y concientizar a las Fuerzas Armadas respecto a estos temas.

Además, como lo indicó la Corte Interamericana, estos cursos deben estar acompañados de un seguimiento para verificar qué tanto impacto tienen en la realidad en la conducta de los miembros del Ejército,

⁹¹ **Artículo 30 Bis.-** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para 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; (...).

así como de indicadores. A lo cual ni siquiera se hizo referencia en el acuerdo.

d) Carácter fiscalizado.

No se cumplió con este requisito.

Si bien se estableció que las tareas que realice la Fuerza Armada estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control, ni siquiera se especificó cuál sería este órgano.

Tampoco se estableció que este órgano debía ser civil, ni se establecieron medidas para que fuera, en la realidad, independiente y capaz, al no tener relación con la milicia, y tener atribuciones e infraestructura para fiscalizarla y sancionar eventuales violaciones.

En efecto, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública debe ser fiscalizada por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Sin embargo, el artículo quinto del decreto impugnado contraviene este lineamiento, pues el encargado de supervisar las tareas que realice la Fuerza Armada será un “órgano interno de control de la dependencia que corresponda”. De manera que la evaluación de la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, correrá a cargo de ellas mismas, lo cual puede generar impunidad.

Situación que sería contraria al deber del Estado mexicano de asegurar una adecuada y pronta investigación en los casos de violaciones a derechos humanos a fin de revertir el contexto de impunidad.

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de su visita en 2015 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



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

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.”

En suma, en el acuerdo reclamado únicamente se enumeran las características que debe reunir la intervención de las fuerzas armadas, pero éstas no se desarrollaron a través de medidas que en la realidad permitieran la regulación y limitación de la actuación de las Fuerzas Armadas, para que éstas no interfieran en el ejercicio de los derechos humanos de los gobernados.

Esto es importante porque, como ya se mencionó, en México la actuación del ejército a través de la estrategia de seguridad pública que se ha implementado para combatir el crimen organizado ha producido un incremento en la violación de derechos fundamentales de personas, principalmente de sectores vulnerables como indígenas y mujeres. Este fenómeno está ampliamente documentado por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

En el contexto de crisis de derechos humanos que vive el país, es insuficiente que el Presidente de la República emita un acuerdo en el que ordene a las fuerzas castrenses que “respeten derechos humanos”, pues esa instrucción está ya en la Constitución, o bien que cumplan con principios de actuación “extraordinaria, regulada fiscalizada, subordinada y complementaria”; era necesario, en su caso, no sólo que estos principios se enunciaran o definieran en una ley (en sentido formal y material), sino que se definieran y desarrollaran de manera amplia a través de medidas concretas orientadas a salvaguardar los derechos de las personas y establecer límites claros y específicos a las fuerzas armadas, así como medios de vigilancia y sanciones ante su incumplimiento.

Las consideraciones anteriores no deben entenderse en el sentido de que el Presidente de la República está facultado para emitir un decreto en el que regule la actuación de la Fuerza Armada permanente, pues, como se dijo anteriormente, tal autoridad carece de facultades para hacerlo; sino en el sentido de que, aun cuando se considerara que cuenta con facultades para ello, el decreto es inconstitucional.

Al ordenar que se observen principios y derechos que sólo se mencionan, el acuerdo reclamado incumple con el deber de adoptar

medidas reales y eficaces en la práctica, más allá de la formalidad de los enunciados normativos. Máxime que, según el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien preservar la seguridad pública del país es un objetivo legítimo y deseable, para conseguirlo no deben ser sacrificados los derechos fundamentales de las personas.

Esto también es relevante por otro motivo: Daniel Vázquez explica que *de facto* el país lleva muchos años militarizado, esto se exacerbó con la declaración de guerra contra el narcotráfico del Presidente Felipe Calderón y se ha mantenido desde entonces. Sin embargo, el acuerdo presidencial publicado el once de mayo de dos mil veinte **institucionalizó esta militarización**⁹².

