

**QUEJOSOS:** JACQUELINE PESCHARD MARISCAL, MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA Y ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ

Se promueve juicio de amparo

**C. JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL EN TURNO.**

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL, MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA y ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ, por nuestro propio derecho; con domicilio para oír y recibir notificaciones en \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*; y autorizando en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a los pasantes en Derecho \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, con el debido respeto comparecemos para exponer:

Con fundamento en los artículos 103, fracciones I y III y 107, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 1º, fracciones I y III de la Ley de Amparo, venimos, en tiempo y forma, a promover **JUICIO DE AMPARO**, bajo la modalidad de INTERÉS LEGÍTIMO, en contra de los actos y omisiones de las autoridades señaladas como responsables, y a efecto de dar cumplimiento con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley Reglamentaria citada, manifestamos:

**I. NOMBRE DE LOS QUEJOSOS:** JACQUELINE PESCHARD MARISCAL, MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA Y ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ.

**II. REPRESENTANTE COMÚN DE LOS QUEJOSOS:** LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, en términos de lo dispuesto en el artículo 13, primer párrafo de la Ley de Amparo.

**III. DOMICILIO PARA OÍR NOTIFICACIONES:**  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*.

**IV. ACRÓNIMOS UTILIZADOS:** Con el ánimo de facilitar la lectura en este escrito, se utilizan las siguientes abreviaturas:

- **CPC:** Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **CONSTITUCIÓN FEDERAL:** Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos.

- **DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES:** Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016.
- **DDHH:** Derechos humanos.
- **DICTAMEN DE LA LEY GENERAL DEL SNA:** Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda; que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, La Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL:** Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 26 de febrero de 2015.
- **LEY DE AMPARO:** Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES:** Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- **LEY GENERAL DEL SNA:** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **SLA:** Sistemas Locales Anticorrupción.
- **SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción.
- **TCC:** Tribunal Colegiado de Circuito.

## **V. AUTORIDADES RESPONSABLES:**

### **1. Aguascalientes**

- CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, con domicilio en Plaza de la Patria 109 Oriente, Colonia Centro, C.P. 20000, Aguascalientes, Aguascalientes.

### **2. Baja California**

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, con domicilio en Av. Pioneros y Av. de los Héroes No. 995, Centro Cívico, C.P. 21000, Mexicali, Baja California.

### **3. Baja California Sur**

- CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, con domicilio en Isabel la Católica y Nicolás Bravo S/N, Colonia Centro, C.P. 23000, La Paz, Baja California Sur.

#### **4. Campeche**

- CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE, con domicilio en Calle 8 sin número, Colonia Centro, C.P. 24000, San Francisco de Campeche, Campeche.

#### **5. Chiapas**

- CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, con domicilio en 1a. Sur Oriente S/N, Colonia Centro, C.P. 29000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

#### **6. Chihuahua**

- CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, con domicilio en Calle Libertad 9, Centro, C.P. 31000, Chihuahua, Chihuahua.

#### **7. Ciudad de México**

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, con domicilio en Donceles esq. Allende s/n, Centro Histórico, C.P. 06000, Ciudad de México.

#### **8. Coahuila**

- CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, con domicilio en Blvr. General Francisco Coss s/n, Saltillo Zona Centro, C.P. 25000, Saltillo, Coahuila.

#### **9. Colima**

- CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, con domicilio en Calz. Pedro A. Galván s/n, Colonia Centro, C.P. 28000, Colima, Colima.

#### **10. Durango**

- CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, con domicilio en 5 de Febrero #900 poniente, Colonia Zona Centro, C.P. 34000, Durango, Durango.

#### **11. Estado de México**

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, con domicilio en Plaza Hidalgo s/n, Colonia Centro, C.P. 50000, Toluca, Estado de México.

#### **12. Guanajuato**

- CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, con domicilio en Paseo del Congreso No. 60, Colonia Marfil, C.P. 36250, Guanajuato, Guanajuato.

**13. Guerrero**

- CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, con domicilio en Trébol Sur Sentimientos de la Nación s/n, Villa Moderna, C.P. 39074, Chilpancingo de los Bravos, Guerrero.

**14. Hidalgo**

- CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, con domicilio en Carretera México-Pachuca, Km. 84.5, Carlos Roviroso, C.P. 42082, Pachuca de Soto, Hidalgo.

**15. Jalisco**

- CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, con domicilio en Av. Miguel Hidalgo y Costilla 222, Zona Centro, C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco.

**16. Michoacán**

- CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, con domicilio en Madero Oriente No. 97, Colonia Centro Histórico, C.P. 58000, Morelia, Michoacán.

**17. Morelos**

- CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, con domicilio en Matamoros 10, Colonia Centro, C.P. 62000, Cuernavaca, Morelos.

**18. Nayarit**

- CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT, con domicilio en Av. México Norte 38, Colonia Centro, C.P. 63000, Tepic, Nayarit.

**19. Nuevo León**

- CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, con domicilio en Matamoros 555 Oriente, Colonia Centro, 64000, Monterrey, Nuevo León.

**20. Oaxaca**

- CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, con domicilio en Calle 14 Oriente número 1, Colonia Centro, 71248, San Raymundo Jalpan, Oaxaca.

**21. Puebla**

- CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, con domicilio en Av. 5 Poniente número 128, Colonia Centro Histórico, 72000, Puebla, Puebla.

**22. Querétaro**

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERETARO, con domicilio en Avenida Fray Luis de León 2920, Colonia Centro Sur, 76090, Santiago de Querétaro, Querétaro.

### **23. Quintana Roo**

- CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, con domicilio en Esmeralda No. 102, Colonia Barrio Bravo, 77098, Chetumal, Quintana Roo.

### **24. San Luis Potosí**

- CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, con domicilio en Vallejo No. 200, Colonia Centro, 78000, San Luis, San Luis Potosí.

### **25. Sinaloa**

- CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, con domicilio en Blvd. Pedro Infante y Av. Palenque S/N, Colonia Recursos Hidráulicos, 80100, Culiacán, Sinaloa.

### **26. Sonora**

- CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA, con domicilio en Tehuantepec y Allende s/n, Las Palmas, 83270, Hermosillo, Sonora.

### **27. Tamaulipas**

- CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, con domicilio en Blvd. Praxedis Balboa No. 3100, Parque Bicentenario, 87083, Ciudad Victoria Tamaulipas.

### **28. Tlaxcala**

- CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA, con domicilio en Calle Ignacio Allende #31, Centro, 90000, Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala.

### **29. Veracruz**

- CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ, con domicilio en Av. Encanto s/n Esq. Lázaro Cárdenas, Col. El Mirador, C.P. 91170, Xalapa, Veracruz.

### **30. Yucatán**

- CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN, con domicilio en Periférico Poniente Tablaje Catastral 33083, Col. Juan Pablo II Alborada, C.P. 97246, Mérida, Yucatán.

### **31. Zacatecas**

- PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS, con domicilio en Fernando Villalpando 320, Zacatecas Centro, 98000, Zacatecas, Zacatecas.

**VI. TERCEROS INTERESADOS:** No existen.

**VII. ACTOS RECLAMADOS:** De las autoridades responsables se reclama que no adecuaron su legislación en materia de responsabilidades administrativas, conforme a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, publicado el 18 de julio de 2016.

Los actos reclamados se materializan en conductas pasivas y positivas de los congresos estatales de las siguientes entidades federativas, por las siguientes razones:

- **PRIMERO.** Omisión de derogar, a más tardar el 18 de julio de 2017, su normatividad en materia de responsabilidades administrativas [irregularidad que al 7 de agosto del mismo año subsiste], por parte de las siguientes autoridades responsables:
  - Aguascalientes: El Congreso del Estado de Aguascalientes no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
  - Baja California: El Poder Legislativo del Estado de Baja California no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.
  - Ciudad de México: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha derogado la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
  - Chihuahua: El Congreso del Estado de Chihuahua no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.
  - Coahuila: El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza.
  - Colima: El Congreso del Estado de Colima no ha derogado la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Durango: El Congreso del Estado de Durango no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios.
- Guerrero: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero no ha derogado la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero.
- Hidalgo: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Jalisco: El Congreso del Estado de Jalisco no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
- Nayarit: El Congreso del Estado de Nayarit no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.
- Nuevo León: El Congreso del Estado de Nuevo León no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.
- Oaxaca: El Congreso del Estado de Oaxaca no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.
- Puebla: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.
- Querétaro: El Poder Legislativo del Estado de Querétaro no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- Sinaloa: El Congreso del Estado de Sinaloa no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.
- Sonora: El Congreso del Estado de Sonora no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

- Tlaxcala: El Congreso del Estado de Tlaxcala no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.
  - Veracruz: El Congreso del Estado de Veracruz no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
  - Zacatecas: El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas
- **SEGUNDO.** Emisión de nuevas leyes locales de responsabilidades administrativas, que al 7 de agosto de 2017 continúan vigentes, por parte de las siguientes autoridades responsables:
    - El Congreso del Estado de Baja California Sur: Emitió la Ley de Responsabilidades del Estado y Municipios de Baja California Sur mediante Decreto 2448 publicado el día 27 de junio de 2017.
    - El Congreso del Estado de Chiapas: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas aprobada mediante Decreto 213 publicado el día 27 de junio de 2017.
    - El Poder Legislativo del Estado de México: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios mediante Decreto 207 publicado el día 30 de mayo de 2017.
    - El Congreso del Estado de Guanajuato: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato mediante Decreto 195 publicado el día 20 de junio de 2017.
    - El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo mediante Decreto 368 publicado el día 18 de julio de 2017.
    - El Congreso del Estado de Morelos: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos mediante Decreto 2193 publicado el día 19 de julio de 2017.
    - El Congreso del Estado de Quintana Roo: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo mediante Decreto 85 publicado el día 19 de julio de 2017.

