

AMPARO EN REVISIÓN 282/2020

QUEJOSA Y RECURRENTE: MÉXICO
UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA,
ASOCIACIÓN CIVIL

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y
LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA

SECRETARIOS AUXILIARES: DONAJÍ MATÍAS ZÁRATE Y RODOLFO
ALEJANDRO CASTRO ROLÓN

| | Apartado | Criterio y decisión | Pág. |
|------|---|--|---------|
| I. | COMPETENCIA | El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto. | 12 a 13 |
| II. | OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN | Es innecesario analizar estos aspectos porque el Tribunal Colegiado que remitió el asunto ya se pronunció al respecto. | 13 |
| III. | DETERMINACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES QUE HAN QUEDADO FIRMES | No serán materia de estudio las razones por las que se desestimaron las causales de improcedencia propuestas por las partes ni la negativa del amparo contra el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional, con excepción de su fracción IX. | 13 a 15 |
| IV. | IMPROCEDENCIA | Se sobresee en el juicio con relación al artículo 25, fracción IX, reclamado, porque fue objeto de reforma, con lo cual cesaron sus efectos. | 15 a 23 |
| V | MATERIA DE ANÁLISIS DEL AMPARO EN REVISIÓN Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES | Se precisa la materia de análisis del amparo en revisión y se establecen algunas cuestiones preliminares. | 24 a 28 |
| VI. | ESTUDIO DE FONDO | Se estiman en parte infundados y en otra inoperantes los agravios expuestos. Inicialmente, contrario a lo que aduce, el Juez de Distrito sí analizó en su totalidad el primer concepto de | 28 a 57 |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>violación, de manera que existe exhaustividad en la sentencia.</p> <p>Además, se estima que la aseveración de la recurrente relativa a que la centralización del servicio de seguridad ciudadana conlleva a la militarización del país y con ello se vulnera el sistema de facultades concurrentes que en materia de seguridad rige, es inexacta, pues en primer lugar, no existe tal concentración de poder en el ámbito de seguridad pública a cargo de las autoridades federales y, menos aún, los elementos de la guardia nacional actúan bajo el imperio de elementos castrenses, sino, como lo que es, una policía de carácter civil.</p> <p>De igual manera se destaca que, con independencia de lo anterior, el exceso en las facultades de la Guardia Nacional, a través del Secretario de Seguridad Ciudadana, del Titular del Poder Ejecutivo Estatal o del Municipal en que se pudiera incurrir, sería imputable en el ámbito de aplicación de la norma impugnada, lo cual podría ser analizado a través de un distinto medio de impugnación, pues dicha cuestión escapa del análisis que este Tribunal Pleno pueda realizar en el presente medio de impugnación al no ser combatido uno en específico.</p> <p>Finalmente, resultan inoperantes distintos argumentos que van dirigidos a los artículos 21 y 93 de la Ley de la Guardia Nacional porque no forman parte de la litis; así como aquellos novedosos que no fueron expuestos en la demanda de amparo con relación al tercer concepto de violación.</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|-------------|-----------------|--|-----------|
| <p>VII.</p> | <p>DECISIÓN</p> | <p>Se modifica la sentencia, en lo que es materia del recurso, se sobresee en el juicio y se niega el amparo.</p> <p>PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. Se sobresee en el juicio respecto del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.</p> <p>TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a México Unido contra la Delincuencia, Asociación Civil, contra los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.</p> | <p>57</p> |
|-------------|-----------------|--|-----------|

PROYECTO

AMPARO EN REVISIÓN 282/2020

**QUEJOSA Y RECURRENTE: MÉXICO
UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA,
ASOCIACIÓN CIVIL**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y

LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA

**SECRETARIOS AUXILIARES: DONAJÍ MATÍAS ZÁRATE Y RODOLFO
ALEJANDRO CASTRO ROLÓN**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al *****, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 282/2020, interpuesto por la autorizada de México Unido Contra la Delincuencia, asociación civil, en contra de la resolución dictada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo 939/2019.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

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

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

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

1. La parte quejosa señaló como violados en su perjuicio los derechos contenidos en los artículos 1º, 21, 40, 72, inciso H, 115, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. **Conceptos de violación.** En la demanda se expusieron los conceptos de violación siguientes:

Primer concepto de violación.

La Ley de la Guardia Nacional transgrede el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública, lo cual vulnera los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad pública ciudadana, previstos en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Federal.

El diseño de la Guardia Nacional implica la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del Poder Ejecutivo y del Sistema Federal Mexicano, lo que invade las competencias de los Estados y Municipios. Ese diseño trae como consecuencia que el sistema nacional de seguridad pública sea una fachada para el sistema centralizado militar.

La Ley de la Guardia Nacional rompe con el sistema nacional de seguridad pública, ya que no coordina la participación de los Estados y Municipios, sino que los somete al poder federal.

El artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional prevé que dicho ente participará con las instituciones de seguridad pública estatales o municipales en la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública que correspondan; sin embargo, esto queda desarticulado en los artículos 89, 90 y 91 de la ley reclamada.

Ello es así, porque tales preceptos permiten que se lleven a cabo convenios fuera del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, la normativa establece obligaciones únicamente a los titulares del ejecutivo local, lo que convierte a la Guardia Nacional en un ente fiscalizador de dichas obligaciones, por lo que no existe igualdad entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Las normas también facultan a la Guardia Nacional a imponer obligaciones a las instancias de gobierno estatal o municipal, lo que no es acorde con el Sistema Nacional de Seguridad Pública; aunado a que se faculta al poder federal para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones que se les imponga a los Estados y Municipios, así como las disposiciones de sus presupuestos de egresos.

Al respecto, los programas y sistemas de verificación tendrían que ser llevados conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública y no por la Guardia Nacional, pues ésta no debería ser la institución que verifique a los Estados y Municipios, ya que de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, la legislatura estatal es la que cuenta con facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios.

En este sentido, el artículo 137 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los Municipios en materia de seguridad pública. También en relación con los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, el ordenamiento mencionado determina que es el Secretario Ejecutivo quien ostenta el control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de recursos, lo cual vulnera el sistema constitucional de concurrencia de facultades en materia de seguridad pública.

De todo lo expuesto, se puede apreciar que la Ley de la Guardia Nacional faculta al Poder Ejecutivo Federal para distribuir competencias y establecer de forma discrecional obligaciones a los Estados y Municipios, contrario a lo previsto en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Segundo concepto de violación.

La Ley de la Guardia Nacional viola el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa por las razones siguientes.

El artículo 25 de la ley impugnada contiene los requisitos de ingreso a la Guardia Nacional, pero no establece los supuestos necesarios para garantizar que dicha corporación guarde el carácter civil que ordena el artículo 21 constitucional.

Existe la apariencia de que el artículo 25, fracción IX, de esa ley garantiza que los elementos del Ejército y la Marina que se incorporen a la Guardia Nacional quedarán sujetos a la disciplina, fuero y mando civil, y para ello deben estar “funcionalmente separados” de su institución armada de origen; sin embargo, ello carece de significado alguno.

Además, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos no establece ninguna figura específica que se denomine “separación funcional”, ya que la única forma de separación del Ejército es mediante baja que, de conformidad con el artículo 170 de dicho ordenamiento, es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea del activo de dichas instituciones.

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

Tercer concepto de violación.

La Ley de la Guardia Nacional viola el carácter civil de la seguridad pública que ordena el artículo 21 de la Constitución Federal, en perjuicio del derecho de la quejosa a la seguridad ciudadana.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), el derecho a la seguridad ciudadana se encuentra previsto en los artículos 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 7° de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos y 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este orden de ideas, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México sostuvo que para dar cumplimiento al derecho a la seguridad ciudadana es necesaria la participación de las policías judiciales o ministeriales. Ello ya que depender de las fuerzas armadas puede vulnerar los principios de un Estado de Derecho, tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, al considerar que resultaba inconstitucional el intentar normalizar el papel de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública.

Preocupa que la Ley de la Guardia Nacional no establezca mecanismos para garantizar que, a pesar de la incorporación de elementos de la Fuerza Armada y de la Marina, se mantendrá el carácter civil y policial de la Guardia Nacional.

Cuarto concepto de invalidez.

La configuración de la Ley de la Guardia Nacional vulnera los principios de no regresividad y de progresividad del derecho a la seguridad ciudadana.

Aunque la Guardia Nacional aparente ser una corporación de carácter civil por estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, en realidad por su configuración legal, se trata de un cuerpo de carácter militar, formado en su mayoría por elementos de la disciplina castrense. Ello, pues el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional no genera garantía de que configure efectivamente el carácter civil que exige el artículo 21 constitucional.

El Estado Mexicano incumplió con los criterios de la Corte IDH, al prever la actual configuración de la Guardia Nacional, por lo que se genera una regresión injustificada al respeto, protección, garantía y promoción del derecho a la seguridad ciudadana, esto es, se dejó de observar al principio de progresividad de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1° constitucional.

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

Quinto concepto de invalidez.

La Ley de la Guardia Nacional viola el procedimiento legislativo previsto en el artículo 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

La Ley de la Guardia Nacional, específicamente su artículo 25, fue emitida en contra de lo dispuesto en el artículo 72, inciso H, constitucional, en relación con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de discutir en primera instancia los proyectos de ley referentes al reclutamiento de tropas, pues la iniciativa que originó la legislación impugnada fue discutida primeramente en la Cámara de Senadores.