Por lo cual era indispensable que, previamente, se especificaran en una ley todos los principios y condiciones que prevé la propia Constitución y que se han interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que la intervención castrense sea válida.

En esas condiciones, al ser los conceptos de violación **fundados**, se **concede** a las personas quejas el amparo y protección de la Justicia Federal.

SEXTO. EFECTOS DEL AMPARO. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, se concede el amparo a las personas quejas para el efecto de que una vez que cause ejecutoria este fallo, se desincorpore de su esfera jurídica el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, declarado inconstitucional.

Los efectos del presente amparo vinculan a todas las autoridades a tomar en consideración la inconstitucionalidad del acuerdo reclamado, por lo que las personas quejas no deben ser expuestas a su aplicación, tanto en el presente como en el futuro. Como la norma general impugnada ha sido calificada como una limitante a los derechos humanos,

⁹² Vázquez, Daniel. *La militarización del país continua*. Disponible en <https://cuestione.com/opinion/nuevas-facultades-a-los-militares-por-que-ahora/> consultado en noviembre de 2020.



todas las autoridades deben considerar que dicha limitación ha sido removida.⁹³

De igual forma, con fundamento en el artículo 78, último párrafo, de la Ley de Amparo,⁹⁴ como medida adicional a la inaplicación del acuerdo reclamado y a fin de restablecer a las personas quejasas en el pleno goce del derecho violado, se ordena entregarles un salvoconducto⁹⁵ para que las autoridades encargadas de ejecutar el acuerdo declarado inconstitucional se abstengan de aplicarlo a *****

***** ***** ***** ** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** y ***** ** * ***** ***** 96

En otro aspecto, tomando en consideración que en el considerando quinto del presente fallo se estimó que el Congreso de la Unión es el órgano facultado para regular la intervención de la Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad pública de acuerdo con el artículo Quinto Transitorio del decreto constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, envíense sendos oficios con copia autorizada del presente fallo a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados del

⁹³ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó similares efectos amparadores al quejoso en el amparo en revisión 492/2014.

⁹⁴ **Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional. Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

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

⁹⁵ Salvoconducto. El permiso por autoridad pública, o el despacho de seguridad para que se pueda pasar de un lugar a otro sin reparo o sin peligro. (Rodríguez de San Miguel, Juan. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición, México 1996, p. 631).

Conducto: Es una especie de pasaporte que durante la guerra se concede a un enemigo por el poder público, autorizado para hacer paz o la guerra, o por el general en jefe de un ejército, a fin de que pueda transitar libremente sin que nadie le inquiete ni ponga embarazo alguno. (Montiel Duarte, Isidro A. *Vocabulario de Jurisprudencia*. Imprenta de V. e Hijos de Murguía, Segunda reimpresión, México 2016, p. 217).

⁹⁶ Igual efecto se otorgó en la sentencia amparadora dictada el cuatro de mayo de dos mil dieciocho en el juicio de amparo 73/2018-II y sus acumulados 75/2018-II y 76/2018-IV, del índice de este Juzgado de Distrito, en el cual se declararon inconstitucionales diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior. Dicha sentencia fue confirmada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito en el Estado de Guanajuato en el amparo en revisión 219/2018, el seis de diciembre de dos mil diecinueve.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 390/2020-IV

la presente determinación por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando quinto, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; personalmente a las partes que señalaron domicilio para tal efecto y por medio de exhorto a las autoridades.

Así lo resolvió y firma **Karla María Macías Lovera**, Juez Novena de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en Irapuato, quien actúa asistida del secretario **Victor Castillo Gómez**, hasta el **veinticuatro de diciembre de dos mil veinte**, en que las labores del juzgado lo permitieron. **Doy fe.-**

Elaboraron el proyecto:
Mariana Vieyra Valdés, Victor Castillo Gómez y Jonathan Márquez Ávila.

Colaboró:
Steffano Raffaello López Medrano.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, el licenciado Víctor Castillo Gómez, 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