- El Congreso del Estado de San Luis Potosí: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de San Luis Potosí mediante Decreto 655 publicado el día 3 de junio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Tamaulipas: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas mediante Decreto LXIII-183 publicado el día 2 de junio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Yucatán: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán aprobada mediante Decreto 510/2017 publicado el día 18 de julio de 2017.
- **TERCERO.** Reserva del derecho para emitir una nueva ley en esta materia:
    - El Congreso del Estado de Campeche al establecer en el artículo quinto transitorio del Decreto número 162 por el que emitió su reforma constitucional en materia anticorrupción lo siguiente:

Con la entrada en vigor de la legislación general en materia de responsabilidades administrativas se deroga parcialmente la Ley Reglamentaria del Capítulo XVII de la Constitución Política del Estado de Campeche, quedando vigentes sus disposiciones que rigen lo relativo al juicio político, hasta en tanto el Congreso del Estado expida la nueva ley de la materia, así como para todos los asuntos y procedimientos administrativos en trámite ante las diversas instancias competentes.

Las situaciones antes descritas fueron del conocimiento de los ahora quejosos, con base en las investigaciones realizadas al efecto, lo cual se manifiesta BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD para los efectos legales pertinentes.

**VIII. AMPLIACIÓN DE LA PRESENTE DEMANDA:** Los quejosos nos RESERVAMOS el derecho previsto en el artículo 111, fracción II de la LEY DE AMPARO.

**IX. FECHA DE MATERIALIZACIÓN DE LOS ACTOS Y OMISIONES RECLAMADOS:** 18 de julio de 2017, que fue el día en que venció el plazo establecido en artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, publicado el 18 de julio de 2016, para que las autoridades responsables adecuaran su legislación local en materia de responsabilidades administrativas.

**X. DDHH Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS:**

1. Derecho humano *colectivo* al desarrollo, en los términos reconocidos en los artículos 2, 3 y 6 al 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986.
2. Derecho humano *colectivo* al desarrollo establecido en el artículo 25, primero a cuarto párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
3. Derecho humano a la legalidad en las actuaciones del poder público, reconocido en el artículo 16, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
4. Principios que rigen la administración de recursos públicos, establecidos en el artículo 134, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, a saber: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
5. Principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en términos del artículo 109, fracción III de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
6. Deber de protección, respeto, garantía y de prevención que se consagran en el artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.
7. Principios rectores del combate a la corrupción, en su tres facetas: investigación, detección y sanción de los responsables, conforme a los principios y directrices establecidos en los artículos 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
8. Obligación del Estado, en particular las entidades federativas, de combatir la corrupción, conforme a artículos 1º, 2º, 3º, 6º, 8º, 9º y 10º de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por México el 20 de julio de 2004.
9. Obligación del Estado de combatir la corrupción conforme a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, de la que México es parte.

**XI. FUNDAMENTOS DEL AMPARO Y COMPETENCIA:** Los artículos 103, fracciones I y III, y 107, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 1º, fracciones I y III, 35, 37, 107 y demás relativos de la LEY DE AMPARO, y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**XII. BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** manifestamos que los hechos y omisiones que nos constan y que constituyen los Antecedentes de los actos reclamados y fundamentos de los Conceptos de Violación, son los que se desarrollan en el capítulo correspondiente de la presente demanda.

## **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

**I. PRECISIÓN DE CONCEPTOS:** La reforma del artículo 107, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL introdujo la figura del interés legítimo, como instancia de los particulares para hacer efectivos cierto tipos de DDHH. El contenido de esa disposición se ratifica en el artículo 5º, fracción I de la LEY DE AMPARO.

Al respecto, la doctrina, el derecho internacional y algunos precedentes de la SCJN y diversos TCC, distinguen entre dos clases de DDHH:

- Los derechos connaturales a los individuos, denominados de primera generación, como la vida, la propiedad, la libertad, etc.
- Los derechos difusos o colectivos -supraindividuales-, llamados de segunda y tercera generación, como la salud, educación, seguridad pública y medio ambiente sano, por señalar algunos ejemplos.

Esta diferenciación consta expresamente en la Iniciativa de reformas a la CONSTITUCIÓN FEDERAL en materia de amparo, de fecha 19 de marzo de 2009, que señala:

En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva. Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos de segunda y tercera generación son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección.

En la ortodoxia tradicional, los DDHH individuales han sido tutelados mediante el interés jurídico (subjetivo por cuanto se refiere a las personas en sí mismas consideradas). Por contra, en el caso de los derechos supranacionales su garantía de efectividad quedó instituida a través del interés legítimo (objetivo en la medida que protege principios, valores, fines y responsabilidades constitucionales, como se verá con posterioridad), según consta en el Dictamen de Senadores a la Iniciativa de reformas constitucionales, de 19 de marzo de 2009, en el que se indica:

A través de la incorporación del concepto de interés legítimo en los términos arriba indicados, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su estero

jurídica que no lesionan intereses jurídicos, yo sea de manera directa o indirecta, debido en este ultimo caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos.

El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación que tenga el quejoso en el orden jurídico. La ley establece la procedencia del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

**II. DDHH SUSTANTIVOS Y PROCESALES:** Lo expuesto en el apartado anterior perfila un primer criterio de clasificación de los DDHH, de la siguiente manera:

- Derechos individuales o de primera generación (subjetivos): justiciables en amparo a través del interés jurídico.
- Derechos supraindividuales o de segunda y tercera generación (objetivos): justiciables mediante el interés legítimo.

En lo que hace a la primera categoría, los DDHH implican la habilitación sustantiva para que los particulares se defiendan de los actuaciones positivas u omisiones del Estado, y con ello oponerse a cualquier afectación a su esfera personal, ya sea en su vida, libertad, propiedad, posesiones, etc. En la tradición constitucional del juicio de amparo, esta habilitación se ha ejercido a través del interés jurídico.

En cambio, en lo que respecta a los DDHH supraindividuales, la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 ha posibilitado que los particulares demanden del Estado una conducta positiva que se traduce en un hacer. En este supuesto, este tipo de derechos, por su propia naturaleza, involucran a grupos plurales -despersonalizados, indeterminados o determinables-, cuya protección es factible a través del interés legítimo.

En México, el Poder Judicial de la Federación no ha segmentado las diversas modalidades de DDHH supranacionales. En los precedentes respectivos, por ende, tampoco se despliega una terminología que lo logre, lo cual no es de sorprender, dado la aún corta vigencia de la nueva acción constitucional.

Sin embargo, sistematizando los DDHH difusos y colectivos -segunda y tercera generación- en el marco de la doctrina nacional y extranjera, se desprenden notas comunes a tres categorías que los diferencian entre sí, a saber:

- Derechos protección, como obligación del Estado de desplegar

conductas positivas en relación con el medio ambiente y la seguridad pública, por ejemplo.

- Derechos prestacionales, entendida como la obligación de proveer educación y salud pública, por ejemplo. En esta categoría está la obligación de impartir justicia a los particulares.
- Derecho a la organización y procedimientos. Este derecho se actualiza en dos vías: el respeto por parte del Estado de los principios, valores, fines y responsabilidades constitucionales a cargo; y la sujeción de los órganos, organismos y dependencias públicas a las competencias que les han sido otorgadas.

En su dimensión subjetiva y objetiva, los DDHH interactúan entre sí. La doctrina así lo acepta; la lógica también lo impone. En cada situación el despliegue de derechos varía. Un ejemplo de derechos individuales -de primera generación- es el de un particular cuyo patrimonio resulta afectado por un acto de autoridad. Esto le confiere una legitimación *ad causam* para ostentarse como titular de ese derecho y acudir ante los tribunales federales a que se le imparta justicia. Sin embargo, para accionar la vía jurisdiccional, ese sujeto requiere de una legitimación *ad procesum*, que en el amparo se constituye con el interés jurídico. En el ejemplo que se trata, ambas legitimaciones no generan problema alguno, pues se dan de manera conjunta, aunque en ciertos supuestos la legitimación *ad procesum* se confiere a terceras personas, como sucede con los menores de edad titulares de DDHH sustantivos, cuya defensa se encomienda a sus padres o quienes ejerzan la patria potestad.