- 3. Admisión y trámite del juicio de amparo.** Por cuestión de turno, del escrito de demanda correspondió conocer al Juez Octavo de Distrito en Materia

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

4. **Resolución del juicio de amparo.** El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Juez Federal emitió sentencia en la que negó el amparo, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

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

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

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

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

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

Asimismo, señaló que cuenta con interés legítimo para promover juicio de amparo, debido a que el objeto para el cual fue constituida la quejosa se vería afectado para cumplir con los fines para el que fue creada.

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

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

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

- La que hizo valer el Presidente de la República respecto de la promulgación y publicación de los preceptos de la Ley de la Guardia Nacional relativa a que

son actos consumados de modo irreparable, lo cual encuentra sustento en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.

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

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

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

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

- También declaró infundados los conceptos de violación segundo, tercero y quinto, en relación con el planteamiento de que las normas generales reclamadas violan el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, así como el derecho humano a la seguridad pública, además del derecho de no regresividad y el principio de progresividad, por estimar que el artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional no establece los supuestos necesarios para garantizar que dicha corporación guarde el carácter civil, aunado a que la participación de las fuerzas armadas en el orden interno y la seguridad ciudadana debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.

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

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

Aclaró que no era obstáculo para el sentido del fallo lo resuelto por la Corte IDH, en el sentido de que el orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles, pues al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que “no es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas”, por lo que, al estar dichos elementos sujetos a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en la Ley de la Guardia Nacional, se respeta el derecho humano a la seguridad pública en su aspecto de carácter civil.

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

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

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

6. La recurrente formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

Primer agravio.

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

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

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

- La Ley de la Guardia Nacional viola el procedimiento legislativo, previsto en el artículo 72 constitucional.

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

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

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

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

Cabe señalar que estos programas y sistema de verificación tendrían que llevarse a cabo conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública y no por la Guardia Nacional. En este sentido, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo Constitucional, es la legislatura estatal la que cuenta con facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios.

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

- b) Respecto del segundo concepto de violación, el Juez consideró suficiente que el artículo 25 de la ley estableciera entre los requisitos para ingresar a la Guardia Nacional “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley”.

Sin embargo, pasó por alto que el término “estar funcionalmente separado de su institución armada de origen” carece de significado legal, pues en ningún artículo de la ley se establece cuál será el mecanismo que deberán llevar a cabo los elementos del Ejército y la Marina que deseen formar parte de la Guardia Nacional para hacer efectiva dicha “separación funcional” de su institución de origen. Máxime que los miembros del ejército y la fuerza aérea solamente pueden ser separados mediante la baja, y esta última constituye la separación definitiva de esas instituciones, la cual procede por ministerio de ley o por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional.

En este sentido, quedaron pendientes de contestar las siguientes interrogantes constitucionales: ¿la Ley de la Guardia Nacional y el sistema

jurídico existente aseguran la separación de los elementos militares de su institución de origen? y ¿este sistema cumple con la prohibición de que la seguridad pública sea prestada por militares?

- c) En cuanto al tercer concepto de violación, se demostró al juzgador que la militarización de la seguridad pública ha ocasionado: (i) grave aumento en homicidios y en ejecuciones extrajudiciales; (ii) crisis en materia de desapariciones; (iii) vulneración a los derechos de la niñez en el contexto de la guerra contra el narcotráfico; (iv) violación a los derechos de mujeres y niñas por parte de las Fuerzas Armadas; y (v) impunidad.

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

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

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

Al respecto, cabe mencionar que la referida acción de inconstitucionalidad trató sobre la Ley de Seguridad Interior, y que en ella, la Corte consideró que establecía un catálogo de amenazas a la seguridad nacional, pues no presuponía que las acciones de seguridad interior estuvieran dirigidas a permitir la participación del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea en las labores cotidianas y tradicionales de seguridad pública, ni menos aún a sustituir la función que constitucionalmente tienen a cargo de manera directa las instituciones civiles de seguridad pública. Dicha ley consideraba casos extraordinarios en los que podría participar el Ejército.

Con base en ese contexto, resulta lógica la frase citada por el juzgador en el sentido de que “[n]o es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas”. Sin embargo, consideró que el juzgador descontextualizó dicha consideración. De hecho, en el presente caso sí se faculta a la Guardia Nacional, una institución militar, para la participación en todas las acciones de seguridad pública, incluso para la persecución de infracciones administrativas.

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

Por lo anterior, subsisten los siguientes cuestionamientos constitucionales: ¿el sistema establecido por la Ley de la Guardia Nacional cumple con las

obligaciones del Estado Mexicano impuestas en la sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México? y ¿el uso de elementos militares en labores de seguridad pública conforme a la Ley de la Guardia Nacional es extraordinario, subordinado, complementario, regulado y fiscalizado?

Segundo agravio.

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

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

Tercer agravio.

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

Cuarto agravio.

La sentencia recurrida vulnera el derecho de acceso a la justicia, porque el juzgador consideró indebidamente que no se violenta el derecho a la seguridad ciudadana, ni el sistema de seguridad pública, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y a lo ordenado en la sentencia del Caso Alvarado Espinoza vs. México por la Corte IDH.

Ello es así, porque el Juez de Distrito concluyó, sin mayor razonamiento, que los artículos 21, 88, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley de la Guardia Nacional no resultan contrarios al derecho de seguridad pública, en cuanto al carácter civil que debe poseer, ni violenta el orden constitucional de competencias concurrentes en materia de seguridad pública.

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

7. Resolución del Tribunal Colegiado. En sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado emitió sentencia en la que señaló:

Que no existía incongruencia que corregir, ni alguna irregularidad durante la substanciación del juicio de amparo. De igual manera, manifestó que no advirtió la omisión de estudio de alguna causa de improcedencia invocada por las autoridades responsables, salvo aquella que hizo valer el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos referente a que la quejosa carecía de interés jurídico, bajo el argumento de que no existe acto de aplicación, aunado a que se trata de un acto futuro de realización incierta.

Respecto a esta causa de improcedencia, el Tribunal Colegiado estimó, por una parte, que la recurrente sí tenía interés jurídico para impugnar las normas generales. Ello, pues demostró que desde la entrada en vigor de las disposiciones de la Guardia Nacional se le vinculaba a su observancia y cumplimiento, ya que de la copia certificada del instrumento notarial ochenta y un mil novecientos dieciocho, se advertía que la quejosa dentro de su objeto social, se encuentra legalmente constituida para realizar actividades preponderantes para coadyuvar con las instituciones públicas de la Federación, de los Estados y Municipios en la prestación de servicios relacionados con el combate a la delincuencia, el crimen organizado y la inseguridad, actuar como intermediaria entre las demandas de seguridad y justicia de la sociedad civil y las autoridades federales, estatales y municipales del país, e incentivar de cualquier manera la lucha contra la delincuencia por medios lícitos, apolíticos, no lucrativos y laicos. En general llevar a cabo cualquier actividad relacionada con la prevención del delito, el combate a la delincuencia y la cultura de la legalidad y seguridad, además de desarrollar estrategias para realizar litigios estratégicos al respecto.

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

Por último, el citado Tribunal expresó que carecía de competencia legal para conocer del recurso de revisión, en especial, respecto del planteamiento de constitucionalidad en contra de las normas generales reclamadas, ya que su estudio correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo; y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno del Alto Tribunal.

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

8. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Mediante acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que ésta asumiría su competencia originaria para conocer del recurso de revisión. Registró el asunto bajo el expediente 282/2020, lo turnó a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas y lo envió a la Sala de su adscripción.
9. Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento de la misma al conocimiento del

asunto y remitió el expediente al Ministro ponente para el estudio y la elaboración del proyecto de resolución.

10. En sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno, la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala, por unanimidad de votos, acordaron remitir el expediente al Tribunal Pleno.
11. Mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós, el Ministro Presidente determinó el retorno del asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e)² y 83³ de la Ley de Amparo; y, 10, fracción III,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto

¹ **Artículo 107.-** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

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

[...].

² **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...]

- e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

³ **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

[...]

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

[...].

en contra de una sentencia emitida por un Juez de Distrito en un juicio de amparo en el que se reclamó la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, y por acuerdo de la Ministra y los Ministros integrantes de la Segunda Sala de este Alto Tribunal se consideró que era necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

13. Es innecesario analizar estos aspectos porque el Tribunal Colegiado que remitió el asunto se pronunció al respecto, tal como se advierte de los considerandos segundo y tercero (páginas 13 a 15) de la resolución en la que se remitió el recurso a esta Suprema Corte.

III. DETERMINACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES QUE HAN QUEDADO FIRMES

14. No es materia de la revisión la desestimación de causales de improcedencia que contiene el considerando tercero de la sentencia recurrida⁵ ya que no fue controvertida por la parte a quien pudiera perjudicar y, por lo tanto, las consideraciones que la sostienen han quedado firmes.

⁵ Las causales de improcedencia analizadas en ese apartado fueron las que se prevén en el artículo 61 de la Ley de Amparo, fracciones XII (el juzgador sostuvo que la Ley de la Guardia Nacional es de carácter autoaplicativo porque su contenido genera inmediatamente una afectación jurídicamente relevante en la sociedad de la que la quejosa es parte, además de que consideró que la demandante cuenta con interés legítimo para promover juicio de amparo, debido a que el objeto para el cual fue constituida se vería afectado para cumplir con los fines para el que fue creada), XIII, en relación con el diverso artículo 77 (el Juzgador consideró que la Ley de Amparo, en su artículo 78, prevé un remedio para lograr la restitución de los derechos violados cuando se impugna una norma general, consistente en la inaplicación de la norma declarada inconstitucional, así como de aquellas cuya validez dependa de la norma o normas invalidadas, únicamente en la esfera jurídica de la parte quejosa), XVI (el Juez de Distrito estimó que si bien la promulgación y publicación de la Ley de la Guardia Nacional se consumaron en ese acto, lo cierto es que los efectos de la norma general trascienden al contacto entre las instituciones de seguridad pública y sociedad civil, por lo que no se han consumado de forma irreparable los efectos).

15. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES”**.⁶
16. La determinación que antecede no impide estudiar la procedencia del juicio por razones diversas a las analizadas en primera instancia, ya que el estudio de las causales de improcedencia es oficioso y, por ende, procede analizar motivos de improcedencia distintos a los abordados en la sentencia recurrida, o bien, reexaminarlos desde una óptica que no haya considerado el juzgador.
17. De ahí que, adicionalmente, el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento de este medio de defensa analizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 63, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues estimó que el Juez omitió abordarla desde la perspectiva que propuso el Presidente de la República, en concreto, que no existe un acto de aplicación de las normas reclamadas y, en todo caso, este sería futuro e incierto.
18. El órgano jurisdiccional determinó que la quejosa acreditó su interés para promover el juicio, porque es una organización civil cuyo objeto son las actividades relacionadas con el combate a la delincuencia y la inseguridad, mientras que las normas reclamadas no requieren un acto concreto de aplicación, sino que su contenido genera un impacto inmediato en la sociedad.
19. Tales consideraciones, emitidas en competencia delegada por este alto tribunal, tampoco serán materia de pronunciamiento en el asunto que nos ocupa, sin que pase inadvertida la afirmación en el sentido de que la quejosa “demostró ser miembro de la Policía Federal y, por ende, estar obligado a atender a las normas de observancia general que establecen la conformación e integración a la Guardia Nacional [...] desde la entrada en

⁶ Tesis: 1a./J. 62/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 185, registro digital 174177.

vigor de dichas disposiciones”, puesto que los razonamientos previos del tribunal evidencian que se trata de una explicación incluida por error en la resolución, por ser ajena a lo que se pretendió indicar, y que no trasciende al sentido de la decisión.

20. Lo anterior es así, si se toma en cuenta que el juzgador de primera instancia ya había explicado que los preceptos reclamados son autoaplicativos y la quejosa tiene interés legítimo para cuestionarlos.
21. En síntesis, no procede reexaminar las causales de improcedencia que plantearon las partes ni, de manera destacada, la concerniente a la falta de interés legítimo de la quejosa, porque era necesario que quien no se vio favorecido con la decisión respectiva propusiera conceptos de agravio al respecto.
22. Por otro lado, tampoco es materia del recurso la negativa del amparo contra el artículo 25, fracciones I a la VIII y X, de la Ley de la Guardia Nacional (normas que fueron sometidas a análisis desde la perspectiva de que regulan el reclutamiento de tropas y, por ende, la iniciativa de ley debió provenir de la Cámara de Diputados), porque la parte quejosa no planteó conceptos de agravio contra las razones que sostienen tal decisión, de modo que, igualmente, procede declararla firme.
23. En consecuencia, únicamente forma parte de la litis en este medio de impugnación lo resuelto por el Juez de distrito respecto de la fracción IX del referido artículo 25, así como de los diversos 88 al 92, todos de la ley reclamada.

IV. IMPROCEDENCIA

24. En primer término, se debe precisar que aun cuando, por regla general, las consideraciones del Juez de Distrito que no hayan sido combatidas en agravio deben quedar firmes, lo cierto es que dicho principio no opera en

forma absoluta en lo relativo a la procedencia de la acción constitucional, que es de orden público y su análisis debe efectuarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, sin importar si las partes la alegan, pues así lo prevé expresamente el artículo 62 de la Ley de Amparo.⁷

25. Lo anterior opera cuando, encontrándose el asunto en revisión, se advierte la existencia de una o varias causas de improcedencia diferentes a las que el juzgador de primer grado estimó actualizadas, desestimadas, o bien, un motivo distinto de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia. Ello, pues en esos casos, es indudable que el tribunal revisor, de oficio, debe emprender el estudio de la procedencia de la acción.
26. Dicha afirmación se corrobora con lo dispuesto por el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo,⁸ que establece que el órgano jurisdiccional, al conocer de los asuntos en revisión, observará entre otras reglas, la relativa a que podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen. Lo anterior, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia. En otras palabras, el legislador permite al tribunal revisor examinar la procedencia del amparo bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales analizadas por el Juez de primer grado.
27. El aspecto de que se trata es congruente con la noción de que la procedencia del juicio de amparo es de orden público y conduce a considerar que, a pesar de que el juzgador haya tenido por no actualizada o por desestimada determinada hipótesis de improcedencia. El tribunal revisor puede abordar el estudio bajo un matiz distinto, que puede tomar como base diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun la misma causal por diverso

⁷ “**Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo”.

⁸ “**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]”.

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

motivo, si se considera que un supuesto de improcedencia puede generarse por otras razones.

28. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno bajo el rubro: **IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.**⁹
29. Inclusive, la Segunda Sala ha considerado que en los casos en que los Tribunales Colegiados de Circuito, al ejercer su competencia delegada, desestiman alguna causal de improcedencia que involucre el estudio de fondo o los efectos de una posible concesión del amparo, esa decisión no vincula a la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior se advierte de la tesis: **REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA**

⁹. Jurisprudencia P./J. 122/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo X, noviembre de 1999, página 28, registro digital 192902.

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

DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.¹⁰

30. En ejercicio de la facultad descrita, este Tribunal Pleno advierte, de oficio, la actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada en primera instancia, la cual está prevista en el diverso 61, fracción XXI, del mismo ordenamiento, que establece:

*Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...]
XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;*

31. La hipótesis indicada opera una vez que el acto o la abstención materia de controversia ha dejado de causar agravio al particular, de manera total e incondicional, como si se hubiera concedido la protección constitucional.¹¹
32. En otras palabras, la interpretación de esta Suprema Corte sobre la causal de la que se trata ha sido que, si el acto individual del que se trate subsiste

¹⁰ Jurisprudencia 2a./J. 98/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 45, agosto de 2017, tomo II, página 817, registro digital 2014804. Texto: Como consecuencia de los diversos acuerdos generales para delegar en los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras, la facultad para analizar las causas de improcedencia de los juicios de amparo indirecto en revisión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esos órganos jurisdiccionales deben limitarse a depurar las cuestiones de improcedencia y, en su caso, remitir el asunto al Alto Tribunal para la resolución de fondo procedente; supuesto en el cual, en principio, debe respetarse lo resuelto por aquéllos, porque en los aspectos de procedencia se erigen como órganos terminales de decisión. No obstante, cuando las razones ofrecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para desestimar las cuestiones de improcedencia involucren pronunciamientos sobre el fondo del asunto, no hay obstáculo para estudiar de nueva cuenta la procedencia del juicio, particularmente, los razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues dichos órganos no deben fijar criterios que rebasen la competencia delegada que les fue conferida, ni vincular al Máximo Tribunal a estudiar los conceptos de violación, con base en una sentencia previa que implícita o explícitamente dispuso respecto de la concesión del amparo o los efectos que a ésta deben darse.

¹¹ Sobre la hipótesis descrita, es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 59/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, junio de 1999, página 38, cuyo texto es: **CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL.** De la interpretación relacionada de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XVI y 80 de la Ley de Amparo, se arriba a la convicción de que para que la causa de improcedencia del juicio de garantías consistente en la cesación de efectos del acto reclamado se surta, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque tal acto, sino que es necesario que, aun sin hacerlo, destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera otorgado el amparo, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica del particular, o habiéndola irrumpido, la cesación no deje ahí ninguna huella, puesto que la razón que justifica la improcedencia de mérito no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá, y que no dejó huella alguna en la esfera jurídica del particular que amerite ser borrada por el otorgamiento de la protección de la Justicia Federal.

de manera parcial, o bien, si la desaparición total de sus efectos está sujeta a alguna condición que, una vez actualizada, conllevará que la parte quejosa vuelva a resentirlos, no se surte lo previsto en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, puesto que, en cualquiera de esos supuestos, la cesación no sería total ni incondicional.

33. Por otro lado, por cuanto hace al requisito de que la situación que guarde el acto reclamado sea equiparable a la resultante de la concesión del amparo, es necesario considerar que, de conformidad con el artículo 77, fracción I, de la ley reglamentaria, el efecto de la sentencia protectora contra actos positivos es restituir a la parte quejosa en el goce del derecho violado.
34. Sobre esta base, destaca que la demandante reclamó el artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, en su texto que establecía:

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

[...]

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

35. Conforme a tal disposición, un requisito de ingreso para la Guardia Nacional es que la persona aspirante se encuentre separada *funcionalmente* de su institución armada de origen y, en consecuencia, se prevé que, una vez adscrita a esta institución de seguridad, quede sujeta a la disciplina, el fuero civil y la cadena de mando que prevé la ley materia de estudio.
36. Basta la literalidad del precepto transcrito para advertir que se trata de una condición aplicable, exclusivamente, para quienes pretendan su incorporación a la Guardia Nacional luego de haber pertenecido a otra institución armada (sin que se especifique ni limite, en principio, el tipo de incorporación con tales características de la que una persona se podrá desincorporar para pasar a este cuerpo de seguridad).
37. En relación con esta norma, la lectura de los conceptos de violación y de los agravios planteados por la quejosa revela que su pretensión al promover la demanda, que subsiste tras la interposición del recurso de revisión, es

demostrar su inconstitucionalidad, sobre la base de que permite a las personas integrantes de las fuerzas armadas ingresar a la Guardia Nacional, mediante la figura de la *separación funcional*.