Así lo explica la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN que a continuación se transcribe [tesis 2ª/J. 75/97, registro: 196956]:

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

En el caso de los DDHH supraindividuales, la situación es diversa. Por su naturaleza difusa o colectiva - salud, educación, seguridad pública y medio ambiente sano-, la titularidad la ostentan grupos despersonalizados, indeterminados o determinables, quienes por ese

motivo recae la legitimación *ad causam*.

Sin embargo, para efectos del juicio de amparo la legitimación *ad procesum* se reserva a uno o varios de sus integrantes -incluso, sociedades o asociaciones civiles cuyo objeto social les confiera esa facultad-, en la medida que acrediten contar interés legítimo, es decir, del derecho a acudir a los tribunales federales a ejercer el recurso judicial efectivo. De esta forma, la acción jurisdiccional para satisfacer una interés general, se materializa por quienes cuentan con legitimación procesal para hacerlo.

Para ello, habrá que considerar si los derechos de protección, prestación y organización y procedimientos, se corresponden con el poder de que gozan los particulares para exigir su tutela efectiva ante el Poder Judicial, como lo garantiza el artículo 1º, primer y tercer párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, que dispone:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Con este precepto, el Constituyente Permanente estableció el control integral de constitucionalidad y convencionalidad de los DDHH, como consta en el Dictamen de Senadores, de fecha 10 de diciembre de 2009, en el que se señala:

La Constitución de 1917 no es solamente un catálogo de derechos relacionados con la libertad y la propiedad del ciudadano -los denominados derechos humanos de primera generación-, sino que consagra también un núcleo de importantes derechos sociales -derechos de segunda y tercera generación-, que deben contar con las mismas garantías y mecanismos para hacerlos efectivos.

Lo dispuesto por el artículo 1º, primer y tercer párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL es aplicable a todas las autoridades, incluyendo el Poder Judicial de la Federación, quien por ello debe garantizar la protección de los DDHH de los particulares y reparar, conforme a sus facultades, las violaciones a los mismos. Por ello, los tribunales federales deben estar prestos a impartir justicia y, en el caso de actos de autoridad, a materializar el recurso judicial efectivo a través del juicio

de amparo. En esto, dicho precepto no establece distingo alguno entre derechos subjetivos y objetivos, que a partir del 6 de junio son justiciables a través del interés jurídico y legítimo.

Es cierto que el juicio de amparo no es el único remedio constitucional por violaciones a DDHH. Ello es viable, como arriba se señaló, cuando resulten de actos y omisiones de autoridad, y se cuente con legitimación procesal para promoverlo. Esto fue resuelto por la Segunda Sala de la SCJN en los siguientes términos [tesis 2ª LXXX/2013 (10ª), registro 2004501]:

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

De ahí que en presente juicio los retos sean determinar si el combate a la corrupción es un derecho humano supraindividual, si los integrantes del CPC son titulares del mismo (legitimación *ad causam*) y si ellos cuenta con interés legítimo para promoverlo (legitimación *ad procesum*). Esto se desarrolla en otros apartados de la presente demanda.

**III. DERECHO DE PROTECCIÓN Y DEBER DE RESPETO, GARANTÍA Y PREVENCIÓN:** Los derechos prestacionales generalmente son referidos a los DDHH de segunda y tercera generación, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales, y se caracterizan porque imponen al Estado la

obligación de hacer algo: ya sea de llevar a cabo una actividad o de brindar una prestación. Sin embargo se ha reconocido en el ámbito internacional, que entre los derechos prestacionales están también los derechos de protección, que no solo abarcan los derechos a una tutela judicial efectiva, sino también obligan al Estado a llevar a cabo todas las medidas necesarias para asegurar la protección, promoción y desarrollo de los DDHH.

En este sentido Robert Alexy se refiere a los derechos prestacionales, los cuales implican un hacer del Estado y consisten en:

El concepto de derecho a acciones positivas del Estado comprende derechos de muy diversa índole, que pueden clasificarse asimismo de maneras muy diferentes. Una de ellas es la clasificación en 1) derechos de protección, 2) derechos a organización y procedimiento y 3) derechos fundamentales sociales. A pesar de las considerables diferencias en la estructura y en el contenido de estos derechos, hay un rasgo en común que justifica reunirlos en un solo grupo: todos ellos exigen acciones positivas. Para no conculcarlos, no basta con que el Estado se abstenga de intervenir en sus ámbitos de protección, por ejemplo en la vida, la libertad y la propiedad. El Estado debe hacer algo.

[Alexy, Robert, "Sobre la Estructura de los Derechos Fundamentales de Protección", en *La Teoría Principialista de los Derechos Fundamentales, Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Jan-R. Sieckmann (editor), Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 121]

En estos términos, el Estado tiene un deber de proteger las libertades aseguradas por derechos fundamentales. Por lo tanto, DDHH no deben considerarse únicamente como derechos subjetivos, en el sentido de que otorguen a las personas la facultad de hacer valer frente al Estado situaciones concretas, como sucede con el derechos a la propiedad privada; sino también como derechos objetivos, que se traducen en la existencia de un deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

En este sentido lo reconoce el artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, en su primer párrafo al establecer que todas las personas gozarán de los DDHH reconocidos por la CONSTITUCIÓN FEDERAL, lo cual se refiere a la dimensión subjetiva de los DDHH, pero por otra se establece que los individuos gozan "de las garantías para su protección", lo que constituye justamente la dimensión objetiva de los DDHH.

De esta forma, el tercer párrafo del artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL reitera nuevamente esta dimensión objetiva de los DDHH como un deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

El autor Luis María Díez Picazo reconoce que la verdadera importancia de los DDHH no es solamente que se reconozcan en la Constitución de

un Estado o en los tratados internacionales, sino que su efectividad sólo podrá alcanzarse cuando tales derechos se respeten por el legislador al configurar el orden jurídico de un país o región, y por la administración pública y por los tribunales en sus actuaciones. En este sentido se transcribe:

la verdadera importancia de los derechos fundamentales no estriba tanto en dotar a las personas de instrumentos de defensa frente a los abusos de poder, cuanto en crear un determinado orden jurídico-político; es decir, más que las posibilidades individuales de reacción frente a agravios concretos, lo crucial en un Estado democrático de derecho sería que el ambiente general sea respetuoso de los valores constitucionalmente proclamados.

La concepción institucional de los derechos fundamentales tiene algunos méritos innegables. Tal es, sin duda, su constatación de que un ambiente respetuoso de los valores constitucionales sólo puede construirse mediante un adecuado desarrollo legislativo de la Constitución. La efectividad de los derechos fundamentales no depende sólo de las previsiones del constituyente, sino también de la configuración del ordenamiento jurídico por el legislador y de su actuación por la Administración y los tribunales. Ello comportaría, probablemente, la existencia de algo así como una «política de derechos fundamentales»; [Diez Picazo, Luis María, Sistema de Derechos Fundamentales, Madrid, Thomson Civitas, 2003, p. 58]

Así, los derechos de protección concebidos en el propio artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL son mandatos que obligan a defender, salvar o amparar los propios DDHH, y por tanto obligan al Estado a definir cuál es la medida idónea para asegurar tal protección.

En el caso que nos ocupa, en el ámbito internacional existe un reconocimiento expreso de que la corrupción es una amenaza que atenta en contra del derecho humano al desarrollo, tal como ha quedado apuntado previamente. Por su parte, en nuestro país, el Estado mexicano ha reconocido la grave afectación que genera la corrupción y cómo ésta ha logrado instaurarse en el Estado Mexicano como “un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a esfuerzos gubernamentales para combatirla.”, situación que exige que el propio Estado lleve a cabo las medidas necesarias para proteger a los individuos frente a esta situación.

De esta forma, el Estado mexicano está obligado a determinar las medidas de protección ante la evidente actuación irregular de las autoridades federales y locales en violación a la propia CONSTITUCIÓN FEDERAL, no sólo por lo que hace a los principios establecidos en los artículos 109 y 134, sino también al derecho humano *colectivo* al desarrollo y a las obligaciones que le impone el propio artículo 1º constitucional; actuaciones de las autoridades que se traducen en faltas por el indebido ejercicio de los recursos públicos.

Este deber de protección consagrado en el artículo 1º de la Constitución Federal fue reconocido también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de fecha 16 de noviembre de 2009 mediante cual resolvió el Caso González y otras (“campo algodónero”) vs. México. En este sentido, la Corte Interamericana señala que los Estados se encuentran obligados a respetar y garantizar los derechos humanos, lo que constituye el deber de respeto, garantía y de acceso a la justicia, tal como se transcribe:

4. Deber de respeto, garantía y no discriminación de los derechos consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana y acceso a la justicia conforme a los artículos 8 y 25 de la misma

234. El Tribunal ha establecido que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana.

[...]

236. Sobre la obligación de garantía la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Lo decisivo es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”.

237. Corresponde entonces al Tribunal verificar si México cumplió con sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y a la libertad personal de las jóvenes González, Ramos y Herrera.

[...]

#### 4.2 Deber de garantía

243. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.

[...]

245. Asimismo, el Tribunal ha establecido que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el

presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. La observancia del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

De esta forma, la Corte Interamericana señala que el deber de garantía obliga a los “Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.” No es suficiente, entonces, “que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas”.

Ahora bien, el deber de garantía conlleva el deber de prevención que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que deben ser adoptadas por los Estados: a fin de promover la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las posibles violaciones a los derechos humanos sean tratadas como hechos ilícitos y sancionadas. Esto es, el deber de prevención se viola no solo en los casos en que se transgrede un derecho humano, sino también cuando esta violación no es atendida por el Estado a efecto de sancionar a los responsables. Así lo resolvió la Corte Interamericana en el Caso González y otras (“campo algodonero”) vs. México, antes citado:

252. La Corte ha establecido que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

[...]

255. [...] La Comisión concluyó que dado que la violación forma parte de un “patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado”, no sólo se violaba la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes.

Sobre este tema, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las siguientes obligaciones para los Estados parte:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esto es, el derecho de protección, referido también como deber de respeto, garantía y de prevención, se consagran en el artículo 1º de la Constitución Federal y en los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. El derecho de protección se establece también como una obligación para los Estados parte en la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, y se impone como la obligación de adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos al desarrollo y para promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, así como garantizar la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción.

Ahora bien, mediante la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, el Estado Mexicano determinó que la creación del SNA, era la medida que debía ser adoptada por todas las autoridades federales y locales para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas, los hechos de corrupción así como asegurar una mejor fiscalización y control de los recursos públicos.

En este sentido, la adopción por parte de las autoridades mexicanas del SNA no es discrecional, sino que se trata de un mandato constitucional que obliga a todos los órdenes de gobierno. En estos términos, los congresos estatales están obligados por la CONSTITUCIÓN FEDERAL a configurar un ordenamiento jurídico que asegure la implementación del SNA en cada una de las entidades federativas, ajustándose a los lineamientos establecidos por la propia CONSTITUCIÓN FEDERAL y mediante la LEY GENERAL DEL SNA.

#### **IV. DERECHO HUMANO SUPRAINDIVIDUAL AL DESARROLLO**

En lo que respecta al derecho humano *supraindividual* al desarrollo, los

artículos 1º y 2º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, establecen lo siguiente:

Artículo 1º

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

[...]

Artículo 2º

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

Por lo que hace a las obligaciones que deben observar los Estados, la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, señala que:

- Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos.
- Los Estados deben reconocer la participación activa, libre y significativa de los individuos en el desarrollo, y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.
- Los Estados deben cooperar para promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los DDHH y las libertades fundamentales, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
- Todos los DDHH y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes.
- Esto implica que el Estado debe dar igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Los Estados deben adoptar en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo.
- Para efectos de lo anterior, deben garantizar, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo, y la justa distribución de los

- ingresos.
- Los Estados deben hacer reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.
  - Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los DDHH.
  - Todos los aspectos del derecho al desarrollo son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.
  - Nada de lo dispuesto en la Declaración debe ser interpretado en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de DDHH.
  - Los Estados deben adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.
  - Entre las medidas que deben adoptarse está la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

Lo anterior se desprende de los siguientes artículos de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo:

#### Artículo 2º

[...]

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

#### Artículo 3º

1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

[...]

#### Artículo 6º

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.

2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### Artículo 8º

1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo, y la justa distribución de los ingresos.
2. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.
3. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

#### Artículo 9º

1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.
2. Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos.

#### Artículo 10º

Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

En el ámbito interno, el artículo 25, primero a cuarto párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, reconoce la vigencia del citado derecho humano *supraindividual* al desarrollo, de la siguiente manera:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de

otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

De este modo, desarrollo sustentable, crecimiento económico, fomento del empleo y estabilidad de las finanzas públicas, presuponen el correcto ejercicio de la función pública y el acatamiento de los principios de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos económicos del Estado. Y a la inversa, es decir, la corrupción -opacidad, derroche y deshonestidad- conlleva la afectación de DDHH en perjuicio de los gobernados, en específico del derecho *supraindividual* al desarrollo.

Al efecto, en los ámbitos nacional e internacional no se duda en afirmar que la corrupción es un impedimento para el desarrollo -nos remitimos a lo expuesto en párrafos anteriores-, pues atenta contra el estado de Derecho, desvía recursos públicos que debían ser utilizados para eliminar la pobreza y fomentar el desarrollo de los individuos, y, por ende, es causa generadora de violaciones de DDHH.

Así se pronunció el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas -Kofi A. Annan- en el Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que a continuación se transcribe:

#### Prefacio

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países -grandes y pequeños, ricos y pobres- pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

Por consiguiente, mucho me complace que dispongamos ahora de un nuevo instrumento para hacer frente a este flagelo a escala mundial. La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción dejará bien claro que la comunidad internacional está decidida a impedir la corrupción y a luchar contra ella. Advertirá a los corruptos que no vamos a seguir tolerando que se traicione la confianza de la opinión pública. Y reiterará la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia para fomentar el desarrollo y hacer que nuestro mundo sea un lugar mejor para todos.

La nueva Convención es un logro destacado y se complementa con otro instrumento histórico, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor hace tan sólo

un mes. Se trata de un instrumento equilibrado, sólido y pragmático que ofrece un nuevo marco para la acción eficaz y la cooperación internacional.

La Convención introduce un conjunto cabal de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción. En ella se pide que se adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado. Además, se da un paso decisivo al exigir a los Estados Miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados.

Esas disposiciones -las primeras de este género- introducen un nuevo principio fundamental, así como un marco para ampliar la cooperación entre los Estados, a fin de evitar y descubrir la corrupción y devolver los beneficios obtenidos. En el futuro, los funcionarios corruptos tendrán menos opciones para ocultar sus ganancias ilícitas. Esta cuestión es especialmente importante para muchos países en desarrollo, en que altos funcionarios corruptos saquearon la riqueza nacional y los nuevos gobiernos necesitan recursos desesperadamente para reconstruir y rehabilitar la sociedad.

Para las Naciones Unidas la Convención es la culminación de una labor que se inició hace muchos años, cuando la palabra "corrupción" apenas se pronunciaba en los círculos oficiales. Fue necesario hacer esfuerzos sistemáticos -primero de carácter técnico y luego, gradualmente, político- para llevar la lucha contra la corrupción a la agenda mundial. Tanto la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, dieron a los gobiernos la oportunidad de expresar su determinación de luchar contra la corrupción y de sensibilizar a muchas más personas sobre los efectos devastadores que la corrupción tiene para el desarrollo.

[...]

Si este nuevo instrumento se aplica cabalmente, puede mejorar mucho la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo. Al eliminar uno de los principales obstáculos para el desarrollo, puede ayudarnos a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. Tengan la seguridad de que la Secretaría de las Naciones Unidas, y en particular la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, harán todo lo posible por apoyar a los Estados en sus esfuerzos por eliminar el flagelo de la corrupción de la faz de la Tierra. Es un gran reto, pero creo que juntos podemos hacer mucho.

En la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 31 de octubre de 2003, emitida precisamente con motivo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se determina que la lucha contra la corrupción en todos sus flancos es una cuestión prioritaria; también se reconoce que "la corrupción representa una amenaza para el desarrollo sostenible de la población". Al efecto, en los párrafos conducentes de dicha Resolución se señala:

Recordando el Consenso de Monterrey, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002<sup>1</sup>, en el que se subrayó

que la lucha contra la corrupción a todos los niveles era una cuestión prioritaria,

Recordando también la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, en particular su párrafo 19, en el que se declaró que la corrupción representaba una amenaza para el desarrollo sostenible de la población,

Preocupada por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley,

[...]