38. Tal previsión, en opinión de la promovente, propiciaba que esta institución se conformara por elementos activos de corporaciones castrenses, los cuales, inclusive, conservarían su rango, por lo que no se encontrarían dados de baja y, por el contrario, seguirían sujetos a las condiciones del servicio militar, situación que equivaldría a un carácter civil simulado o meramente nominativo, que no es el adecuado para labores permanentes de seguridad pública.
39. Sobre esa base, la quejosa argumentó que se vulneraban los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, así como el derecho a la seguridad pública de los habitantes del país, porque la integración de la Guardia Nacional a partir de personal que, materialmente, tiene un perfil militar, viola la naturaleza civil que debe privar en las corporaciones que desempeñen ese tipo de funciones y expone a la ciudadanía a un régimen de mayores violaciones a sus derechos humanos.
40. No obstante, la disposición específica que nos ocupa fue reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil veintidós, para quedar como enseguida se indica:

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

[...]

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

41. El texto que antecede pone de manifiesto que, en lugar de prescribir bajo qué condiciones un integrante en activo de otra institución armada puede ingresar a la Guardia Nacional, la fracción pasó a ser una norma restrictiva, con un sentido contrario al que originalmente guardaba. Ello ya que actualmente se impide la incorporación de quienes desempeñen algún cargo o comisión en cualquier organismo policial, o bien, y de manera destacada para este asunto, de la fuerza armada permanente, tal como se advierte de la siguiente tabla comparativa:

| Norma reclamada | Norma reformada |
|---|--|
| <p>Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. En su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la Guardia Nacional, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley, y [...]</p> | <p>Artículo 25. Para ingresar a la Guardia Nacional se requiere: [...] IX. En su caso, no desempeñar cargo o comisión dentro de las instituciones de la Fuerza Armada permanente, ni de las policiales, y [...]</p> |

42. Con la referida reforma, no solamente dejó de existir la noción de separación funcional, sino que también se suprimió la posibilidad de acceder a un cargo en la Guardia Nacional bajo la condición de sujetarse a la disciplina, fuero civil y cadena de mando de su ley reglamentaria.
43. Por consiguiente, la reconfiguración completa y sustancial, por parte del Congreso, de la fracción objeto de controversia implica que dejó de surtir efectos jurídicos el texto normativo que la promovente consideraba inconstitucional, pues ninguno de los supuestos que contenía permaneció en vigor, sino que, se reitera, cambiaron su sentido y sus alcances.
44. En otras palabras, la modificación del texto normativo es tan sustancial que, *a priori*, permite considerar que desapareció el vicio de inconstitucionalidad que la parte quejosa atribuía al artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, sin que ello prejuzgue sobre el alcance del contenido de la porción normativa reformada.
45. Lo hasta aquí expuesto resulta especialmente relevante si se toma en consideración que la quejosa reclamó esta fracción como autoaplicativa, es decir, sin que existiera una aplicación concreta que impactara en su esfera jurídica y que, por ende, no fuera afectada por la reforma legal (que, por su naturaleza, es abstracta). Lo anterior conlleva a la cesación de efectos anunciada, tal como lo ha reconocido la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis intitulada: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL**

ACTO RECLAMADO. SE ACTUALIZA ESTA CAUSA SI DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA COMO AUTOAPLICATIVA UNA LEY, ÉSTA ES REFORMADA O DEROGADA. ¹²

46. Luego, al haber sido reformada la norma reclamada, con lo cual cambió su sentido material y sustantivo, particularmente al no subsistir el concepto sobre el que versaba la controversia (el ingreso de elementos de diversas corporaciones armadas mediante la noción de “separación funcional”), sus efectos cesaron de manera total e incondicional. Ello, ya que, al tratarse de preceptos legales, la desaparición de uno y su sustitución por otro tienen un efecto general, esto es, sobre la totalidad de las personas destinatarias, sin que se advierta que haya subsistido algún aspecto de la disposición que aún pudiera ser analizado bajo la óptica que propuso la parte quejosa, ahora recurrente.
47. Ante las explicaciones descritas, con relación al precepto analizado, el juicio resulta improcedente, y en consecuencia, debe decretarse el sobreseimiento, únicamente por cuanto hace a aquél, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, que dispone:

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

[...]

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

48. La decisión que antecede tiene como consecuencia que opere un impedimento técnico para analizar los conceptos de agravio segundo, tercero y parte del primero, en concreto, los temas referentes a:

¹² Jurisprudencia 2a./J. 6/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XIX, abril de 2013, tomo 2, página 1107, registro digital 2003285.

Texto: Conforme al artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado. En ese sentido, resulta inconcuso que se actualiza dicha causa de improcedencia si en el juicio de amparo indirecto se reclama como autoaplicativa una ley o norma general prohibitiva, o la que establece una obligación, y durante la tramitación del juicio se reforma o deroga, eliminando la prohibición u obligación, destruyéndose así de manera total e incondicionada sus efectos, y no se demuestra que la que genera una obligación haya producido durante su vigencia alguna consecuencia material en perjuicio de la quejosa, derivada del incumplimiento de las obligaciones que estableció durante el periodo que estuvo vigente, pues una eventual concesión del amparo contra la ley carecería de efectos prácticos.

- El concepto de «separación funcional», su falta de definición en la ley y sus alcances.
- La vinculación e incompatibilidad de dicha noción con los presupuestos para considerar dados de baja a quienes integran las fuerzas armadas.
- La aplicabilidad y el empleo correcto del principio *pro persona*.
- El cumplimiento de la jurisprudencia derivada del caso Alvarado Espinoza y otros vs México, en función del artículo y fracción reclamada que fue reformada.
- El cumplimiento del parámetro de regularidad para la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, a partir de las condiciones concretas desarrolladas jurisprudencialmente.

49. Todos esos argumentos los propone la parte recurrente como parte de la impugnación del artículo 25, fracción IX, por lo cual el sobreseimiento en el juicio ocasiona que deban quedar excluidos del estudio, inclusive bajo la óptima del principio de exhaustividad.

50. Finalmente, debido a que no se advierte la actualización de esta causal ni de alguna otra con relación a las restantes normas reclamadas, procede estudiar los argumentos relacionados con ellas, esto es, de los artículos 88 a 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, debate que únicamente comprende la posible violación a las reglas que norman la coordinación y las facultades concurrentes entre las autoridades federales, estatales y municipales, en cuanto a la celebración de convenios de colaboración, ello, principalmente, a la luz del principio de exhaustividad de las sentencias, pues constituye el eje central de la impugnación en esta instancia.

V. MATERIA DE ANÁLISIS DEL AMPARO EN REVISIÓN Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES

51. Los actos reclamados que son materia de agravio y que no resultaron afectados por el sobreseimiento, son los artículos que establecen:

Capítulo II

De la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, se establecerá un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones; para lo anterior, deberán contar, sobre la

base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas.

Artículo 92. Los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación. Excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.

52. Como precisaron los órganos de origen en sus resoluciones, tales preceptos facultan a la Guardia Nacional para participar con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, la autorizan para celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios, a fin de realizar acciones continuas en materia de seguridad pública por un tiempo determinado y precisan que en dichos convenios se deberán establecer términos, condiciones, obligaciones y derechos de las partes, así como la forma en que habrán de concluir las tareas encomendadas.
53. Adicionalmente, se enumeran las responsabilidades de quienes encabecen los poderes ejecutivos locales y las presidencias municipales, durante la vigencia de los convenios de colaboración, entre las que se encuentran asistir a las reuniones de coordinación, aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración, invertir los recursos necesarios para enfrentar y superar la amenaza a la seguridad pública de la que se trate, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública, presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe y propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.
54. También se establece que los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación y que, excepcionalmente, los convenios de colaboración contendrán las aportaciones que, en su caso, deban efectuar las autoridades

locales, cuando aquella realice tareas de seguridad pública de competencia local.

55. Los artículos reseñados son los que, como se anticipó, subsisten como materia de impugnación y que serán abordados a partir de los conceptos de agravio vinculados con ellos.
56. Al respecto, **conviene situar descriptivamente dichos artículos en el contexto de su emisión, esto es, en el establecimiento de la propia Guardia Nacional**. Así, en principio, de la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en la Gaceta Parlamentaria de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, es posible advertir que la iniciativa derivó de la crisis de inseguridad que vive nuestro país.¹³
57. En la exposición se indica que de la nueva redacción del artículo 21 constitucional se establece que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
58. Asimismo, se menciona que se configuró la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública, con carácter policial, civil, disciplinada y profesional, adscrita con carácter de órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, cuyo titular es el responsable de su mando.
59. De igual manera, se destaca que su objetivo es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, y en su caso, **podrá celebrar convenios con las entidades federativas y Municipios**, a efecto de realizar, de manera temporal, tareas de seguridad pública de competencia local, con la finalidad de coadyuvar a las mismas.
60. También se planteó en la iniciativa que la fuerza policial de la Guardia Nacional se desplegará en el territorio nacional con base en áreas o

¹³ Ley de la Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Procesos Legislativos. EXPOSICION DE MOTIVOS. CAMARA DE ORIGEN: SENADORES, del martes 21 de mayo de 2019. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS). Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95618.

circunscripciones territoriales denominadas Coordinaciones Regionales, cuya delimitación será establecida en ordenamientos que aprobará el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana a propuesta del Comandante de la Guardia Nacional.