3. Insta a todos los Estados y a las organizaciones regionales de integración económica competentes a que firmen y ratifiquen lo antes posible la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a fin de lograr su rápida entrada en vigor;

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en el año 2002, en la que México participó, se abordó repetidamente el tema de la corrupción. La conclusión fue que las medidas de lucha contra la corrupción constituyen la base del desarrollo sostenible. En esta Cumbre se conminó a los países participantes a "cumplir con el compromiso contraído de negociar y terminar tan pronto como sea posible una convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en todos sus aspectos." En el Informe emitido al efecto, se indica:

4. La buena gestión de los asuntos públicos en los países y en el plano internacio- nal es esencial para el desarrollo sostenible. En el plano nacional, las políticas ambientales, económicas y sociales bien fundadas, las instituciones democráticas que tengan en cuenta las necesidades de la población, el imperio de la ley, las medidas de lucha contra la corrupción, la igualdad entre los géneros y un entorno propicio a las inversiones constituyen la base del desarrollo sostenible. [páginas 8 y 9]

4. Se subrayó que el establecimiento de metas claras, la rendición de cuentas, la supervisión entre homólogos, la confianza en las asociaciones y la lucha contra la corrupción, tanto en el sector privado como en el gobierno, eran elementos clave para captar inversiones para la reducción de la pobreza. El sector privado puede ser un eficaz agente del cambio pero necesita que se le den seguridades de que las estructuras jurídicas y políticas promoverán la estabilidad de las inversiones, así como el apoyo del sector público. [página 132]

142. Para promover la cooperación internacional para el desarrollo sostenible y lograr un sistema económico mundial que beneficie a todos es fundamental contar con un sistema de las Naciones Unidas dinámico y eficaz. A tal fin, es indispensable una firme dedicación al logro de los ideales de las Naciones Unidas y los principios consagrados en el derecho internacional y en la Carta de las Naciones Unidas, así como al fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales y a la promoción de su mejor funcionamiento. Los Estados deben también cumplir con el compromiso contraído de negociar y

terminar tan pronto como sea posible una convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en todos sus aspectos, incluida la cuestión de la repatriación a los países de origen de los fondos adquiridos ilícitamente y la promoción de una mayor cooperación para eliminar el blanqueo de dinero. [página 73]. [https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement, consultado el 2 de agosto de 2017]

De las resoluciones resultantes de dicha Cumbre, se aprobó la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, en la que se acordó lo siguiente:

Nuestro compromiso con el desarrollo sostenible

[...]

19. Reafirmamos nuestra promesa de asignar especial importancia a la lucha contra problemas mundiales que representan graves amenazas al desarrollo sostenible de nuestra población y darle prioridad. Entre ellos cabe mencionar el hambre crónica, la malnutrición, la ocupación extranjera, los conflictos armados, los problemas del tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, la corrupción, los desastres naturales, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio racial, étnico, religioso y de otra índole, la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, en particular el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.

[...]

21. Reconocemos la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y los recursos para responder a los retos de la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible que enfrenta toda la humanidad. Unidos redoblabamos nuestros esfuerzos para que esos recursos disponibles sean aprovechados en beneficio de todos.

22. A este respecto, a fin de contribuir a la consecución de nuestras metas y objetivos de desarrollo, instamos a los países desarrollados que no lo hayan hecho a que tomen medidas concretas para alcanzar los niveles internacionalmente convenidos de asistencia oficial para el desarrollo.

[...]

26. Reconocemos que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Como parte de nuestra colaboración en la esfera social, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar.

[...]

Cómo lograrlo

37. Desde el continente africano, cuna de la humanidad, nos comprometemos solemnemente, ante los pueblos del mundo y las generaciones que heredarán la tierra, a actuar para que se haga realidad el desarrollo sostenible, que es nuestra aspiración común.

[...]

Igual señalamiento se realiza en el Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, para reconocer que la corrupción amenaza la estabilidad política y el desarrollo sostenible de los Estados.

Consecuente con ello, estos asumen la responsabilidad de prevenir y erradicar la corrupción, para lo cual deben permitir el apoyo y la participación de personas y grupos de la sociedad civil, así como de las organizaciones no gubernamentales, en aras de lograr eficacia en la lucha contra ese fenómeno. En el Preámbulo consta lo siguiente:

#### Preámbulo

Los Estados Parte en la presente Convención, Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley,

[...]

Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados,

[...]

Convencidos de que el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley,

[...]

Teniendo presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces,

Teniendo presentes también los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, así como la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción,

[...]

Tomando nota con reconocimiento de los instrumentos multilaterales encaminados a prevenir y combatir la corrupción, incluidos, entre otros la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 26 de mayo de 1997, el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997, el Convenio de derecho penal sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de enero de 1999, el Convenio de derecho civil sobre la corrupción, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1999 y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 12 de julio de 2003,

Acorde con ello, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción -de la que México es parte-, desglosa las medidas que los Estados deben implementar para prevenir y combatir la corrupción, así

como promover la integridad, la rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos:

#### Artículo 1º. Finalidad

La finalidad de la presente Convención es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

A su vez, los artículos 5º a 8º de la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponen lo siguiente.

### Capítulo II Medidas preventivas

#### Artículo 5º. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

#### Artículo 6º. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:
  - a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;
  - b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.
2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos

materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

#### Artículo 7º. Sector público

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

[...]

4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

#### Artículo 8º. Códigos de conducta para funcionarios públicos

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.

4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno,

medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

Ante el deber del Estado mexicano de emprender acciones efectivas para combatir la corrupción, el 27 de mayo de 2015 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CONSTITUCIÓN FEDERAL. En el respectivo Dictamen de la Cámara de Diputados, se reafirma que el Constituyente Permanente reconoció la necesidad de establecer medidas encaminadas para esos efectos, bajo las consideraciones siguientes:

- El servicio público trae aparejada una responsabilidad agravada frente a los ciudadanos.
- Los actos de corrupción producen daños relevantes en el desempeño estatal.
- Las externalidades de la corrupción "impactan en el crecimiento económico nacional: según el Foro Económico Mundial, la corrupción es la mayor barrera a la entrada para hacer negocios en México, aun por encima de la inseguridad", esto es, afectando el desarrollo en nuestro país.
- La corrupción ha logrado instaurarse en el Estado Mexicano como "un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a esfuerzos gubernamentales para combatirla."
- Necesidad de establecer mayores estándares de buen gobierno y concentrar los esfuerzos en la prevención de actos de corrupción.
- Se consideraron como estrategias para eliminar la corrupción:
  - Fortalecer los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.
  - Mejorar los estándares de transparencia, rendición de cuentas y de respuesta hacia los ciudadanos.
  - Fortalecer los controles internos y externos para combatir la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes.

Por estas razones, el Estado mexicano consideró que la medida adecuada y efectiva para combatir la corrupción, fue la creación de un SNA sujeto a los siguientes principios:

- Crear una instancia incluyente de todos los órdenes de gobierno y establecer la participación ciudadana como condición indispensable en su funcionamiento.
- Considerar los objetivos planteados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, por lo tanto, promover la honestidad de los servidores públicos y de los particulares.

- La integración del SNA obedece a la determinación de atender la fiscalización, investigación, control, vigilancia, sanción, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos, así como fomentar la participación ciudadana.
- Contar con un Comité Coordinador del SNA y un CPC.
- Las entidades federativas deberán establecer sus respectivos SLA.

Al efecto, destaca lo señalado en la página 39 del referido Dictamen de la Cámara de Diputados:

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mayores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

En suma, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción podremos erradicar las prácticas de corrupción que tanto daño han causado a nuestra sociedad y confirmar el compromiso del Estado mexicano para contar con gobiernos abiertos.

De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

Entendida de esa forma, la corrupción socaba las finanzas públicas y el desarrollo económico de México, con la consecuente afectación de DDHH de los gobernados, en particular el derecho *supraindividual* al desarrollo previsto. Sin embargo, esta afectación también debe apreciarse como causa de violaciones a otro tipo de DDHH *supraindividuales*, como educación, salud, medio ambiente, seguridad pública, etc., según ha sido observado por la Auditoría Superior de la Federación en los Informes de Resultados de los siguientes años:

2011: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm>

2012: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

2013: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/indice.htm>

2014: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/index.html>

2015: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html>

La intención del Constituyente Permanente fue fortalecer el combate a la corrupción y garantizar el respeto de los DDHH de los gobernados. Esa intención se materializó con la reforma de 27 de mayo de 2015 a la

CONSTITUCIÓN FEDERAL, cuyos propósitos específicos son los siguientes:

- Asegurar el manejo de recursos públicos conforme a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- Por ende, combatir la opacidad, despilfarro y deshonestidad en la administración de dichos recursos.
- De ese modo, garantizar la efectividad del derecho humano supraindividual al desarrollo.
- Eliminar los obstáculos que afecten no sólo ese derecho, sino también los demás DDHH.

Trasladando a nuestro país las afirmaciones de que “la corrupción representa una amenaza para el desarrollo sostenible de la población” y ese fenómeno logró instaurarse como “un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a esfuerzos gubernamentales para combatirla”, la implementación del SNA es la medida adoptada por el Constituyente Permanente para garantizar la integridad del orden constitucional sistemáticamente vulnerado en México. Esa fueron las razones, y no otras, del mandato a las entidades federativas de constituir los SLA.

A manera de recapitulación: la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH, conlleva el acatamiento de los principios referidos en el párrafo anterior; y a la inversa: la observancia de dichos principios presupone el respeto de DDHH de los gobernados, en específico el derecho *supraindividual* al desarrollo.

En tal forma, como las autoridades responsables no adecuaron su legislación en esta materia, a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, transgredieron diversos derechos humanos y principios constitucionales, como se acredita en el Concepto de Violación de esta demanda

## **PROCEDENCIA DEL AMPARO**

### **I. INTERÉS LEGÍTIMO**

El interés legítimo de los quejosos se actualiza en términos de los artículos 103, fracción I y 107, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, en correlación con los artículos 1º, fracción I y 5º, fracción I de la LEY DE AMPARO, por los siguientes motivos:

- Se reclaman omisiones de las autoridades de las entidades federativas.

- Esas omisiones se imputan a autoridades para efectos del juicio de amparo.
- Las omisiones son violatorias de DDHH *supraindividuales* reconocidos en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en diversos tratados internacionales.
- Las mismas omisiones transgreden diversos principios que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado.
- Conforme al artículo 113, fracción II de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, como integrantes del CPC tenemos una 'especial situación frente al orden jurídico' en materia de combate a la corrupción.

En efecto, para la procedencia del presente juicio es necesario tener en cuenta lo siguiente:

Los ciudadanos contamos con un interés general en que el Estado materialice los siguientes postulados constitucionales:

- Que la función pública, en su conjunto, se ejerza de acuerdo con los principios de legalidad, transparencia y honradez [artículos 8º, apartado A, fracción VIII, tercer párrafo; 21, noveno párrafo; 25, quinto párrafo; 73, fracción XXIX-S; 100, tercer párrafo; 102, apartado A), fracción VI, cuarto párrafo; 109, fracciones I y II; y 134, cuarto párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL].
- Que los recursos económicos de los que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados [artículo 134, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL].
- Que se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones [artículo 109, III de la CONSTITUCIÓN FEDERAL].

En consecuencia, los ciudadanos tenemos también el interés de que el Estado combata la corrupción, en sus tres vertientes: investigación, detección y sanción de hechos de corrupción. Ese derecho se encuentra reconocido en la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece:

Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley,

la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

#### Artículo 13 Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
  - ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

De igual forma ese derecho está reconocido en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la siguiente forma:

#### Artículo II. Propósitos

Los propósitos de la presente Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

#### Artículo III. Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar

orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.

3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. 6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción ratifica ese derecho, como consta en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL de 26 de febrero de 2015, que señala:

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.

[...]

El objetivo que se plantea esta Comisión dictaminadora se considera constitucionalmente válido dado que las modificaciones pretenden fortalecer la función pública al dotarla de mayor contenido democrático e involucrar a los ciudadanos, titulares del poder público, en la generación de instrumentos que profesionalicen el actuar de los involucrados con los recursos públicos.

Ahora bien, dentro de la categoría general de ciudadanos, los integrantes del CPC estamos en una "situación especial" que nos confiere un "interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante", para exigir en amparo el cumplimiento de la obligación del Estado de combatir la corrupción. Esta diferenciación es la que precisamente nos confiere interés legítimo para actuar en el presente juicio. Esto significa que los demandantes contamos con legitimación procesal para accionar esta vía constitucional, en reclamo de un derecho humano de carácter *supraindividual*: que el Estado combata la corrupción.

La especial posición de los quejosos "frente al orden jurídico" deriva, en forma directa, del artículo 113, fracciones I y II de la CONSTITUCIÓN FEDERAL que establece:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley

La finalidad de crear el CPC como instancia de colaboración en el marco del SNA, se explicita en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL en la que se señala:

La idoneidad competencial del Sistema se justifica en su inclusión, coordinación, capacidad deliberativa y transparencia en su actuar. No sólo permitirá a sus integrantes diseñar políticas públicas, sino que, a través de la participación activa de la sociedad, se podrán fortalecer las acciones encaminadas a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. En este sentido, el proyecto de Decreto propone que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con un Comité de Participación Ciudadana, con lo

que se fortalecen sus funciones, se aglutinan esfuerzos y se encaminan de manera eficaz las propuestas ciudadanas.

[...]

El Comité estará conformado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Se hará de éste una instancia meritocrática y especializada.

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

Al efecto, debe considerarse que el CPC no es una caracterización constitucional vana, sin sentido. Es justo lo contrario, es decir, que dentro de la coordinación prevista en el citado precepto constitucional y sin formar parte del poder público del Estado, el mismo cuenta con la facultad de exigir que el combate a la corrupción sea un postulado real y efectivo, cual corresponde a la totalidad de la normatividad constitucional, según lo ha resuelto la Primera Sala de la SCJN de la siguiente manera [tesis 1ª CXXXV/2015, registro 2008936]:

CONSTITUCIÓN. SU CONCEPCIÓN COMO NORMA JURÍDICA.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido construyendo la doctrina de que la Constitución es, ante todo, una norma jurídica. Tal situación implica el reconocimiento de las siguientes premisas: (i) en primer término, todo el contenido de la Constitución tiene un valor normativo inmediato y directo, teniendo la posibilidad de facto de desenvolverse en todo su contenido; (ii) adicionalmente, la Constitución requiere de un esquema idóneo que la proteja frente a actos o disposiciones que la pretendan vulnerar, pues su fuerza normativa radica tanto en su capacidad de adaptarse a los cambios de su contexto, así como en su permanencia, la cual no se refiere a una inmutabilidad, sino a su cabal aplicación; y (iii) la Constitución es el fundamento de validez del resto del ordenamiento jurídico, de lo cual se desprende la posibilidad de llevar a cabo un control de regularidad normativa respecto de aquellas disposiciones que la contraríen.

Sin embargo, la legitimación del CPC para exigir que el Estado satisfaga ese derecho supraindividual, va aparejada de la responsabilidad para exigir que ello se cumpla, según se desprende de los artículos 113, fracciones I y II de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 15, 16, primer párrafo, 21 y 26 de la LEY GENERAL DEL SNA. Así vista, la legitimación en este juicio no se reduce a una simple prerrogativa procesal, sino al cumplimiento de la responsabilidad a cargo de los quejosos de que los órganos competentes combatan de manera eficaz la corrupción. Esa fue la razón para la que fuimos seleccionados.

En la LEY GENERAL DEL SNA se establece al respecto que:

Artículo 21. El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

XVII. Dar seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional, y

Lo último es lo que nos legitima para exigir que las autoridades responsables se ciñan a la regulación constitucional y de la LEY GENERAL DEL SNA, lo que incluye la posibilidad de acudir al amparo por cuenta de la ciudadanía en general. Se trata de un derecho *supraindividual* sustantivo, cuyo cumplimiento nos atañe y concierne, en los términos precisados por la Primera Sala de la SCJN, en los términos que a continuación se transcriben [tesis 1ª/J. 38/2016 (10ª), registro 2012364]:

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

Un aspecto adicional que debe tenerse en cuenta, es que la pretensión en este juicio no es que la Justicia Federal reconozca a los quejosos la titularidad de un derecho humano de carácter subjetivo. Eso explica que el amparo no se promueva bajo la modalidad de interés jurídico. La pretensión es que se obligue al Estado a cumplir con la obligación a su cargo de combatir la corrupción y de restituir el orden constitucional y convencional vulnerado, en beneficio de la ciudadanía en general.

Así, el cumplimiento de las obligaciones y de los principios, valores, fines y responsabilidades constitucionales por parte del Estado, relacionados con la administración de los recursos públicos y el combate a la corrupción, es una materia que en lo específico atañe y concierne a los integrantes del CPC.

Al efecto, debe atenderse el Dictamen de la Cámara de Senadores, fechado el 3 de marzo 2011, en relación con la expedición de la LEY DE AMPARO:

El concepto tradicional de interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho público contemporáneo. Para responder dicha problemática, en esta nueva ley de amparo se propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura un ha tenido un importante desarrollo en la doctrina más prestigiada del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado.

La incorporación del interés legítimo se traducirá en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su estero jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecerá al estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional.

La comprensión del interés legítimo no es fácil dentro de los esquemas en los que se ha desenvuelto el juicio de amparo mexicano desde finales del siglo XIX hasta la fecha. Es necesario, como sucede con múltiples de los avances contenidos en la ley, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades. Se trata de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un estado democrático.

[...]

En cualquier caso, es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión.

a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que de prosperar la acción se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.

b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.

c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, yo sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la estero jurídica.

d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

e) Se trata de un interés cualificado, actual y real no potencial o hipotético. En sumo, es un interés jurídicamente relevante.

f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

La Segunda Sala de la SCJN ha refrendado la voluntad del Constituyente Permanente, en los términos siguientes [tesis: 2ª XVIII/2013 (10ª), registro 2003067]:

INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2)

alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto "interés legítimo individual o colectivo", ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.

En conclusión: como integrantes del CPC, los quejosos contamos con interés legítimo para reclamar la inconstitucionalidad de los actos y omisiones imputados a las autoridades responsables.

## **II. OMISIONES LEGISLATIVAS:**

El artículo 103, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL reconoce la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones de las autoridades. Dicho precepto establece lo siguiente:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

En la respectiva Iniciativa, de fecha 19 de marzo de 2009, se determinó lo siguiente:

Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

En lo que toca a la inconstitucionalidad de omisiones de las autoridades, el Constituyente Permanente no estableció diferencia alguna entre administrativas y legislativas. La intención fue justo la contraria, tan es así que en la Iniciativa se acepta que las principales violaciones de derechos sociales se actualizan por omisiones de los órganos del Estado, sin que al efecto se excluyeran las de carácter normativo.