61. De igual forma, se aduce que la iniciativa propuso fijar directrices generales, susceptibles de ser detalladas a nivel reglamentario. Entre otras, se precisan las que establecen los requisitos de ingreso y permanencia, prestaciones de seguridad social, adscripción con base en las necesidades del servicio y, en general, la existencia de un servicio profesional de carrera regulado y aplicado por un Consejo de Carrera.
62. Con la referida iniciativa los grupos parlamentarios buscaron generar las herramientas jurídicas adecuadas para hacer frente a la situación de violencia e inseguridad que se vive en México, así como a los enormes retos en materia de profesionalización y para fortalecer las instituciones de seguridad pública.
63. Dentro de los fines de la Guardia Nacional se destacan, el salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden público y la paz social, así como los bienes y recursos de la Nación, llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y Municipios e, inclusive, se hace alusión a que la Coordinación Operativa Interinstitucional coadyuvará en la coordinación y colaboración estratégica entre las dependencias de la Administración Pública Federal y la Guardia Nacional.
64. Igualmente se precisa que esta última participará con las instituciones de seguridad pública de los Estados o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, conforme lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

65. Por último, en el referido ordenamiento legal se menciona que la Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.

VI. ESTUDIO DE FONDO

A. Exhaustividad y motivación de la sentencia recurrida

66. Antes de entrar al estudio de fondo del asunto, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, se precisa que los argumentos expuestos se analizarán en un orden distinto al propuesto por la recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.
67. En una parte del **primer agravio** se aduce que el Juez transgredió el principio de exhaustividad de las sentencias, toda vez que fue omiso en pronunciarse sobre todos los conceptos de violación a través de los cuales solicitó indirectamente una interpretación de los artículos 1, 14, 16, 21, 40, 115 y 124 constitucionales. Ello pues analizó de forma reduccionista su planteamiento, al limitarse a proponer que el artículo 21 de la Constitución Federal es más protector del derecho a la seguridad pública al señalar que, aunque la Guardia Nacional tenga elementos militares, su mando corresponde a un civil, razón por la que dijo no se afectan los derechos contenidos en los preceptos mencionados.
68. Señala que en su primer concepto de violación expuso que los artículos 88 a 92 de la Ley de la Guardia Nacional transgreden el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública.
69. No obstante, en opinión de la recurrente, el juzgador únicamente atendió lo relacionado con el artículo 89 reclamado, sin analizar el resto de las obligaciones establecidas a los Estados y Municipios en los demás preceptos, de modo que subsisten las interrogantes relativas a si ¿este

sistema que regula la coordinación de la Guardia Nacional es acorde al sistema constitucional de distribución de competencias en materia de seguridad pública? y si ¿es constitucional la centralización de la seguridad pública mediante el sistema establecido para la Guardia Nacional?

70. Lo anterior resulta **infundado**. Para dar respuesta al planteamiento, es importante destacar que el **principio de exhaustividad** está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las partes, así como la totalidad de cuestiones o puntos litigiosos o peticionados, sin omitir alguno de ellos.
71. En otras palabras, dicho principio implica la obligación de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en la contestación y demás pretensiones en el juicio.
72. Adicionalmente, el **principio de congruencia** se refiere a que la sentencia resuelva precisamente la litis planteada y que en ésta no existan determinaciones o afirmaciones que se contradigan entre sí, pero tampoco, añada al estudio cuestiones no hechas valer por las partes.
73. Sustenta a lo anterior la tesis siguiente:

“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.”¹⁴

¹⁴ Época: Novena Época. Registro: 178783. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, abril de 2005. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 33/2005. Página: 108.

74. Asentado lo anterior, es conveniente recordar que en la demanda de amparo, la quejosa expuso en su primer concepto de violación, esencialmente que los artículos **88, 89, 90, 91 y 92** de la Ley de la Guardia Nacional transgreden el sistema de facultades concurrentes en materia de seguridad pública. Por ello, estima que se viola los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad pública ciudadana, consagrados en los artículos 21, 40, 115 y 124 todos de la Constitución, ya que su estructura implica la centralización de las labores en la materia bajo el mando del Ejecutivo y el Sistema Federal Mexicano, invadiendo con ello competencias a los Estados y Municipios, pues reduce a las instituciones base del federalismo y los subordina al Poder Ejecutivo Federal.
75. Lo anterior, precisó la quejosa, ocurre en contraste con el sistema establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, relativo a que, la seguridad pública está diseñada para que la participación de las instancias de gobierno sea coordinada y no tenga una forma vertical y autoritaria.
76. Al respecto, el Juez de Distrito sostuvo que:
- “[...] la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que 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 la Constitución señala.
- Asimismo, se conoce que la Guardia Nacional, es una institución policial de la Federación, de carácter civil, disciplinado y profesional cuya finalidad consiste, entre otros, el salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, así como la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios.
- Que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

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

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

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

Asimismo, establece que la Guardia Nacional, estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

Señala que el régimen de gobierno del Estado Mexicano es el de una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios contenidos en dicha Ley Fundamental.

Por su parte, en parte conducente del artículo 73 Constitucional, se otorga al Congreso de la Unión para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el diverso numeral 21, transcrito.

En el artículo 115, establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, los cuales tendrán a su cargo, entre otras funciones y servicios públicos la seguridad pública, en los términos del multireferido artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Finalmente se precisa que las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Ahora, **como se analizó los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, facultan a la Guardia Nacional** para participar con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas; asimismo, contempla la **posibilidad de celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios** para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado, los cuales deberán establecerse los términos, condiciones, obligaciones y

derechos de las partes, así como las **condiciones y términos** para la conclusión de las tareas encomendadas.

Señala las responsabilidades de los titulares del Poder Ejecutivo local y de los presidentes municipales, durante la vigencia de los convenios de colaboración referidos, entre las que se encuentran el asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen; aportar la información necesaria para cumplir con los fines de la colaboración; mantener, conforme los parámetros que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza a la seguridad pública y superarla; asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la ley de la materia; presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto, y propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.

Precisa que los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la operación de la Guardia Nacional estarán a cargo de la Federación; y excepcionalmente, los convenios de colaboración que se suscriban entre la Secretaría y las entidades federativas o Municipios contendrán las aportaciones que, en su caso, deberán hacer éstos cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.

Una vez sentadas las bases anteriores, **se advierte que deviene en infundado el concepto de violación hecho valer por la quejosa en el sentido de que los preceptos combatidos**, con las facultades otorgadas a la Guardia Nacional, centralizan las labores de seguridad pública bajo el mando del Ejecutivo y el Sistema Federal Mexicano, por lo que invade competencias a los Estados y Municipios, pues reduce a las instituciones base del federalismo y los subordina al poder ejecutivo federal.

Lo anterior, toda vez que la quejosa **hace valer totalmente su argumento desde el punto de que dicha regulación destruye toda lógica de coordinación entre los Estados y Municipios, con el gobierno federal, al someterlos mediante la imposición de condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento que les corresponda por parte de la Guardia Nacional en la celebración de convenios de colaboración, sin embargo, de la lectura y análisis de los preceptos reclamados se conoce que dichos convenios de colaboración, serán celebrados entre el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes.**

Por lo que, **si bien dichos convenios contendrán los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a las partes**, así como las condiciones y términos para la conclusión de las tareas encomendadas a la Guardia Nacional, a fin de que las instituciones de seguridad pública local las asuman plenamente, además de la creación de un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, con objetivos, instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores de avance y metas que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones, así como contar, sobre la base de la corresponsabilidad, con las previsiones necesarias en los presupuestos de egresos de la Federación y de las entidades federativas, **dichas condiciones, obligaciones y derechos, serán convenidas entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, por conducto de su titular, y las**

autoridades de las entidades federativas y municipales correspondientes". (Énfasis añadido)

77. De lo anterior se evidencia que, contrario a lo que aduce la recurrente, el juzgador fue exhaustivo en analizar el primer concepto de violación pues estudió en su conjunto los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 reclamados, los cuales forman el capítulo II denominado "De la Coordinación y Colaboración con las Entidades Federativas y Municipios" del Título Sexto "De la coordinación y la colaboración" de la Ley de la Guardia Nacional.
78. En efecto, el Juez de Distrito sintetizó lo que establece cada uno de los preceptos y concluyó que éstos son constitucionales en tanto que prevén convenios de colaboración celebrados entre los titulares de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes.
79. Por ello, contrario a lo que aduce la recurrente, el Juez además de atender el artículo 89 también se ocupó del resto de los preceptos reclamados, los cuales forman un sistema normativo que rige en materia de colaboración y coordinación entre la Guardia Nacional y las entidades federativas y Municipios.
80. Luego, si el argumento toral de la recurrente es que dicha regulación conlleva a la centralización de las labores de seguridad pública bajo el mando del Ejecutivo Federal ya que los sometía y subordinaba a éste, ello no es así porque dichos preceptos precisamente regulan los convenios de colaboración.
81. Así lo considera este Tribunal Pleno, tomando en consideración que de conformidad con el artículo 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la seguridad pública es una función del Estado que se ejerce a través de la Federación, las entidades federativas y los Municipios**. Luego, sus fines se traducen principalmente en 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.

82. Lo anterior es congruente con las obligaciones que a nivel internacional tiene el Estado Mexicano, el cual se encuentra constreñido a garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹⁵ I y XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹⁶ 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷ y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁸
83. La función del Estado para preservar la seguridad de las personas en una sociedad ha sido utilizada en el Sistema Interamericano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de la noción de *seguridad ciudadana*. Al respecto, reconoció que la misma “goza de una paulatina consolidación conceptual en el ámbito internacional, cuyo pilar que le da origen radica en el concepto de ‘Seguridad Humana’”.¹⁹
84. Con base en distintos pronunciamientos el Tribunal Interamericano entendió que la *seguridad ciudadana* es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida como la protección universal contra el delito violento o predatorio, así como la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio-

¹⁵ **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

¹⁶ **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo XXVIII. Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

¹⁷ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 7 Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

¹⁸ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

¹⁹ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, nota al pie 391.

contra un tipo específico de riesgo del delito que altera la vida cotidiana de las víctimas”.²⁰

85. En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), entendió como *seguridad ciudadana*,²¹ “la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados”.²²
86. Asimismo, refirió que existe una aproximación conceptual de la seguridad ciudadana a la luz de los derechos humanos en tanto que, a través de aquélla, las personas pueden desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.²³
87. Señaló que la actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana, es esencial en la consecución del bien común en una sociedad democrática. Sin embargo, el abuso en el ejercicio de dicho mecanismo ha sido un factor de riesgo para la seguridad individual, por lo que los derechos humanos son límites al ejercicio arbitrario de la autoridad.²⁴
88. Bajo esta perspectiva, los derechos humanos tienen una doble función en materia de seguridad ciudadana o pública –como la denomina nuestra Norma Fundamental–, ya que son el fin último y, al mismo tiempo, los límites que deben protegerse y respetarse en la implementación de políticas públicas en este rubro.

²⁰ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, nota al pie 391.

²¹ CIDH, Informe sobre seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párr. 21. Disponible en www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf.

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Disponible en <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>.

²³ *Op. Cit.* párr. 23.

²⁴ *Ídem*, párrs. 24, 35 y 50.

89. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido “la facultad e incluso la obligación del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público [...] al reducir alteraciones al orden público el Estado debe hacerlo con apego y en aplicación de la normativa interna [...] siempre que [...] se ajusten, a su vez, a las normas de protección de los derechos humanos aplicables a la materia”.²⁵
90. A fin de observar los deberes que constitucional y convencionalmente tiene el Estado Mexicano en materia de *seguridad ciudadana*, el artículo 21 de la Constitución Federal establece las actividades que aquella comprende, a saber, 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 la propia Constitución dispone. Para ello, el Constituyente señaló que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rigen por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
91. Ahora bien, a fin de atender la problemática del crimen organizado a la que diversos Estados se han enfrentado, la Corte Interamericana ha establecido parámetros que éstos deben observar al momento de diseñar políticas públicas en materia de seguridad pública, incluso, aquellas en las que los Estados han incorporado a las fuerzas armadas en funciones de seguridad ciudadana. Al respecto, dicho Tribunal ha considerado que:

“...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.

²⁵ CoIDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 240.

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.”²⁶

92. Así, este Tribunal Pleno,²⁷ y la Corte Interamericana²⁸ han sostenido que, por regla general, el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos de policía civiles; sin embargo, cuando las fuerzas armadas excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, ello debe realizarse de manera:

a) Extraordinaria, toda intervención debe encontrarse justificada y debe resultar 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.

93. Precisado el alcance y contenido de la *seguridad ciudadana* y de la función de seguridad pública, así como las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano, para dilucidar lo relativo a la **coordinación entre órdenes de**

²⁶ ColDH. Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

²⁷ Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de noviembre de dos mil dieciocho.

²⁸ ColDH. Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 178-179.

gobierno, es de utilidad tomar en cuenta que la forma de ejercicio de atribuciones encuentra su base en la noción de **facultades concurrentes**.

94. Éstas son aquellas que se establecen de manera no exclusiva, sino compartida, sobre las materias que la Constitución prevé expresamente, como excepción a la regla establecida en su artículo 124, conforme a la cual las competencias de los poderes locales se determinan de manera residual o por exclusión.²⁹
95. Las competencias concurrentes se derivan desde las bases del Estado Federal en el continente americano,³⁰ dado que el concepto de unión de Estados soberanos en uno no admite la cesión absoluta del poder público, sino una distribución como criterio general, mediante la enunciación de lo que en cada ámbito se tenía proscrito y, en los aspectos en los que se estimara conveniente, la coexistencia de los gobiernos central y locales.³¹
96. Así, en los casos en que el Poder Constituyente estimó necesario no privar a los gobiernos locales ni al federal de su participación en un aspecto concreto, se permitió a las entidades federativas conservar algunas de las

²⁹ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

³⁰ Un ejemplo de esto se encuentra en los ensayos federalistas publicados por Hamilton, Madison y Jay en los inicios de los Estados Unidos de América como nación independiente, como demuestra su noción de concurrencia en materia tributaria: “Un caso que quizás parezca similar al anterior, pero que en realidad es completamente distinto, atañe a la cuestión que vamos a considerar en seguida. Me refiero al poder de cobrar impuestos sobre artículos que no hayan sido exportados o importados. Sostengo que se trata notoriamente de una facultad que poseen concurrentemente y en igualdad de condiciones los Estados Unidos y los Estados individuales. Claramente no hay ningún término en la cláusula que lo otorga que haga que ese poder sea exclusivo de la Unión, ni hay tampoco ninguna frase ni cláusula en otro lugar que prohíba que los Estados lo ejerzan”. HAMILTON, MADISON Y JAY, “El Federalista”, p. 124. Disponible en: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf> [última fecha de consulta: 10 de enero de 2023].

³¹ Sobre esto también se habló en “El Federalista”: “La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento que contiene los artículos de la Constitución propuesta. Allí encontramos que, a pesar de la concesión de facultades positivas y generales, se ha tenido extremo cuidado, en los casos en que se ha considerado inconveniente que esas facultades compitiesen a los Estados, de insertar cláusulas negativas que prohíben su ejercicio por los repetidos Estados. La décima sección del primer artículo está totalmente integrada por esta clase de cláusulas. Esta circunstancia indica claramente el sentir de la convención y nos proporciona una regla de interpretación fundada en el instrumento mismo, que justifica la proposición que he defendido y refuta toda hipótesis en contrario”. *Idem*, p. 125.

atribuciones que, desde un punto de vista teórico, les son originarias, y conjugarlas con las que, sobre la misma materia, se confirieran a las autoridades centrales.

97. Sobre el tema, el tratadista Felipe Tena Ramírez consideró:

“Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados. [...] Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente)”.³²

98. En la amplia doctrina constitucional de este Alto Tribunal, se ha señalado que “la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo”.³³

99. En la **Acción de Inconstitucionalidad 122/2020**, el Tribunal Pleno resolvió que éste es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

100. Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica

32 TENA RAMÍREZ, F. (1984), Derecho Constitucional Mexicano, 20a. ed., México, Porrúa.

33 Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 122/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de julio de dos mil veintiuno.

y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

101. El Tribunal Pleno ha determinado que las “facultades concurrentes”, se ejercen de manera simultánea por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.³⁴
102. Estas facultades atribuyen competencia a la Federación, y autoridades locales, pero concediendo a la primera, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.³⁵

³⁴ Al respecto puede citarse la tesis *FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES*. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, enero de 2002, p. 1042.

³⁵ Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: *LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

103. Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece por el Congreso de la Unión.
104. En ese sentido, existen supuestos en los que diversos órdenes de gobierno, se ocupan conjuntamente de situaciones sociales particularmente amplias y complejas que, de otro modo, se estima que no serían atendidas de manera igualmente efectiva.
105. En materia de seguridad ciudadana y en lo que concierne a la Guardia Nacional, las facultades concurrentes se encuentran establecidas en los artículos 21, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales disponen:

Artículo 21

[...] Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. **El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública**, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: --- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones **será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.** --- b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. Inciso reformado --- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. --- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. --- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. [...].

Artículo 73

El Congreso tiene facultad: [...]

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y 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. [...].

Artículo 115

[...] --- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e [...]. **(énfasis añadido)**

106. De lo anterior se desprende que **la seguridad pública es una función estatal que se desarrolla de manera concurrente** en la que convergen las autoridades federales, municipales y de las entidades federativas en un plano de coordinación. No solamente se trata de un ámbito en el que coincidan en lo general, pero cuenten con atribuciones específicas, sino que, de acuerdo con el primero de los preceptos, se establece una orden de **coordinación**.

107. En ese contexto, la Constitución requiere a los gobiernos locales y federal que colaboren para la atención de esta materia en particular, para lo cual, en su artículo 21, como se destacó, enuncia los aspectos objeto de dicha coordinación. Además, se ha desarrollado por el Congreso de la Unión, como se advierte del diverso 7 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es menester coordinar la regulación de la carrera policial, el establecimiento del sistema nacional de seguridad, la formulación de políticas, la realización de operativos conjuntos y el uso de tecnología, entre otros.³⁶

³⁶ Artículo 21. [...]