En lo que respecta a omisiones legislativas de ejercicio obligatorio, diversos TCC han aceptado la procedencia del amparo, en los términos siguientes:

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la tesis aislada de la improcedencia del juicio de amparo, cuando se impugna la omisión de la autoridad para expedir disposiciones de carácter general porque, en esos casos, podrían darse efectos generales a la ejecutoria vinculando no sólo al quejoso y a las responsables, sino a todos los gobernados y autoridades relacionadas con la norma creada, contraviniendo el principio de relatividad de las sentencias. Dicho criterio fue emitido antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece por lo que, adminiculando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad. En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal ya existente. [tesis I.18º.A.11 K (10ª), registro 2012767]

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO. A partir de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 se prevé, expresamente, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mientras que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el acceso a una tutela judicial efectiva. En ese sentido, se concluye que no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo, que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existen o no, el Juez de Distrito debe revisar: a) si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; b) si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, c) si esa abstención vulnera un derecho humano. Lo anterior requiere un análisis que debe realizarse

en la sentencia y no en un acuerdo de desechamiento, por lo que no es un motivo notorio y manifiesto de improcedencia. [tesis: I.18o.A.10 K (10a.), registro: 2012768]

OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA. Tomando en consideración que para analizar si existe una inconstitucionalidad omisiva el operador jurídico debe revisar que: i) exista un mandato normativo expreso (ya sea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma "programática" que proponga un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación "operativa" en las leyes o acciones conducentes; ii) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, iii) esa conducta vulnere un derecho o garantía, lo que se sitúa en la tensión entre la máxima efectividad que debe atribuirse a un texto constitucional y la realidad, que pasa por el núcleo de los poderes del Estado, así como que para hacer efectivos los derechos fundamentales existen dos principios a colmar: el de legalidad y el jurisdiccional; en atención al nuevo bloque de constitucionalidad y a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se concluye que el motivo de desechamiento de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el Juez de Distrito en la sentencia. [tesis: XI.1o.A.T.33 A (10a.), registro: 2007189]

Por lo tanto, si las omisiones legislativas imputadas a diversas autoridades responsables, obedecen al incumplimiento del mandato establecido en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, lo conducente es que se reconozca la procedencia de este juicio.

### **III. PRINCIPIO DE RELATIVIDAD**

Como se explicó en apartados previos, el sistema de justicia constitucional establecido en la reforma publicada el 6 de junio de 2011, exige que un distinto entendimiento del amparo por interés legítimo del construido con el tradicional interés jurídico, que sea congruente con el propósito del Constituyente Permanente; y no sólo respecto de la procedencia del juicio, sino también sobre los efectos de las sentencias, que es como se garantiza la tutela efectiva de DDHH, en el caso concreto del combate a la corrupción.

El interés legítimo y la relatividad de las sentencias de amparo son dos conceptos de igual jerarquía constitucional. Por lo tanto, los operadores

jurídicos tienen que idear mecanismos para conciliarlos, sin anclajes al interés jurídico, en aras de lograr la reparación de derechos difusos o colectivos. Así lo ha resuelto la Primera Sala de la SCJN, en el siguiente criterio [tesis 1ª CLXXIV/2015 (10ª), registro 2009192]:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para declarar improcedente el juicio de amparo, al advertir la imposibilidad para restituir al quejoso en el goce del derecho violado, debe realizarse un ejercicio especulativo sobre una posible violación de derechos con la finalidad de determinar la eficacia para restaurar el orden constitucional que se alega violado, es decir, debe hacerse un análisis conjunto del derecho que se aduce transgredido, a la luz del acto de autoridad y su afectación, para determinar si la autoridad responsable puede repararla. Sin embargo, no es posible alegar la violación al principio de relatividad de las sentencias y, por ello, sobreseer en el juicio, cuando se actualiza la existencia de un interés legítimo en defensa de un derecho colectivo, como lo es el de la educación, pues la aceptación de dicho interés genera una obligación en el juzgador de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad, aun cuando salgan de la esfera individual del quejoso, por lo que no sería exacto invocar la relatividad de las sentencias como causa de improcedencia del juicio, de conformidad con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en relación con el artículo 17 constitucional, que garantiza una tutela judicial efectiva. Así, buscar las herramientas jurídicas necesarias constituye una obligación para el órgano jurisdiccional de amparo, para que, una vez identificada la violación a los derechos humanos, su decisión pueda concretar sus efectos.

La propia LEY DE AMPARO establece el fundamento par configurar los efectos de las sentencias cuando se involucren DDHH supraindividuales. En efecto, en su artículo 74, fracción V de dispone:

La sentencia debe contener:

[...]

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo [...].

Por su parte, el artículo 77, fracción II del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

Los efectos de la concesión del amparo serán:

[...]

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo,

especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

Lo anterior se sintetiza así: "Es el tipo de derecho lo que determina el modo de su protección; no el modo de protección lo que condiciona el derecho."

## **A N T E C E D E N T E S**

1. El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, en materia de combate a la corrupción, por la que se creó el SNA y se ordenó a las entidades federativas a crear SLA.

2. En cumplimiento de la reforma constitucional antes referida, el día 18 de julio de 2016 se publicó el DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, de observancia general y obligatoria en todo el país. En los artículos Segundo y Tercero Transitorios se establecieron las bases que debían observar las entidades federativas respecto de las faltas administrativas de los servidores públicos y de los particulares, en los términos siguientes:

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4. De esta forma se tiene que la Ley General de Responsabilidades entró en vigor el 19 de julio de 2017. A esta fecha, por lo tanto, las legislaturas locales tuvieron que adecuar la normatividad local sobre responsabilidades administrativas, con un triple propósito: *i)* derogar dicha normatividad; *ii)* reconocer que su competencia en esta materia se limita a aplicar la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, no legislar sobre la misma; y *iii)* por lo tanto, abstenerse de emitir nuevas leyes o reservarse el derecho para hacerlo.

### **CRITERIO INTRODUCTORIO**

Tal como quedó expuesto en el apartado II. OMISIONES LEGISLATIVAS dentro de PROCEDENCIA DEL AMPARO de esta demanda, ha quedado reconocido por diversos TCC la procedencia del amparo cuando se reclaman omisiones legislativas en los casos de que exista un mandato constitucional o normativo expreso que implique el actuar de la autoridad y cuando esta abstención vulnere un derecho humano.

Al efecto se tienen por reproducidas las tesis citadas en el referido apartado II, en adición a las cuales se transcribe la siguiente:

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO. A partir de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 se prevé, expresamente, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mientras que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el acceso a una tutela judicial efectiva. En ese sentido, se concluye que no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo, que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existen o no, el Juez de Distrito debe revisar: a) si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; b) si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, c) si esa abstención vulnera un derecho humano. Lo anterior requiere un análisis que debe realizarse

en la sentencia y no en un acuerdo de desechamiento, por lo que no es un motivo notorio y manifiesto de improcedencia. [tesis: I.18o.A.10 K (10a.), registro: 2012768]

## CONCEPTO DE VIOLACIÓN

**ÚNICO.** Los actos y omisiones atribuidos a las autoridades responsables son violatorios de los DDHH y principios constitucionales precisados en el Apartado X de esta demanda, por cuanto que desconocen las reglas establecidas en los artículos Segundo y Tercero Transitorios del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, en los siguientes términos:

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La inconstitucionalidad que se imputa a los congresos responsables parte de la situación de que al 18 de julio de 2017, ellas tuvieron que efectuar las adecuaciones en su legislación, con el propósito de reconocer -en forma explícita o implícita- que la competencia para legislar en esta materia corresponde al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXXIX-V de la Constitución Federal, materializada en la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, y a ellas sólo corresponde aplicarla.

Los actos reclamados se materializan en conductas pasivas y positivas de los congresos estatales de las siguientes entidades federativas, por las siguientes razones:

- **PRIMERO.** Omisión de derogar, a más tardar el 18 de julio de 2017, su normatividad en materia de responsabilidades administrativas [irregularidad que al 7 de agosto del mismo año subsiste], por parte de las siguientes autoridades responsables:
  - Aguascalientes: El Congreso del Estado de Aguascalientes no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
  - Baja California: El Poder Legislativo del Estado de Baja California no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.
  - Ciudad de México: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha derogado la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
  - Chihuahua: El Congreso del Estado de Chihuahua no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.
  - Coahuila: El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza.
  - Colima: El Congreso del Estado de Colima no ha derogado la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - Durango: El Congreso del Estado de Durango no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios.