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno **deberán coordinarse entre sí** para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: --- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. --- b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. --- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. --- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. --- e) Los fondos de ayuda

108. Esta forma de actuación coordinada permite atender situaciones que, como se dijo, son complejas, al conjugar, por ejemplo, la posibilidad de reacción inmediata y el conocimiento de primera mano de los problemas puntuales que se afrontan, con el que cuentan los gobiernos locales, con los recursos y la mayor uniformidad de mando de las autoridades federales.
109. Luego, si, como se dijo, en este tipo de facultades no existe, *a priori*, diferencia jerárquica entre las partes, sino que deben colaborar, también se sigue, como consecuencia jurídica necesaria que, como en cualquier relación construida en un plano de igualdad, puedan llegar a acuerdos sobre el desempeño de tales funciones, a fin de distribuirlas y hacer eficiente su ejecución.

federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. [...] (Énfasis añadido).

Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, **deberán coordinarse** para: --- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines; --- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública; --- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley; --- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación; --- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública; --- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública; --- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas; --- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública; --- IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. --- Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones; --- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública; --- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables; --- XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos; --- XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; --- XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública; --- XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y --- XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública. (Énfasis añadido).

110. Si bien la regularidad de tales acuerdos o, formalmente, convenios de colaboración, como en el caso de cualquier acto de autoridad, deriva de su sujeción a las pautas constitucionales correspondientes,³⁷ es indudable que la posibilidad de concertación previa es un componente natural dentro de las facultades en las que, como las inmersas en el ámbito de la seguridad pública, se sitúan a los órdenes de gobierno en un plano de igualdad y se les ordena la coordinación como forma de desempeñar esa labor.

111. Ahora bien, precisamente **el Sistema Nacional de Seguridad Pública establece las bases de coordinación y distribución de competencias**, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y Municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública y está sujeto a las bases mínimas siguientes:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

³⁷ Sin mencionar expresamente los casos de coordinación, el propio Tena Ramírez aludió a la posibilidad de someter a escrutinio el ejercicio de las facultades concurrentes:

“El sistema que instituye la Constitución en punto a distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que el uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla”. *Op. cit.*, p. 124.

- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

112. Al respecto, cabe precisar que el referido artículo 21, de la Constitución Federal, en sus párrafos novenos y siguientes, fue objeto de reforma el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, derivado de la cual se estableció a la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil, 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.

113. Acorde con lo prescrito por la propia Constitución Federal, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está conformado por el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno. Luego, en términos de lo prescrito por el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública.** Órgano superior de coordinación y definición de políticas públicas, integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, el Secretario de Gobernación; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Seguridad Pública; el Fiscal General de la República; los Gobernadores de los Estados; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema.
- Conferencias Nacionales.** Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad

Pública, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

iii. **Los Consejos Locales e Instancias Regionales.**

iv. **El Secretariado Ejecutivo del Sistema.**

114. Además, en cuanto a la **distribución de competencias**,³⁸ el artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone lo siguiente.

A) Corresponde a la Federación de manera exclusiva:

- I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
- II. Respecto del Desarrollo Policial:
 - a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:
 - 1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;
 - 2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;
 - b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:
 - 1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;
 - 2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;
 - 3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y
 - 4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.
 - c) En materia de Régimen Disciplinario, proponer al Consejo Nacional los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos.
- III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas;
- IV. Operar el Sistema Nacional de Información, en los términos que señale esta Ley, y
- IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

B) Son facultades concurrentes de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;
- II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;
- III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;
- IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;
- V. Proporcionar al Sistema Nacional de Información las Bases de Datos correspondientes para su interconexión y consulta, de conformidad con esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;

³⁸ Inclusive, dicho numeral dispone que las entidades y los Municipios deberán coordinarse para cumplir con lo prescrito por el artículo 115, fracción III, inciso h) y fracción VII, de la Constitución Federal.

- VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;
- VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;
- VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;
- IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;
- X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;
- XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento en el Sistema Nacional de Información;
- XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;
- XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;
- XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y
- XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables. **(Énfasis añadido)**

115. De esta manera, queda acreditado que los tres niveles de gobierno de nuestro país tienen competencia en materia de seguridad pública, a fin de que sean corresponsables en el cumplimiento de dichos fines constitucionales. Cuestión que, tal como se sostuvo en la Contradicción de Criterios (antes contradicción de tesis) 64/2012³⁹ se define como **competencia concurrente**, la cual implica que, bajo un esquema preestablecido por la propia ley, se faculta tanto a las autoridades federales, así como de las entidades Federativas y de la ahora Ciudad de México, a fin de que sean simultáneamente competentes para conocer de un determinado asunto, negocio o problemática social.

116. Así, a fin de eficientizar dicho cumplimiento, el texto constitucional establece que la actuación de las instituciones de seguridad pública, **incluida la Guardia Nacional** y las instituciones policiales de los tres órganos de gobierno, se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos

³⁹ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 64/2012 aprobada por la Primera Sala en sesión de 5 de septiembre de 2012, por mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia y en cuanto al fondo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

en esta Constitución. Por lo que, deberán **coordinarse** para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

117. Al respecto, la mencionada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su artículo 4 que será la coordinación, en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que implica que dicha coordinación no elimina facultades, sino que, las organiza con el propósito de brindar un servicio eficaz de seguridad pública.
118. Ahora, la **Ley de la Guardia Nacional en sus artículos 88 a 92, aquí reclamados**, establece que la Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la mencionada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.
119. Asimismo, se establece que la Guardia Nacional, por conducto del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, será quien pueda celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado.
120. De igual manera, se prevé que en dichos **convenios** se establecerán los términos, condiciones, obligaciones y derechos que correspondan a la Guardia Nacional y a las autoridades de las entidades federativas y Municipios, a fin de que se cumplan con las tareas encomendadas.
121. En ese contexto, es importante tener presente que el vocablo **coordinación** se define como la *“relación gramatical entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado*

a otro”⁴⁰ y por su parte, el Diccionario Jurídico de la Universidad Autónoma de México indica que **convenio**, viene del latín *convenire* que se traduce en ser de un mismo parecer, ajuste o concierto entre dos o más personas⁴¹ y que la **colaboración** de los órganos del poder consiste en que éstos participen en forma conjunta o sucesiva para llevar a cabo una o varias funciones de carácter gubernativo.⁴²

122. Asimismo y por identidad de razón, se estima viable retomar la definición que de coordinación fiscal realiza el citado Diccionario definiéndola como la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno de un Estado,⁴³ por lo que, trasladándola a la materia que nos ocupa, se puede concluir que la **coordinación en materia de seguridad pública es aquella armonización en el ejercicio de las facultades de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno a fin de evitar acciones divergentes e incluso contradictorias.**
123. En otras palabras, la colaboración y coordinación regulada en los preceptos reclamados, **no implica la pérdida de atribuciones por parte de las entidades federativas ni Municipios, sino una armonía organizada de sus facultades,**⁴⁴ con el objeto fundamental de 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.

⁴⁰ Real Academia Española (2021), Diccionario de la Lengua Española, consultable en <https://dle.rae.es/coordinaci%C3%B3n>

⁴¹ Término consultado en [12.pdf \(unam.mx\)](#)

⁴² Término consultado en [7.pdf \(unam.mx\)](#)

⁴³ Término consultado en [12.pdf \(unam.mx\)](#)

⁴⁴ Se puede señalar como precedente lo resuelto en el Amparo Directo en Revisión 89/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que sostuvo que: “... **los convenios de colaboración** administrativa entre las Entidades y la Federación **tienen como objetivo delimitar las facultades de las autoridades** en materia de administración tributaria y, contrastando con los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, resalta que no sea necesaria la autorización del Congreso Estatal para su celebración, lo cual es concordante con el sistema de coordinación establecido por la ley, pues estos convenios de colaboración administrativa sólo regulan las facultades concernientes a la administración tributaria, es decir, aquéllas que corresponden a la ejecución de las normas fiscales para la recaudación, fiscalización y manejo de ingresos federales, **mas no trascienden al ámbito legislativo local, ni suspenden atribuciones concedidas al Congreso de la Entidad Federativa**, porque con tal instrumento se dota a las autoridades estatales y municipales de la facultad de realizar dichas tareas vinculadas a la administración fiscal”.

124. Ello a través de la prevención, investigación y persecución de los delitos y de la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, con el fin de evitar la realización de acciones divergentes, pues las partes que celebren los convenios correspondientes deben ajustarse a éstos, es decir, actuar dentro del marco de los términos y condiciones que al efecto se establezcan en el convenio correspondiente.
125. De esta manera **dichos convenios administrativos celebrados por autoridades que cuentan con competencia concurrente en materia de seguridad pública se pueden considerar como mecanismos de coordinación** a fin de evitar dispersión y desarticulación normativa mediante acciones contradictorias pero, sobre todo, con el propósito de cumplir con los fines constitucionales en materia de seguridad pública descritos en el mencionado artículo 21.
126. Inclusive, a efecto de coadyuvar en la coordinación y colaboración estratégica, la Coordinación Operativa Interinstitucional auxilia al titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana proponiendo al Secretario mecanismos de coordinación y colaboración estratégica. Además, funge de *“enlace entre las secretarías de Estado que la conforman con las demás dependencias de la administración pública federal y otros organismos públicos y privados, en temas relacionados con la Guardia Nacional.”*⁴⁵
127. Según lo mandata el artículo 88 en cuestión, en un nivel de coordinación y colaboración, entre la Guardia Nacional y las entidades federativas y Municipios, ésta participa con las instituciones de seguridad pública de los Estados o de los Municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
128. Es así que el *“...instrumento fundamental que contempla la ley para restablecer la seguridad en el territorio nacional son los convenios de*

⁴⁵ ORTIZ AHLF, L. (2020), *Guardia nacional y derechos humanos*, México, Porrúa, p. 49.

colaboración con las entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública por un tiempo determinado”;⁴⁶ y, durante la vigencia de estos convenios, los titulares del Poder Ejecutivo local y/o presidentes municipales, asumen las obligaciones contenidas en el artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional.

129. Cuestión que, inclusive como lo indicó el Juez de Distrito, corrobora que **los artículos 88 a 92 de la Ley de la Guardia Nacional no transgreden el sistema de facultades concurrentes** porque no subordinan a los Estados y Municipios a las reglas de la Federación de manera discrecional, sino por el contrario, regulan en su conjunto los convenios de colaboración y coordinación que celebren el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa respectiva y, en su caso, los presidentes municipales correspondientes.
130. De modo que, si el juzgador también consideró lo anterior, es evidente que la pregunta que aduce la recurrente relativa a si *¿este sistema que regula la coordinación de la Guardia Nacional es acorde al sistema constitucional de distribución de competencias en materia de seguridad pública?* no subsiste.
131. Ello, toda vez que acertadamente indicó que dicho sistema de coordinación no es afectado con lo establecido en los preceptos 88 a 92 reclamados, pues estos **no prevén la subordinación de las autoridades estatales y municipales a las federales, sino que determinan que los tres niveles de gobierno colaborarán y se coordinarán a fin de brindar una mayor seguridad a la sociedad.**
132. Además, por lo que hace a la segunda interrogante planteada por la recurrente, consistente en si *¿es constitucional la centralización de la seguridad pública mediante el sistema establecido para la Guardia Nacional?* su estudio, no era necesario que se realizara expresamente en la sentencia recurrida pues, si el juzgador fue enfático en señalar que no hubo

⁴⁶ *Idem.*

centralización, entonces no era viable siquiera analizar si ésta fue o no constitucional.

133. En suma, se considera que la coordinación y colaboración a la que se refieren los artículos reclamados no se deben entender en términos centralistas sino en el sentido de que corresponde a los tres niveles de gobierno celebrar los convenios correspondientes a fin de brindar una seguridad pública eficiente en beneficio de la sociedad.
134. Por otro lado, la quejosa, ahora recurrente, considera que en el mismo concepto de violación en el que se duele de la afectación a las facultades concurrentes, se omitió el análisis relativo a que *“resulta alarmante que la Guardia Nacional está diseñada para que sean militares los que cuenten con el control efectivo de la misma, en violación clara a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional”*.
135. Sin que ello implique analizar la constitucionalidad de la norma vigente que rige quiénes y de qué manera ingresan y conforman la Guardia Nacional, se considera lo siguiente.
136. En principio, al resolver la **Controversia Constitucional 90/2020**,⁴⁷ el Tribunal Pleno sostuvo esencialmente que la Seguridad Pública es un ámbito considerado dentro del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como función que es competencia de la **autoridad civil**, como construcción social inherente a una modernidad sólida.
137. Es una función que no sólo debe garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo, también debe reducir los actos delictivos a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

⁴⁷ Sentencia recaída a la controversia constitucional 90/2020 aprobada en cuanto al estudio de fondo por mayoría de ocho votos, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Ponente Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

138. Asimismo, en la **Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018**,⁴⁸ este Tribunal Pleno determinó lo siguiente:

- La inseguridad lacerante se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada; su poder económico y de fuego son un desafío que exige el fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo. La debilidad institucional de los cuerpos policíacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.
- Las Fuerzas Armadas no se encuentran vedadas a ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública, ya que de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se reconoce que hay ciertos casos excepcionales en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, en auxilio temporal de las autoridades civiles.
- La problemática constitucional sobre el uso de militares en tareas de seguridad pública se debe analizar desde las competencias constitucionales conferidas a las instituciones y no respecto de que ningún militar pueda participar, por definición, en tareas distintas a la guerra o la disciplina castrense.
- Conforme al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de las fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando sea *ultima ratio* y se limite por ciertos parámetros. La posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones de restricción de la libertad personal de civiles, debe atender a requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, responder a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que

⁴⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018 aprobada en cuanto al estudio de fondo por mayoría de nueve votos, en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho. Ponente Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

- El mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentra constitucionalmente reservado, primordialmente, a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser:
 - i. **Extraordinaria:** toda intervención debe ser excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.
 - ii. **Subordinada y complementaria** a las labores de los cuerpos de seguridad civiles.
 - iii. **Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.
 - iv. **Fiscalizada**, por órganos civiles competentes e independientes.

- El Estado Mexicano puede contar con fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las instancias militares. Las Secretarías de Defensa y de Marina son departamentos administrativos de la Administración Pública Federal que pueden realizar tareas que no son militares, como protección civil en casos de desastre o la regulación de licencia de portación de armas de fuego y de las Fuerzas Armadas, que como cuerpos militares cuentan con sus propias leyes orgánicas. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad.

139. De todo lo anterior este Alto Tribunal concluye que la aseveración de la recurrente en el sentido de que la centralización referida conlleva a la militarización del país y con ello se vulnera el sistema de facultades concurrentes que en materia de seguridad rige, es inexacta, pues en primer lugar, no existe tal concentración de poder en el ámbito de seguridad pública a cargo de las autoridades federales, precisamente derivado del sistema de

coordinación y facultades concurrentes, Menos aún, los elementos de la Guardia Nacional actúan bajo el imperio de elementos castrenses, sino, como lo que es, una policía de carácter civil.

140. Con independencia de lo anterior, el posible exceso en las facultades de la Guardia Nacional, a través del Secretario de Seguridad Ciudadana, del Titular del Poder Ejecutivo Estatal o del Municipal, sería imputable **en el ámbito de aplicación de las normas impugnadas** que prevén el sistema de coordinación y colaboración aludido. Lo anterior podría ser analizado a través de un medio de impugnación distinto, pues dicha cuestión escapa del análisis que este Tribunal Pleno realiza en el presente recurso al no ser combatido un convenio en específico.

141. En consecuencia, son **infundados** los planteamientos hechos valer por la recurrente, materia de análisis del presente apartado.

B. Derecho de acceso a la justicia

142. Por otro lado, es **infundado** el **cuarto agravio** en el que la recurrente aduce que se vulnera el derecho de acceso a la justicia, ya que el Juez fundamentó y motivó su sentencia, a partir de lo cual concluyó que los artículos 88, 89, 90, 91, 92 de la Ley de la Guardia Nacional, no vulneran la *seguridad ciudadana*, ni el sistema de seguridad pública conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

143. Ello, en virtud de que la transgresión al derecho de acceso a la justicia la hace depender de la falta de exhaustividad en la que incurrió el Juez, lo cual ya se consideró infundado en párrafos anteriores. Aunado a ello, como ha quedado acreditado, las consideraciones sostenidas por el juzgador son acertadas en función del sistema de facultades concurrentes y la celebración de convenios que prevé la legislación impugnada, lo cual es acorde a las disposiciones constitucionales aplicables.

C. Argumentos inoperantes

144. Finalmente, se estima **inoperante** el planteamiento dirigido a cuestionar los artículos 21 y 93 de la Ley en cuestión, porque no fueron actos reclamados en este juicio. Por ende, dichas normas no forman parte de la *litis*, la cual, en este apartado y conforme a lo propuesto por la propia recurrente desde la demanda de amparo, únicamente atañe a los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la mencionada legislación.
145. También son **inoperantes** las afirmaciones de la parte recurrente referentes a que el Juez omitió analizar si la militarización de la seguridad pública viola los principios constitucionales de la materia —por constituir una política que genera violaciones graves a derechos humanos y el debilitamiento de las instituciones—. En realidad, no fue motivo de controversia la idoneidad de que las fuerzas armadas participen de manera permanente en labores de seguridad pública, aunado a que, como ha quedado precisado en párrafos anteriores, la integración y conformación de la Guardia Nacional no es materia de análisis del presente recurso de revisión, al haber cesado los efectos la fracción IX del artículo 25 impugnado.
146. Pero además, cabe señalar que el juzgador partió de la conformación de la Guardia Nacional como un cuerpo de seguridad civil complementario a los existentes, con excepción de la Policía Federal, a la cual reemplazó en términos materiales.
147. Así, como explicó el Juez de Distrito, el diseño legal y constitucional que le corresponde no debe ser entendido como el de una corporación castrense ni *cuasimilitar*, sino como una institución civil de seguridad pública.
148. Por tanto, no es viable tomar como punto de partida una llamada militarización, si, en primer término, no quedó desvirtuado el carácter civil con el que, de origen, fue diseñada este organismo, en el entendido de que los artículos de su ley fueron reclamados como autoaplicativos y, por ende, solamente es el diseño formal, y no su implementación material, lo que puede ser materia de análisis constitucional.

149. En consecuencia, como se indicó, son **inoperantes** los planteamientos reseñados en este último apartado.

VII. DECISIÓN

150. Toda vez que sobrevino una causal de improcedencia y, por otro lado, no prosperaron los conceptos de agravio tendientes a controvertir la negativa del amparo con relación a las normas reclamadas restantes, lo procedente es, en lo que fue materia del recurso, modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio por cuanto hace a la fracción IX del artículo 25 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve y negar la protección constitucional contra los diversos 88 al 92 de la misma legislación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio respecto del artículo 25, fracción IX, de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

TERCERO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a México Unido contra la Delincuencia, Asociación Civil**, contra los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

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

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.