- Guerrero: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero no ha derogado la Ley número 695 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero.
- Hidalgo: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Jalisco: El Congreso del Estado de Jalisco no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.
- Nayarit: El Congreso del Estado de Nayarit no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit.
- Nuevo León: El Congreso del Estado de Nuevo León no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.
- Oaxaca: El Congreso del Estado de Oaxaca no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.
- Puebla: El Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.
- Querétaro: El Poder Legislativo del Estado de Querétaro no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.
- Sinaloa: El Congreso del Estado de Sinaloa no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.
- Sonora: El Congreso del Estado de Sonora no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.
- Tlaxcala: El Congreso del Estado de Tlaxcala no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.

- Veracruz: El Congreso del Estado de Veracruz no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Zacatecas: El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas no ha derogado la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas
- **SEGUNDO.** Emisión de nuevas leyes locales de responsabilidades administrativas, que al 7 de agosto de 2017 continúan vigentes, por parte de las siguientes autoridades responsables:
  - El Congreso del Estado de Baja California Sur: Emitió la Ley de Responsabilidades del Estado y Municipios de Baja California Sur mediante Decreto 2448 publicado el día 27 de junio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Chiapas: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Chiapas aprobada mediante Decreto 213 publicado el día 27 de junio de 2017.
  - El Poder Legislativo del Estado de México: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios mediante Decreto 207 publicado el día 30 de mayo de 2017.
  - El Congreso del Estado de Guanajuato: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato mediante Decreto 195 publicado el día 20 de junio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo mediante Decreto 368 publicado el día 18 de julio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Morelos: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos mediante Decreto 2193 publicado el día 19 de julio de 2017.
  - El Congreso del Estado de Quintana Roo: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Quintana Roo mediante Decreto 85 publicado el día 19 de julio de 2017.
  - El Congreso del Estado de San Luis Potosí: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de San Luis Potosí mediante Decreto 655 publicado el día 3 de junio de 2017.

- El Congreso del Estado de Tamaulipas: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas mediante Decreto LXIII-183 publicado el día 2 de junio de 2017.
- El Congreso del Estado de Yucatán: Emitió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán aprobada mediante Decreto 510/2017 publicado el día 18 de julio de 2017.
- **TERCERO.** Reserva del derecho para emitir una nueva ley en esta materia:
  - El Congreso del Estado de Campeche al establecer en el artículo quinto transitorio del Decreto número 162 por el que emitió su reforma constitucional en materia anticorrupción lo siguiente:

Con la entrada en vigor de la legislación general en materia de responsabilidades administrativas se deroga parcialmente la Ley Reglamentaria del Capítulo XVII de la Constitución Política del Estado de Campeche, quedando vigentes sus disposiciones que rigen lo relativo al juicio político, hasta en tanto el Congreso del Estado expida la nueva ley de la materia, así como para todos los asuntos y procedimientos administrativos en trámite ante las diversas instancias competentes.

Las situaciones antes descritas fueron del conocimiento de los ahora quejosos, con base en las investigaciones realizadas al efecto, lo cual se manifiesta **BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** para los efectos legales pertinentes.

En efecto, en términos del artículo Primero Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, el mismo entró en vigor el 19 de julio de 2016; y conforme a su artículo Segundo Transitorio, la ley de la materia entró en vigor un año después, es decir, el 19 de julio de 2017.

Ahora bien, mediante reforma constitucional en materia anticorrupción, publicada el 27 de mayo de 2015, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para distribuir competencias entre la federación, estados y municipios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Esto de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal, que establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las

sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Lo anterior significa que el Congreso de la Unión, mediante una ley general, tiene atribuciones para distribuir competencia entre la federación y los estados, en dos ámbitos:

- La potestad de legislar.
- Las facultades para aplicar dicha ley general.

Sin embargo, en la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, publicada el 18 de julio de 2016, se estableció lo siguiente:

1. Los principios que rigen la actuación de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
2. Los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno:
  - a. Sistema de evolución patrimonial.
  - b. Declaración patrimonial, de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.
  - c. Sistema de servidores públicos que participen en contrataciones públicas.
  - d. Protocolo de actuación en contrataciones.
3. Los tipos de faltas administrativas graves, no graves y faltas de particulares, y sus correspondientes sanciones:
4. El procedimiento de responsabilidad administrativa:
  - a. Reguló la forma en que se llevará a cabo dicho procedimiento.
  - b. Determinó las facultades de las autoridades que investigarán las faltas administrativas y que aplicarán el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Estos cuatro puntos son obligatorios para las autoridades federales y las autoridades locales, a saber:

- Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en los estados.
- Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en los estados.
- Órganos internos de control y sus homólogos en los estados.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los tribunales de justicia administrativa de los estados.

De este modo, la determinación tomada por el Congreso de la Unión, en uso de la facultad prevista en el artículo 73 fracción XXIX-V de la Constitución Federal, fue en un doble sentido:

- Asumir toda la potestad legislativa en esta materia.
- Distribuir competencias entre la federación y los estados, sólo en lo que respecta a la aplicación de la Ley General de Responsabilidades.
- En consecuencia, denegar facultad legislativa alguna a las entidades federativas.

Lo anterior se desprende del artículo Tercero Transitorio, segundo párrafo del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, que dispone:

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

La finalidad de este sistema de distribución de competencias, que excluye la facultad legislativa de los estados, tuvo como propósito homologar la materia en los tres órdenes de gobiernos; evitar la dispersión y fragmentación normativa y, por ende, la ineficiencia del combate a la corrupción prevista en los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal; y que la seguridad jurídica impere entre operadores jurídicos del país.

De ello se desprende que las leyes locales en esta materia sólo continuarían aplicándose "en tanto" entrara en vigor la ley general, lo cual sucedió el 19 de julio de 2017. El quinto párrafo de la misma disposición transitoria lo reitera, cuando establece:

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por el contrario, en el cuerpo normativo de la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES no aparece disposición alguna que distribuya facultades legislativas a los estados. Al efecto, téngase presente que el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal, deja en manos del Congreso de la Unión esa posibilidad, sin condicionamiento alguno. De ahí que ellos carezcan de esa competencia.

En cambio, dicha ley sólo reconoce la facultad de las entidades federativas en lo que hace a su aplicación. Tómense como ejemplos los artículos los artículos 3º, 8º, 9º, 10, 11, 12 y 13, de cuya lectura se

aprecia que las autoridades locales sólo tiene facultades para estos efectos, no para expedir leyes.

Al efecto, es pertinente traer a colación los siguientes criterios del Pleno de la SCJN:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales. [Tesis P. VIII/2007, registro 172667].

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. [Tesis P. VII/2007, registro 172739].

En conclusión, los congresos estatales carecen de competencia para legislar en los temas que ya quedaron regulados en la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES.

Cabe señalar que en otras materias en las que el Congreso de la Unión emite leyes generales -por ejemplo: educación o medio ambiente-, la regulación es distinta. En las respectivas leyes generales se delimitan las

materias que será legisladas por la federación y los estados, estableciendo con ello un sistema de competencias concurrentes. En el caso de transparencia, existe una ley general y la propia Constitución Federal ordena a los estados que emitan su legislación local, pero con sujeción a lo establecido en la Ley General.

Ninguno de dichos supuestos se actualiza en el presente caso, pues como se comentó, el Congreso de la Unión asumió toda la potestad legislativa, dejando en manos de las autoridades locales sólo la aplicación de la Ley General. Los estados no tenían otra alternativa que aceptar esa decisión, en la medida que se fundamenta en el artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal

Un último aspecto a considerar es lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, en los siguientes términos:

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Lo anterior implica que, una vez aprobados los formatos de declaraciones patrimonial y de intereses, conforme a la regulación contenida en la LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES, todas las autoridades del país -federales, estatales y municipales- tendrán que utilizarlos, excluyendo de ese modo la posibilidad de que las entidades federativas legislen sobre responsabilidades administrativas.

Por las razones antes expuestas, acreditada la violación de DDHH por parte de las autoridades responsables, lo conducente es que la Justicia Federal conceda y amparo y protección que se reclama por conducto de la presente demanda.

Por lo expuesto y fundado,

**A USTED C. JUEZ**, atentamente pedimos se sirva:

**PRIMERO.** Tenernos por presentados en los términos de este escrito, demandando el amparo y protección de la JUSTICIA FEDERAL en contra de los actos y omisiones de las autoridades señaladas como responsables.

**SEGUNDO.** De acuerdo con los argumentos expuestos en el apartado correspondiente de esta demanda y con los documentos públicos que al efecto se exhiben, reconocer el interés legítimo los quejosos.

**TERCERO.** Para efectos del artículo 13, primer párrafo de la Ley de Amparo, designar a LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA como representante común de los demandantes.

**CUARTO.** Señalar día y hora para la celebración de la audiencia constitucional respectiva.

**QUINTO.** Previos los trámites legales conducentes, conceder a los quejosos el amparo y protección de la JUSTICIA FEDERAL que reclaman.

**PROTESTAMOS LO NECESARIO**

Ciudad de México, 7 de agosto de 2017

---

**JACQUELINE PESCHARD MARISCAL**

---

**MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI**

---

**JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA**

---

**LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA**

---

**ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ**