

3 / Tres copias
Cero anexos

000080

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Y
FISCALÍA
JUEZES DE DISTRITO

QUEJOSOS: MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ E IRENE LEVY MUSTRI

SECRETARÍA
ADMINISTRATIVA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Se promueve juicio de amparo

**C. JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN TURNO.**

MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ E IRENE LEVY MUSTRI, por nuestro propio derecho, designando como representante común en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo a LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA; con domicilio para oír y recibir notificaciones en [REDACTED]; y autorizando en los amplios términos del artículo 12 de la LEY DE AMPARO a los Licenciados en Derecho [REDACTED]; así como a los Pasantes en Derecho [REDACTED], con el debido respeto comparecemos para exponer:

Que con fundamento en artículos 103, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 1º, fracción I y 107, fracción II de la LEY DE AMPARO, venimos, en tiempo y forma, a promover **JUICIO DE AMPARO**, bajo la modalidad de INTERÉS LEGÍTIMO, en contra de las 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, se manifiesta:

I. NOMBRE DE LOS QUEJOSOS: MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ E IRENE LEVY MUSTRI, por nuestro propio derecho.

II. REPRESENTANTE COMÚN DE LOS QUEJOSOS: LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo.

III. DOMICILIO PARA OÍR NOTIFICACIONES: [REDACTED]

IV. ACRÓNIMOS UTILIZADOS: A efecto de facilitar la lectura de 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.
- **DDHH:** Derechos humanos.
- **DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN:** 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.
- **DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.
- **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.
- **DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- **LEY DE AMPARO:** Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **LEY ORGÁNICA DEL TFJA:** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **LEY GENERAL DEL SNA:** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN:** Los tres magistrados que integren la Tercera Sección de la Sala Superior y los quince magistrados que integren las cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **SLA:** Sistemas Locales Anticorrupción.
- **SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción.
- **TCC:** Tribunal Colegiado de Circuito.
- **TFJA:** Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

V. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. **CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, colonia

Tabacalera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, Código Postal 06030.

2. COMISIÓN PERMANENTE DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, colonia Tabacalera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, Código Postal 06030.

VI. TERCEROS INTERESADOS: No existen.

VII. OMISIÓN RECLAMADA: De las Autoridades Responsables se reclama la omisión en el cumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar- a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017.

El plazo de cumplimiento de esta obligación venció el 18 de julio de 2017, según se desprende de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La pretensión en este amparo no se limita a una ratificación a ciegas de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, ya que la misma, en términos del artículo 43, tercer párrafo de la Ley Orgánica del TFJA, debe sujetarse a los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.

VIII. FECHA DE ACTUALIZACIÓN DE LA OMISIÓN RECLAMADA: 18 de julio de 2017, fecha límite en la que, de acuerdo con el mandato constitucional en cita, las Autoridades Responsables debieron ratificar -o en su caso, rechazar- los nombramientos de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN. Por su naturaleza, la omisión reclamada es de carácter continuo.

IX. DDHH Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS:

1. Derecho humano *colectivo* al desarrollo, el cual se relaciona directamente con los derechos económicos, sociales y culturales, en los términos reconocidos en los artículos:
 - a. 2, 3 y 6 al 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986.
 - b. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional.
 - c. 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
 - d. 1.1, 6.2 y 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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 y a la seguridad jurídica en las actuaciones del poder público, reconocidos en el artículo 16, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
4. Derecho humano a la transparencia, previsto en el artículo 6º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
5. 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.
6. 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.
7. Deber de protección, respeto, garantía y de prevención de los DDHH, en los términos exigidos por los artículos 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.
8. 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.
9. Obligación del Estado 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.
10. 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.

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

XI. BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD manifestamos que los hechos que nos constan y que constituyen los Antecedentes de la omisión reclamada y fundamentos de los Conceptos de Violación, son los que se desarrollan en el capítulo correspondiente de la presente demanda.

ANTECEDENTES

1. El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL en materia de combate a la corrupción, por la que se creó el SNA.

2. Como parte del SNA se creó un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, modificando el Título Cuarto de la CONSTITUCIÓN FEDERAL: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado." De esta manera, se previó que en los casos de faltas administrativas graves y de faltas cometidas por particulares, los Tribunales de Justicia Administrativa, ya sea el federal o sus homólogos en los estados, serán los competentes para resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y para aplicar las sanciones correspondientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, fracciones III y IV de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.

3. En el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL se modificó también el artículo 73, fracción XXIX-H para establecer el nuevo TFJA. Como parte de las reformas en materia de combate a la corrupción se le otorgó al TFJA una nueva competencia prevista en el tercer párrafo del referido artículo:

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

4. En el quinto párrafo de dicho precepto constitucional se prevé la creación de una sección del TFJA, la cual conocerá de los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas, en los siguientes términos:

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

5. Por lo que hace al nombramiento de los Magistrados del TFJA, el artículo 73, fracción XXIX-H de la CONSTITUCIÓN FEDERAL establece que:

- Los Magistrados de la Sala Superior, incluyendo aquellos de la Tercera Sección deben nombrarse por el presidente de la República, y ratificarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.
- Los magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas deben nombrarse por el

presidente de la República, y ratificarse por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

6. Por lo que hace al régimen transitorio, el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformará en el TFJA a partir de la entrada en vigor de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, de acuerdo con su artículo Octavo Transitorio, último párrafo, que dispone:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este Decreto.

7. En cumplimiento a la reforma constitucional antes referida, el 18 de julio de 2016 se publicó el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN por el que se expidió la LEY GENERAL DEL SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la LEY ORGÁNICA DEL TFJA. En esta última se establece lo siguiente:

- La Tercera Sección de la Sala Superior estará integrada por tres Magistrados con competencia en responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves.
- La Tercera Sección tendrá adscritas cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, conformadas por tres Magistrados cada una.

8. La entrada en vigor de los ordenamientos legales indicados en el inciso anterior, fueron las siguientes:

- LEY ORGÁNICA DEL TFJA, el 19 de julio de 2016.
- LEY GENERAL DEL SNA, el 19 de julio de 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, el 19 de julio de 2017.

9. Cabe enfatizar que para la Ley General de Responsabilidades Administrativas se previó un plazo de un año, posterior a la publicación del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, para que entrara en vigor. Esto de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio:

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

10. En el artículo Quinto Transitorio del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN se estableció la obligación de nombrar y ratificar a los

Magistrados que integrarían la Tercera Sección de la Sala Superior y a los Magistrados que integrarían las cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, lo cual debía llevarse a cabo antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los siguientes términos:

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta en tanto, al menos, el Pleno ejercita la facultad a que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se expide por virtud del presente Decreto.

11. A efecto de cumplir con dicho mandato, el artículo quinto transitorio, séptimo párrafo del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN estableció que para el nombramiento de los Magistrados Anticorrupción el Ejecutivo Federal debía enviar sus propuestas al Senado de la República a más tardar en el periodo ordinario de sesiones, que concluyó el 30 de abril de 2017 en los siguientes términos:

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

12. El 24 de abril de 2017, el Ejecutivo Federal envió un oficio al Senado de la República mediante el cual sometió a ratificación los nombramientos de tres Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y de quince Magistrados de las Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas del TFJA.

13. El 25 de abril de 2017 se publicó en la Gaceta del Senado de la República el oficio señalado en el inciso anterior, el cual se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.

14. No obstante lo anterior, a la fecha de la presentación de este amparo las autoridades responsables han sido omisas en ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN -o en su caso, rechazar-, previo cumplimiento de los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto, previstos en el artículo 43, tercer párrafo de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. Derechos humanos violados

1. DDHH SUSTANTIVOS Y PROCESALES

Los derechos humanos se han clasificado 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 posibilitó que los particulares exijan que el Estado despliegue una conducta positiva, que se traduzca en un hacer. En dicho 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 desarrolla una terminología específica para esos propósitos. Esto es producto, sin duda, la corta vigencia de la modalidad de 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 de protección, vistos como la obligación del Estado de desplegar conductas positivas. Dos ejemplos se relacionan con medio ambiente y seguridad pública.
- Derechos prestacionales, entendidos, por ejemplo, como la obligación de proveer educación y salud pública. En esta categoría se ubica la impartición de justicia a los particulares.
- Derecho a la organización y procedimientos. Este derecho se actualiza en tres vías: el respeto por parte del Estado de los principios, valores y fines constitucionales; el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo; y la sujeción de los órganos, organismos y dependencias públicas a las competencias expresas

que les han sido otorgadas.

En su dimensión subjetiva y objetiva, los DDHH interactúan entre sí. La lógica lo impone y la doctrina lo acepta. En cada situación el desenvolvimiento de los 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 cuestionamiento 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 los 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. Dada su naturaleza difusa o colectiva, la titularidad la ostentan grupos despersonalizados, indeterminados o determinables, quienes por ello cuentan con legitimación *ad causam*.

Sin embargo, para efectos del juicio de amparo la legitimación *ad procesum* se reserva a uno o varios de sus integrantes, o bien, a sociedades o asociaciones civiles, en la medida que cuenten con interés legítimo, es decir, tengan una especial situación frente al orden jurídico que les permita promover una acción jurisdiccional tendiente a satisfacer un interés general. En esto radica su legitimación para actuar procesalmente.

Para ello, los DDHH difusos y colectivos se corresponden con el poder procesal de los particulares que cuenten con interés legítimo, para exigir su tutela efectiva ante el Poder Judicial. Así lo garantiza el artículo 1º, primer y tercer párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, al disponer:

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. En consecuencia, 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. 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.

2. DERECHO DE PROTECCIÓN Y DEBER DE RESPETO, GARANTÍA Y PREVENCIÓN

Como se señaló en el apartado que antecede, los derechos prestacionales están referidos a los DDHH de segunda y tercera generación, los cuales se caracterizan por imponer al Estado la obligación de llevar a cabo una actividad o de brindar una prestación.

En el ámbito internacional se afirma que los derechos prestacionales comprenden los derechos de protección, en una doble vertiente: el derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación del Estado de llevar a cabo las medidas necesarias para asegurar la protección, promoción y desarrollo de los DDHH.

ROBERT ALEXY¹ alude a los derechos prestacionales en los términos siguientes:

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.

En estos términos, el Estado tiene un deber de proteger las libertades aseguradas por derechos fundamentales. Por lo tanto, los DDHH no deben considerarse únicamente como derechos subjetivos, en el sentido de que otorguen a las personas la facultad de oponerse, en situaciones concretas, a las actuaciones del Estado; 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, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 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 también se establece que los individuos gozan "de las garantías para su protección", lo que constituye justamente la dimensión objetiva de los DDHH. El tercer párrafo del propio precepto reitera el deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

LUIS MARÍA DíEZ PICAZO señala 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 se alcanzará 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.

¹ 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]

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».²

De este modo, 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 ámbito internacional existe un reconocimiento expreso de que la corrupción es una amenaza que atenta contra el derecho humano al desarrollo. Por su parte, el Estado mexicano ha reconocido la grave afectación que genera la corrupción y cómo ésta ha logrado instaurarse como “[...] un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a esfuerzos gubernamentales para combatirla.” Esta situación exige que el propio Estado lleve a cabo las medidas necesarias para proteger a los individuos.

Así, el Estado mexicano está obligado a determinar las medidas de protección ante la actuación irregular de las autoridades federales y locales en violación a la 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.

Este deber de protección consagrado en el artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL fue reconocido 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 algodoner”) vs. México. En ella, la Corte señaló 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:

² Díez Picazo, Luis María, Sistema de Derechos Fundamentales, Madrid, Thomson Civitas, 2003, p. 58]

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.

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 adoptarse por los Estados, a fin de promover, por una parte, la salvaguarda de los derechos humanos y, por otro lado, asegurar que las violaciones a los DDHH sean tratadas como ilícitos y se sancionen. El deber de prevención se viola no solo en los casos en que se transgreden DDHH, sino también cuando las violaciones no son atendidas por el Estado para sancionar a los responsables. Así lo resolvió la Corte Interamericana en el caso 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.

El derecho de protección, referido también como deber de respeto, garantía y de prevención, se consagran en los artículos 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la 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.

Ahora bien, la reforma del 27 de mayo de 2015 estableció y modificó diversas disposiciones de la CONSTITUCIÓN FEDERAL en materia de combate a la corrupción. En ella, 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 y los hechos de corrupción, así como asegurar una mejor fiscalización y control de los recursos públicos.

Por ello, la adopción por parte de los órganos y entidades del Estado mexicano, no es discrecional, sino que se trata de un mandato constitucional que obliga a todos los órdenes de gobierno. En estos términos, uno de los mecanismos centrales de la reforma fue crear un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, mediante el cual se determinó que el TFJA y los tribunales administrativos de las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, serían las autoridades competentes para sancionar a los servidores públicos y a particulares por la comisión de faltas administrativas graves.

En términos del artículo 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y de la Ley General del SNA, el TFJA es parte integrante del SNA y su presidente forma parte del Comité Coordinador, órgano que encabeza el SNA. Así mismo, los SLA deberán contar con sus respectivos tribunales de justicia administrativa, ajustándose a los lineamientos establecidos en ambos ordenamientos.

3. DERECHO HUMANO SUPRAINDIVIDUAL AL DESARROLLO

Tal como quedó planteado, las omisiones reclamadas violan el derecho humano al desarrollo. Este es un derecho vigente en México, ya que nuestro país adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas.

El derecho humano al desarrollo también está contemplado en los siguientes instrumentos internacionales vinculantes para México:

- Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional.
- Artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Artículos 1.1, 6.2 y 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior se reconoció expresamente la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1a./J. 108/2017 (10a.) [registro 2015684]:

“el derecho a un desarrollo integral [está] reconocido por los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el diverso 26 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, pues conforme a la Carta aludida, el desarrollo es responsabilidad de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo, y que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral [...].”

El derecho humano al desarrollo ha sido reconocido como la obligación por parte de los Estados, de asegurar la eficacia del resto de los derechos humanos (educación, desarrollo de los pueblos, mujeres, regiones y sustentabilidad de la comunidades indígenas (artículo 2 apartado B constitucional); salud, igualdad, medio ambiente sano, cultura (en el artículo 4 constitucional); reinserción social (en el artículo 18 constitucional); desarrollo nacional y económico (en el artículo 25 constitucional); mejoramiento de las condiciones de vida para la población rural y urbana (en el artículo 27 constitucional); seguridad, entre otras. Siendo que, todos estos ámbitos del derecho al desarrollo se ven directamente afectadas por una mala administración de los recursos.

También ha quedado reconocido en los ámbitos nacional e internacional que la corrupción es un impedimento para el desarrollo, 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.

De esta forma, si en términos de las convenciones en materia de combate a la corrupción, el Estado mexicano está obligado a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos al desarrollo y para promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, y si en términos de 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, resulta entonces un mandato para las Autoridades Responsables:

- Cumplir con la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar- a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017.
- Cumplir con esta obligación al 18 de julio de 2017.
- Cumplir con esta obligación en términos del artículo 43, tercer párrafo de la Ley Orgánica del TFJA, que señala que debe sujetarse a los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.

En este sentido, la omisión de las Autoridades Responsables de cumplir con el mandato establecido en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, resulta en la inoperancia del nuevo sistema de responsabilidades administrativas, y por consiguiente, en la inoperancia del SNA que es la medida determinada constitucionalmente para combatir la corrupción.

Por lo tanto, si el nuevo sistema de responsabilidades administrativas y el SNA no opera en los términos que establece la Constitución Federal a causa de omisiones de ciertas autoridades, estas omisiones son violatorias del deber de protección, respeto, garantía y de prevención de los derechos humanos, del derecho humano al desarrollo y del resto de los derechos humanos vinculados a éste.

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 artículos 2, 3, 6, 8, 9 y 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

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, el desarrollo sustentable, el crecimiento económico, el fomento del empleo y la estabilidad de las finanzas públicas, presuponen el correcto ejercicio de la función pública y el acatamiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos económicos del Estado. La situación 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.

En los ámbitos nacional e internacional no se duda en afirmar que la corrupción es un impedimento para el desarrollo, pues atenta contra el estado de Derecho y desvía recursos públicos que deberían utilizarse para eliminar la pobreza y fomentar el desarrollo de los individuos. La corrupción, 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:

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.

En la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 31 de octubre de 2003, emitida con motivo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se señala 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”. En los párrafos conducentes de dicha Resolución se indica:

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,

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en el año 2002, en la que México estuvo presente, se abordó el tema de la corrupción. La conclusión fue que las medidas de lucha contra la corrupción constituyen la base del desarrollo sostenible. En la 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 internacional 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.³

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.

[...]

³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDQC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>. Consultado el 2 de agosto de 2017.

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.
[...]

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, los Estados 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,
[...]

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 establecen la obligación de cada estado de formular y aplicar políticas que reflejen los principios del imperio de la ley, y la obligación de rendir cuentas. Estas políticas deberán ser evaluadas periódicamente a fin de conocer si las medidas administrativas aplicadas y las normas jurídicas son adecuadas para combatir la corrupción.

En el mismo documento se establece la obligación de promover la responsabilidad entre los funcionarios públicos y las medidas que faciliten la denuncia de actos de corrupción, para lo que se debe contar con tribunales competentes para aplicar sanciones en la materia de responsabilidades administrativas. Lo anterior al tenor de 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.

[...]

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.

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>

2016: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/index.html>

Sobre este tema, en la sentencia del amparo indirecto 1072/2017, dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, reconoció a fojas 125, 126 y 127, que se transgredió el derecho

humano al desarrollo integral ante las omisiones que fueron materia de dicho juicio de amparo, a saber:

Ahora bien, si se toma en consideración que la corrupción distorsiona el ejercicio de la función pública (a partir de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) en el desempeño de sus funciones, así como los principios que rigen la aplicación de recursos públicos, y que ello a su vez, afecta el nivel de desarrollo sostenible de un Estado, es evidente que ello puede resultar violatorio de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte (artículo 1º constitucional).

En efecto, los artículos 33 y 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establecen que el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país, y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo. De igual forma, que los objetivos básicos del desarrollo integral son, entre otros, la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas al propio desarrollo.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Dentro de dichos derechos a los que implícitamente remite el referido artículo convencional, a través del reenvío a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, podemos identificar al menos, el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, vivienda digna y alimentación (artículo 34), y derecho a participar en los beneficios del desarrollo científico (artículo 38).

De esta forma, si se parte de la premisa de que de la interpretación sistemática de dichos preceptos se advierten verdaderos derechos, y no sólo principios, los cuales es necesario dotar de eficacia normativa, es claro que las autoridades de un Estado parte, como México, pueden contravenir dichas disposiciones, tanto por acción como por omisión, al propiciar que estos se constituyan como una barrera para un mayor desarrollo económico, social y cultural.

En el caso concreto, la omisión legislativa absoluta en materia de combate a la corrupción, vinculada con el mandato constitucional y legal que se analiza, vulnera el derecho humano al desarrollo integral, en términos de los instrumentos internacionales citados.

B. El Sistema Nacional Anticorrupción

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, investigación, detección y, en su caso, sanción de los servidores públicos y de los particulares en temas de combate a la corrupción.
- 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.
- Construir un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves.
- Construir un nuevo esquema de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

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.

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 fueron 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.

El artículo 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL estableció el SNA como 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. En dicho precepto se establecen las bases mínimas a las que debe sujetarse el SNA:

- a. Contar con un Comité Coordinador integrado por:

- El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
 - El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
 - El titular de la Secretaría de la Función Pública.
 - El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
 - El presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
 - Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
 - Un representante del CPC.
- b.** Contar con un CPC, el cual 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.
- c.** Al Comité Coordinador del SNA corresponderá:
- Establecer mecanismos de coordinación con los SLA.
 - Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
 - Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
 - Establecer las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
 - Elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
 - Emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.
- d.** Que las entidades federativas cuenten con sus respectivos SLA.

En términos del artículo 6º de la LEY GENERAL DEL SNA: "El Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia."

Por lo que hace al TFJA como parte integrante del SNA, en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL se estableció lo siguiente:

Como se ha argumentado, la política de prevención debe ser prioritaria, pero no será suficiente sin una política de sanción. En este sentido, se pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual conservará su competencia actual en las materias fiscal y administrativa y sólo será adicionada la nueva competencia en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la Federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.

[...]

Para tal efecto, se establecen modificaciones orgánicas y competenciales que fortalecen al tribunal, en la lógica del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

[...]

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

A efecto de fortalecer la autonomía del Tribunal, se propone que se integre por 16 magistrados, y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves.

Con la misma finalidad, los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, mientras que los magistrados de las Salas Regionales, serán ratificados por mayoría. En ambos casos, se faculta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para ratificar los nombramientos.

[...]

Por otro lado y a efecto de dotar de homogeneidad al Sistema, se prevé que las Constituciones y leyes de los Estados instituyan Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

[...]

En suma, la constitución de Tribunales de Justicia Administrativa fortalece el sistema de combate a la corrupción y permite concretar adecuadamente la prevención, investigación y sanción de conductas que constituyan responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de particulares vinculados con las mismas, lo que cerrará la posibilidad de que la corrupción siga mermando en todos los ámbitos de nuestra sociedad.

En concordancia con lo anterior, el día 18 de julio de 2016 se publicó el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, de observancia general y obligatoria en todo el país. No obstante, a la fecha de presentación de la presente demanda aún no han sido ratificados los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN

En tal forma, tanto el Senado de la República como la Comisión Permanente no se han ceñido al mandato establecido en la CONSTITUCIÓN FEDERAL, en la LEY ORGÁNICA DEL TFJA y en el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, ni han cumplido sus objetivos, por lo que transgredieron el derecho humano *supraindividual* al desarrollo, por los motivos aducidos en el Concepto de Violación Único y que para efectos del presente apartado se sintetizan de la siguiente manera:

El incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de pronunciarse, a más tardar el 18 de julio de 2017, sobre la ratificación o no de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril del mismo año, para alguno de los siguientes propósitos:

- En caso de ratificarlos, asegurarse de que en el nombramiento respectivo se hayan respetado los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.
- En el supuesto de no ratificarlos, devolver al presidente de la República los nombramientos que corresponda, a fin de que este efectúe unos nuevos y se acaten los principios antes indicados.

C. Interés legítimo

Tal como se desarrolla en este apartado, 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 reclama una omisión del Senado de la República y de la Comisión Permanente.
- El Poder Legislativo se encuentra sometido a la Constitución Federal.
- Cuando la Constitución Federal establece un deber a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de esa facultad deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.
- Los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de DDHH violados por una omisión.
- Las omisiones que se reclaman en este juicio 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, la administración de recursos económicos del Estado y el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- 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 primer término debe considerarse que 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:

[...]

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

[...]

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

Esto último nos legitima para exigir que las autoridades responsables se ciñan a la regulación constitucional y a la LEY GENERAL DEL SNA, lo que incluye la posibilidad de acudir al amparo por cuenta de la ciudadanía en general. Se trata del respeto de un derecho *supraindividual* sustantivo, cuya efectividad en sede judicial nos atañe y concierne a los integrantes del CPC, bajo la modalidad de interés legítimo.

Al efecto, es importante tener presente lo resuelto por la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1ª/J. 38/2016 (10ª) [registro 2012364], que a continuación se transcribe:

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, cualificado, 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.

La pretensión en este amparo 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 respecto, el Dictamen de la Cámara de Senadores, fechado el 3 de marzo 2011, en relación con la expedición de la LEY DE AMPARO, señala lo siguiente:

El concepto tradicional de interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho

publico contemporáneo. Para responder dicha problemática, en esta nueva ley de amparo se propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura 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, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera 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 la sentencia del amparo en revisión número 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la SCJN se estableció lo siguiente:

Así, en dicho precedente se señaló que "para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma", de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere "una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley"; doctrina que posteriormente fue reiterada por esta Primera Sala en el amparo en revisión 216/2014. [página 36]

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere lo siguiente: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo. [página 38]

Por otra parte, en el amparo indirecto 1072/2017 interpuesto por los propios integrantes del CPC con motivo de las omisiones en que incurrieron diversos congresos locales en relación con la implementación de sus SLA, mediante sentencia de 15 de febrero de 2018 dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México,

reconoció el interés legítimo de los integrantes del CPC, a fojas 102, 103 y 104, en los siguientes términos:

Acorde a lo expuesto, este órgano jurisdiccional sostiene que, contrariamente a lo que refieren las autoridades responsables, la parte quejosa sí cuenta con interés legítimo en el presente juicio de amparo.

Para justificar lo anterior, en principio es necesario destacar que los quejosos acuden a esta instancia como integrantes del Comité de Participación Ciudadana, como lo acreditan con las documentales que anexaron a su demanda de amparo (fojas 63 a 74), a las cuales se otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Dicho comité, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal, está integrado por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Asimismo, su objeto, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador de dicho sistema, y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con la materia de aquél.

Asimismo, entre las múltiples funciones del Comité de Participación Ciudadana, previstas en el artículo 21 de la ley general citada, se encuentra la de dar seguimiento al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual incluye a los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas.

Ahora bien, los promoventes aducen que la omisión en cuestión afecta su derecho humano supraindividual al desarrollo integral, en relación con el derecho a la legalidad, pues impide concretar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y, por ende, cumplir con los objetivos y finalidades por los cuales se estableció dicho sistema a nivel constitucional; particularmente en relación con la coordinación en todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con lo anterior, a la luz del derecho objetivo cuya tutela se pretende a través de la promoción del juicio de amparo (derecho al desarrollo, legalidad y seguridad jurídica en sentido amplio), el interés de los promoventes no es simple, como sostienen las autoridades responsables, sino que se traduce en un agravio diferenciado del resto de los integrantes de la sociedad.

En efecto, la omisión reclamada les genera una afectación indirecta a los promoventes, y no lejanamente derivada, en virtud de ser miembros integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, y contar entre sus funciones no sólo con la de dar seguimiento a dicho sistema, sino también la de ser una instancia de vinculación de la sociedad civil con todos los órdenes de gobierno en el combate a la corrupción.

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.

D. Omisiones del Senado

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 aquellas provenientes de autoridades administrativas y las provenientes del Poder Legislativo. En consecuencia, todas las actuaciones y omisiones de los órganos del Estado son justiciables mediante el juicio de amparo, sin que de ese control constitucional se haya excluido al Poder Legislativo.

La Primera Sala de la SCJN reconoció que el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando se impugnen omisiones en las que haya incurrido, así consta en la tesis 1a. XXII/2018 (10a.), [Registro: 2016423]:

OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.

En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio

obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

En la ejecutoria que dio lugar a la referida tesis, dictada en el amparo en revisión 1359/2015, se resolvió que el juicio de amparo procede en contra de omisiones atribuibles al legislador, en tanto se encuentra sujeto a la Constitución, al igual que el resto de las autoridades:

Esta Suprema Corte entiende que el juicio de amparo indirecto efectivamente resulta procedente en contra de omisiones legislativas. En primer lugar, como se señaló anteriormente, la Constitución establece de manera genérica la procedencia del juicio de amparo en contra de "omisiones de la autoridad" sin señalar expresamente que se excluyan las omisiones atribuibles al legislador. En este sentido, resulta pacífico [sic] sostener que el Poder Legislativo puede ser una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

[...]

De esta manera, si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador; esta Primera Sala considera que puede sostenerse que desde el punto de vista constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.

[...]

No obstante, esta Primera Sala estima que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta. En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.

Cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al

respecto, esta Primera Sala considera importante enfatizar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional, sin importar que se trate de una acción o una omisión, ni la autoridad a la que se le atribuya ese acto.

En el presente juicio de amparo se reclama el incumplimiento por parte de las Autoridades Responsables, de la obligación a su cargo de pronunciarse, a más tardar el 18 de julio de 2017, sobre la ratificación o no de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, respetando principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto, lo cual ha imposibilitado la funcionalidad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas.

Si bien no se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, se trata del incumplimiento (omisión) de una obligación constitucional expresa. No se trata de una facultad discrecional de las AUTORIDADES RESPONSABLES, pues la CONSTITUCIÓN FEDERAL y el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN ordenan la integración de una Tercera Sección de la Sala Superior del TFJA y de cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, las cuales iniciarán sus funciones al momento en que el Senado de la República o la Comisión Permanente cumplan con el mandato de dar trámite al procedimiento de ratificación u objeción de los 18 magistrados nombrados al efecto por el Ejecutivo federal. En este sentido, la Primera Sala resolvió:

CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.

Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.

[Tesis: 1a. XVII/2018 (10a.), Registro: 2016418]

La omisión imputada a las autoridades responsables se traduce en una violación al derecho humano *colectivo* de desarrollo, el derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica y el deber de protección, así como diversos principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, al impedir la operatividad del sistema de responsabilidades administrativas y la correcta implementación del SNA, en términos de lo dispuesto en los artículos 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Por lo tanto, si las omisiones imputadas a las autoridades responsables, obedecen al incumplimiento del mandato establecido en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, lo conducente es que se reconozca la procedencia de este juicio.

E. 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 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.

Recientemente, la Primera Sala de la SCJN resolvió que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe reinterpretarse en aras de asegurar la protección de los derechos humanos, sobretudo, de aquellos que tengan una dimensión colectiva o difusa, lo anterior en la tesis 1a. XXI/2018 (10a.):

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.

A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional!. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin

embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

[Registro: 2016425]

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:

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.

[Tesis 1ª CLXXIV/2015 (10ª), registro 2009192]

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

F. Artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo

El artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo, en el siguiente supuesto:

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;

Esta causal es inaplicable en el presente caso, por las consideraciones que a continuación se expresan:

- En primer término, debe tenerse en cuenta que todas las causales de improcedencia del juicio de amparo, son de aplicación estricta, lo que implica que en ningún caso puedan aplicarse de manera analógica, según lo ha resuelto la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1ª CLXXIII/2015 (10ª) [registro 2009193]:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de la interpretación del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo abrogada, deriva una causal de improcedencia del juicio constitucional relacionada con la imposibilidad de reparar la violación alegada ante una eventual concesión del amparo, para lo cual, deben cumplirse determinados requisitos, los cuales son de aplicación estricta por tratarse de una excepción a la regla de procedencia del juicio. Ahora bien, dicha causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa del derecho a la educación, pues el juzgador debe

considerar, para una eventual concesión, la naturaleza del acto reclamado, del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada, en virtud de que, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión. De ahí que si el reclamo en el juicio de amparo consiste en un acto omisivo, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, su objeto, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, será verificar si cumplieron con dichas facultades, motivo por el cual una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la educación.

- De este modo, en términos estrictos la improcedencia del artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo sólo opera respecto de 'actos' positivos del Poder Legislativo, mas no de 'omisiones' como la que se reclama en esta demanda.
- En consecuencia, la improcedencia en cuestión es únicamente aplicable a los 'actos' positivos del Congreso de la Unión que 'no ratifiquen' -rechacen expresamente- los nombramientos de cargos, empleos o comisiones en entes públicos.
- Lo anterior significa que la 'omisión' de ratificar los nombramientos de ese tipo, en particular de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, no encuadra en la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo.
- En todo caso, la interpretación del precepto antes citado, debe interpretarse de manera sistemática, y también subordinada, de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, que obligaron a las Autoridades Responsables a que la ratificación -o en su caso, el rechazo- de los nombramientos de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, se realizara a más tardar al 18 de julio de 2017, con el propósito de lograr la correcta integración y funcionalidad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas.
- Por lo tanto, la impugnación en amparo de la omisión reclamada es un presupuesto constitucional que, por sí solo, ratifica la inaplicabilidad en el presente caso del artículo 61, fracción V del ordenamiento legal en mención.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

ÚNICO. De las Autoridades Responsables se reclama el incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar-, a más tardar el 18 de julio de 2017, a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, lo cual actualizó la imposibilidad de instrumentar el SNA y el sistema de responsabilidades administrativas, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, así como de los artículos octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL y el artículo quinto transitorio, párrafos séptimo y noveno del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La omisión reclamada es violatoria del derecho humano *colectivo* al desarrollo y al derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica, así como de los principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, todos ellos señalados en el Apartado IX de esta demanda: "DDHH y principios constitucionales violados".

Como en su oportunidad se expuso, mediante reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 se creó el SNA. Un aspecto central de la reforma fue establecer un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, con el propósito de sancionar a los servidores públicos y a los particulares, por la comisión de faltas administrativas graves. Así quedó expuesto en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, en los siguientes términos:

Régimen de responsabilidades

Con la finalidad de construir un sistema nacional en materia de combate a la corrupción, el presente dictamen propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

Responsabilidades de los servidores públicos

Los actos de corrupción, genéricamente entendidos como aquellos consistentes en el abuso de hacer o no hacer en el cumplimiento de las funciones vinculadas con el interés público, a cargo de servidores públicos o particulares, tales como el desvío de la función o abuso de recursos públicos con fines privados, en otras, que se regulan por leyes que determinan las responsabilidades tanto de agentes públicos como de particulares, en el ámbito administrativo y penal.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, el objetivo que persigue el derecho administrativo sancionador es la generación de incentivos para inhibir actos de servidores públicos contrarios al sistema jurídico y al interés público. Esta Comisión considera que los servidores

públicos adquieren una responsabilidad agravada toda vez que ejercen recursos públicos y desempeñan labores cuyos resultados tienen impactos colectivos. En consecuencia, no basta con la sola pretensión de constreñir a los funcionarios al cumplimiento de un deber jurídico o de establecer un marco de legalidad para el ejercicio de la función pública, sino que es necesario distinguir desde el texto constitucional los diferentes tipos de responsabilidades.

En este sentido, el presente dictamen propone introducir en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Por una parte, se prevé que las responsabilidades administrativas graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquéllas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

La misma reforma constitucional, en sus artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y demás del Título Cuarto, y 113, estableció un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, con la siguiente estructuración:

- Se modificó la denominación del Título Cuarto de la CONSTITUCIÓN FEDERAL para quedar como: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado."
- Se distingue entre faltas administrativas graves y no graves.
- Se sanciona tanto a servidores públicos, como a particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas graves.
- Las autoridades que investiguen faltas administrativas deberán ser distintas de las autoridades que impongan las sanciones. De esta forma la Ley General de Responsabilidades Administrativas distingue entre autoridades investigadoras, autoridades substanciadoras y autoridades resolutoras.
- Las faltas administrativas graves y las faltas de particulares serán investigadas por los órganos internos de control y por la Auditoría Superior de la Federación, y será el TFJA o los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas, quienes resolverán el procedimiento de responsabilidad administrativa y en su caso, impondrán las sanciones correspondientes.
- Se expidió una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, de observancia general en toda la República, en la que se estableció el nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformó en el nuevo TFJA, como parte integrante del SNA.

Ahora bien, este nuevo régimen se conforma no sólo por una nueva definición de las faltas administrativas, de los sujetos de las mismas y de las sanciones aplicables, sino que implica también la modificación en la organización y estructura de las autoridades responsables de investigar y sancionar la comisión de faltas administrativas. Uno de los aspectos centrales del SNA fue la modificación en la estructura y en la competencia del TFJA, tal como se reconoció en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, que señala:

Para tal efecto, se establecen modificaciones orgánicas y competenciales que fortalecen al tribunal, en la lógica del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta modificación en el TFJA parte del reconocimiento que hizo el propio Constituyente Permanente en el referido Dictamen, de que "la constitución de Tribunales de Justicia Administrativa fortalece el sistema de combate a la corrupción y permite concretar adecuadamente la prevención, investigación y sanción de conductas que constituyan responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de particulares vinculados con las mismas, lo que cerrará la posibilidad de que la corrupción siga mermando en todos los ámbitos de nuestra sociedad."

Para cumplir con las funciones que se le atribuyeron al TFJA, en la CONSTITUCIÓN FEDERAL se reguló una nueva estructura en la Sala Superior, creando una Sección a la que corresponderá de manera exclusiva conocer del nuevo sistema de responsabilidades administrativas. En términos de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, se trata de la Tercera Sección de la Sala Superior, a la cual se le adscribieron las Salas Regionales especializadas en materia de responsabilidades administrativas, tal como se determina en los artículos 14 y 37 del propio ordenamiento.

Por otra parte, el presidente del TFJA es uno de los siete integrantes del Comité Coordinador del SNA, que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y tiene a su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Finalmente, se previó que el Pleno General del TFJA debe presentar ante el Comité Coordinador del SNA, el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, a efecto de que el citado Comité emita recomendaciones sobre la creación o supresión de Salas Especializadas en la materia. Así lo dispone el artículo 16, fracción XI, de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA.

El artículo octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL señaló que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformaría en TFJA al momento en que entrara en vigor la nueva LEY ORGÁNICA DEL TFJA -lo que sucedió el 19 de julio de 2016-, como se transcribe:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este Decreto.

El 18 de julio de 2016 se publicó en el DOF el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, en cuyos artículos transitorios se establecieron las reglas que debían seguirse para la integración del nuevo TFJA:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

[...]

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

[...]

Cuarto. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

[...]

Quinto. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el presente transitorio, se aboga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre del año dos mil siete.

[...]

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior, mantendrán su adscripción a la Sección Tercera y a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, al menos durante los primeros cinco años del ejercicio de su encargo. Lo anterior, sin perjuicio de que los Magistrados podrán permanecer en dichas adscripciones durante todo su encargo, de conformidad con lo previsto en la fracción VII del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta en tanto, al menos, el Pleno ejercita la facultad a

que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se expide por virtud del presente Decreto.

De los artículos transitorios antes transcritos, resulta lo siguiente:

- La LEY ORGÁNICA DEL TFJA fue publicada el 18 de julio de 2016 y entró en vigor el día siguiente (19 de julio de 2016).
- A su vez, la LEY GENERAL DEL SNA fue también publicada el 18 de julio de 2016, entrando en vigor al día siguiente (19 de julio de 2016).
- Del mismo modo, Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicada el 18 de julio de 2016. Sin embargo, la misma entró en vigor el 19 de julio de 2017.
- A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas -19 de julio de 2017-, la Tercera Sección en la Sala Superior y las cinco Salas Especializadas debieron quedar integradas con los respectivos MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN nombrados al efecto por el Ejecutivo federal y ratificados por las Autoridades Responsables.
- Conforme al artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, el 19 de julio de 2017 el SNA debía estar completado y funcionando en su totalidad. Esto ratifica que al 18 del mismo mes y año los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN tuvieron que haber sido nombrados y, en particular ratificados, por el Senado de la República o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En los términos indicados, los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN son parte estructural de la funcionalidad y efectividad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas, con efectos a partir del 19 de julio de 2017. Por lo tanto, ellos tuvieron que haber sido nombrados y ratificados antes de esa fecha (a más tardar el día 18 del mismo mes y año). Al no hacerlo de esta manera, las Autoridades Responsables han hecho inoperantes ambos sistemas, al grado de que, al día de hoy, las faltas administrativas graves no pueden ser sancionadas (no hay autoridad competente que las aplique).

En efecto, atendiendo a los términos en que se concibió y materializó el SNA en la CONSTITUCIÓN FEDERAL, las autoridades competentes para sancionar las faltas administrativas graves y las faltas de particulares son, de manera exclusiva, los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, por lo que el nombramiento y ratificación de los mismos es una competencia de ejercicio obligatorio por parte de las Autoridades Responsables.

El propio Congreso de la Unión, actuando como Constituyente Permanente, se impuso la obligación de ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, una vez que éstos fuesen nombrados por el Ejecutivo Federal. De esta forma, el Senado de la República, o en su caso la Comisión Permanente, están sujetos a este mandato de manera obligatoria y, por lo tanto, debían cumplirla en el plazo que venció el 18 de julio de 2017.

En estos términos, la omisión en la que actualmente se encuentra el Senado de la República y la Comisión Permanente de cumplir con dicha obligación, se traduce en una violación directa de los derechos humanos precisados en el Apartado IX de esta demanda, en la medida que dicha omisión impide la funcionalidad del SNA y del sistema de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, un aspecto central en la pretensión de lo quejosos es que la ratificación de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN no debe concebirse como un mero trámite, que derive en una ratificación a ciegas. Por ello, es imperativo que en relación con la omisión reclamada, las Autoridades Responsables deben estar a lo dispuesto en el artículo 43, tercer párrafo de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, para de ese modo respetar los principios de idoneidad, transparencia, gobierno abierto y máxima publicidad, como garantía de efectividad de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en México.

No se trata de ratificar por simplemente ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN. Las Autoridades Responsables solo podrán cumplir con el mandato constitucional de marras si de manera previa, se satisfacen las condiciones y acaten los principios precisados en el párrafo que antecede, lo cual resulta indispensable.

En términos de lo expuesto, el Senado del República y la Comisión Permanente, al incurrir en la omisión de ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN al 18 de julio de 2017 -o en su caso, rechazarlos-, actualizaron la imposibilidad de instrumentar el SNA y el sistema de responsabilidades administrativas, violando por lo tanto, lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, así como los artículos octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL y el artículo quinto transitorio, párrafos séptimo y noveno del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La omisión reclamada actualiza la violación al derecho humano *colectivo* de desarrollo, el derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica y el deber de protección, así como diversos principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, lo conducente es que la Justicia de la Unión conceda el amparo que se solicita en esta 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 reclamados 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 de 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 mayo de 2018



MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI



JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA



LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA



ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ



IRENE LÉVY MUSTRI

ACOSE

3 Copias
Cero anexos

000080

SECRETARIA DE DEFENSA
Y JUSTICIA
JUZGADOS DE DISTRITO

QUEJOSOS: MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ e IRENE LEVY MUSTRI

EN MATERIA
ADMINISTRATIVA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Se promueve juicio de amparo

**C. JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN TURNO.**

MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ e IRENE LEVY MUSTRI, por nuestro propio derecho, designando como representante común en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo a LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA; con domicilio para oír y recibir notificaciones en Blvd. Manuel Ávila Camacho No. 40, despacho 1908, colonia Lomas de Chapultepec, delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México, Código Postal 11000; y autorizando en los amplios términos del artículo 12 de la LEY DE AMPARO a los Licenciados en Derecho DENISE MARIE TRON ZUCCHER y KARLA BORJA VELARDE; así como a los Pasantes en Derecho MARIANA RUIZ ALBARRÁN, MARISA FERNANDA MENDOZA MERCADO, ARTURO CABALLERO GARIBAY y ALBERTO JORGE JIMÉNEZ GARCÍA, con el debido respeto comparecemos para exponer:

Que con fundamento en artículos 103, fracción I de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 1º, fracción I y 107, fracción II de la LEY DE AMPARO, venimos, en tiempo y forma, a promover **JUICIO DE AMPARO**, bajo la modalidad de INTERÉS LEGÍTIMO, en contra de las 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, se manifiesta:

I. NOMBRE DE LOS QUEJOSOS: MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ e IRENE LEVY MUSTRI, por nuestro propio derecho.

II. REPRESENTANTE COMÚN DE LOS QUEJOSOS: LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo.

III. DOMICILIO PARA OÍR NOTIFICACIONES: Blvd. Manuel Ávila Camacho No. 40, despacho 1908, colonia Lomas de Chapultepec, delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México, Código Postal 11000.

IV. ACRÓNIMOS UTILIZADOS: A efecto de facilitar la lectura de 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.
- **DDHH:** Derechos humanos.
- **DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN:** 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.
- **DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.
- **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.
- **DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- **LEY DE AMPARO:** Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **LEY ORGÁNICA DEL TFJA:** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **LEY GENERAL DEL SNA:** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN:** Los tres magistrados que integren la Tercera Sección de la Sala Superior y los quince magistrados que integren las cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- **SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- **SLA:** Sistemas Locales Anticorrupción.
- **SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción.
- **TCC:** Tribunal Colegiado de Circuito.
- **TFJA:** Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

V. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. **CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, colonia

Tabacalera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, Código Postal 06030.

2. COMISIÓN PERMANENTE DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, con domicilio en Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, colonia Tabacalera, delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, Código Postal 06030.

VI. TERCEROS INTERESADOS: No existen.

VII. OMISIÓN RECLAMADA: De las Autoridades Responsables se reclama la omisión en el cumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar- a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017.

El plazo de cumplimiento de esta obligación venció el 18 de julio de 2017, según se desprende de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La pretensión en este amparo no se limita a una ratificación a ciegas de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, ya que la misma, en términos del artículo 43, tercer párrafo de la Ley Orgánica del TFJA, debe sujetarse a los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.

VIII. FECHA DE ACTUALIZACIÓN DE LA OMISIÓN RECLAMADA: 18 de julio de 2017, fecha límite en la que, de acuerdo con el mandato constitucional en cita, las Autoridades Responsables debieron ratificar -o en su caso, rechazar- los nombramientos de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN. Por su naturaleza, la omisión reclamada es de carácter continuo.

IX. DDHH Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS:

1. Derecho humano *colectivo* al desarrollo, el cual se relaciona directamente con los derechos económicos, sociales y culturales, en los términos reconocidos en los artículos:
 - a. 2, 3 y 6 al 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986.
 - b. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional.
 - c. 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
 - d. 1.1, 6.2 y 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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 y a la seguridad jurídica en las actuaciones del poder público, reconocidos en el artículo 16, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
4. Derecho humano a la transparencia, previsto en el artículo 6º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.
5. 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.
6. 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.
7. Deber de protección, respeto, garantía y de prevención de los DDHH, en los términos exigidos por los artículos 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es parte.
8. 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.
9. Obligación del Estado 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.
10. 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.

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

XI. BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD manifestamos que los hechos que nos constan y que constituyen los Antecedentes de la omisión reclamada y fundamentos de los Conceptos de Violación, son los que se desarrollan en el capítulo correspondiente de la presente demanda.

ANTECEDENTES

1. El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL en materia de combate a la corrupción, por la que se creó el SNA.

2. Como parte del SNA se creó un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, modificando el Título Cuarto de la CONSTITUCIÓN FEDERAL: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado." De esta manera, se previó que en los casos de faltas administrativas graves y de faltas cometidas por particulares, los Tribunales de Justicia Administrativa, ya sea el federal o sus homólogos en los estados, serán los competentes para resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y para aplicar las sanciones correspondientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, fracciones III y IV de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.

3. En el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL se modificó también el artículo 73, fracción XXIX-H para establecer el nuevo TFJA. Como parte de las reformas en materia de combate a la corrupción se le otorgó al TFJA una nueva competencia prevista en el tercer párrafo del referido artículo:

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

4. En el quinto párrafo de dicho precepto constitucional se prevé la creación de una sección del TFJA, la cual conocerá de los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas, en los siguientes términos:

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

5. Por lo que hace al nombramiento de los Magistrados del TFJA, el artículo 73, fracción XXIX-H de la CONSTITUCIÓN FEDERAL establece que:

- Los Magistrados de la Sala Superior, incluyendo aquellos de la Tercera Sección deben nombrarse por el presidente de la República, y ratificarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.
- Los magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas deben nombrarse por el

presidente de la República, y ratificarse por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

6. Por lo que hace al régimen transitorio, el DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformará en el TFJA a partir de la entrada en vigor de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, de acuerdo con su artículo Octavo Transitorio, último párrafo, que dispone:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este Decreto.

7. En cumplimiento a la reforma constitucional antes referida, el 18 de julio de 2016 se publicó el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN por el que se expidió la LEY GENERAL DEL SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la LEY ORGÁNICA DEL TFJA. En esta última se establece lo siguiente:

- La Tercera Sección de la Sala Superior estará integrada por tres Magistrados con competencia en responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves.
- La Tercera Sección tendrá adscritas cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, conformadas por tres Magistrados cada una.

8. La entrada en vigor de los ordenamientos legales indicados en el inciso anterior, fueron las siguientes:

- LEY ORGÁNICA DEL TFJA, el 19 de julio de 2016.
- LEY GENERAL DEL SNA, el 19 de julio de 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, el 19 de julio de 2017.

9. Cabe enfatizar que para la Ley General de Responsabilidades Administrativas se previó un plazo de un año, posterior a la publicación del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, para que entrara en vigor. Esto de acuerdo con el artículo Tercero Transitorio:

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

10. En el artículo Quinto Transitorio del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN se estableció la obligación de nombrar y ratificar a los

Magistrados que integrarían la Tercera Sección de la Sala Superior y a los Magistrados que integrarían las cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, lo cual debía llevarse a cabo antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los siguientes términos:

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta en tanto, al menos, el Pleno ejercita la facultad a que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se expide por virtud del presente Decreto.

11. A efecto de cumplir con dicho mandato, el artículo quinto transitorio, séptimo párrafo del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN estableció que para el nombramiento de los Magistrados Anticorrupción el Ejecutivo Federal debía enviar sus propuestas al Senado de la República a más tardar en el periodo ordinario de sesiones, que concluyó el 30 de abril de 2017 en los siguientes términos:

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

12. El 24 de abril de 2017, el Ejecutivo Federal envió un oficio al Senado de la República mediante el cual sometió a ratificación los nombramientos de tres Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior y de quince Magistrados de las Salas Especializadas en materia de responsabilidades administrativas del TFJA.

13. El 25 de abril de 2017 se publicó en la Gaceta del Senado de la República el oficio señalado en el inciso anterior, el cual se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia.

14. No obstante lo anterior, a la fecha de la presentación de este amparo las autoridades responsables han sido omisas en ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN -o en su caso, rechazar-, previo cumplimiento de los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto, previstos en el artículo 43, tercer párrafo de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A. Derechos humanos violados

1. DDHH SUSTANTIVOS Y PROCESALES

Los derechos humanos se han clasificado 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 posibilitó que los particulares exijan que el Estado despliegue una conducta positiva, que se traduzca en un hacer. En dicho 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 desarrolla una terminología específica para esos propósitos. Esto es producto, sin duda, la corta vigencia de la modalidad de 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 de protección, vistos como la obligación del Estado de desplegar conductas positivas. Dos ejemplos se relacionan con medio ambiente y seguridad pública.
- Derechos prestacionales, entendidos, por ejemplo, como la obligación de proveer educación y salud pública. En esta categoría se ubica la impartición de justicia a los particulares.
- Derecho a la organización y procedimientos. Este derecho se actualiza en tres vías: el respeto por parte del Estado de los principios, valores y fines constitucionales; el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo; y la sujeción de los órganos, organismos y dependencias públicas a las competencias expresas

que les han sido otorgadas.

En su dimensión subjetiva y objetiva, los DDHH interactúan entre sí. La lógica lo impone y la doctrina lo acepta. En cada situación el desenvolvimiento de los 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 cuestionamiento 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 los 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. Dada su naturaleza difusa o colectiva, la titularidad la ostentan grupos despersonalizados, indeterminados o determinables, quienes por ello cuentan con legitimación *ad causam*.

Sin embargo, para efectos del juicio de amparo la legitimación *ad procesum* se reserva a uno o varios de sus integrantes, o bien, a sociedades o asociaciones civiles, en la medida que cuenten con interés legítimo, es decir, tengan una especial situación frente al orden jurídico que les permita promover una acción jurisdiccional tendiente a satisfacer un interés general. En esto radica su legitimación para actuar procesalmente.

Para ello, los DDHH difusos y colectivos se corresponden con el poder procesal de los particulares que cuenten con interés legítimo, para exigir su tutela efectiva ante el Poder Judicial. Así lo garantiza el artículo 1º, primer y tercer párrafos de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, al disponer:

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. En consecuencia, 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. 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.

2. DERECHO DE PROTECCIÓN Y DEBER DE RESPETO, GARANTÍA Y PREVENCIÓN

Como se señaló en el apartado que antecede, los derechos prestacionales están referidos a los DDHH de segunda y tercera generación, los cuales se caracterizan por imponer al Estado la obligación de llevar a cabo una actividad o de brindar una prestación.

En el ámbito internacional se afirma que los derechos prestacionales comprenden los derechos de protección, en una doble vertiente: el derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación del Estado de llevar a cabo las medidas necesarias para asegurar la protección, promoción y desarrollo de los DDHH.

ROBERT ALEXY¹ alude a los derechos prestacionales en los términos siguientes:

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.

En estos términos, el Estado tiene un deber de proteger las libertades aseguradas por derechos fundamentales. Por lo tanto, los DDHH no deben considerarse únicamente como derechos subjetivos, en el sentido de que otorguen a las personas la facultad de oponerse, en situaciones concretas, a las actuaciones del Estado; 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, primer párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 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 también se establece que los individuos gozan "de las garantías para su protección", lo que constituye justamente la dimensión objetiva de los DDHH. El tercer párrafo del propio precepto reitera el deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

LUIS MARÍA DíEZ PICAZO señala 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 se alcanzará 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.

¹ 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]

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». ²

De este modo, 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 ámbito internacional existe un reconocimiento expreso de que la corrupción es una amenaza que atenta contra el derecho humano al desarrollo. Por su parte, el Estado mexicano ha reconocido la grave afectación que genera la corrupción y cómo ésta ha logrado instaurarse como “[...] un sistema con capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a esfuerzos gubernamentales para combatirla.” Esta situación exige que el propio Estado lleve a cabo las medidas necesarias para proteger a los individuos.

Así, el Estado mexicano está obligado a determinar las medidas de protección ante la actuación irregular de las autoridades federales y locales en violación a la 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.

Este deber de protección consagrado en el artículo 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL fue reconocido 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 algodonoero”) vs. México. En ella, la Corte señaló 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:

² Díez Picazo, Luis María, Sistema de Derechos Fundamentales, Madrid, Thomson Civitas, 2003, p. 58]

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.

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 adoptarse por los Estados, a fin de promover, por una parte, la salvaguarda de los derechos humanos, y, por otro lado, asegurar que las violaciones a los DDHH sean tratadas como ilícitos y se sancionen. El deber de prevención se viola no solo en los casos en que se transgreden DDHH, sino también cuando las violaciones no son atendidas por el Estado para sancionar a los responsables. Así lo resolvió la Corte Interamericana en el caso 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.

El derecho de protección, referido también como deber de respeto, garantía y de prevención, se consagran en los artículos 1º de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la 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.

Ahora bien, la reforma del 27 de mayo de 2015 estableció y modificó diversas disposiciones de la CONSTITUCIÓN FEDERAL en materia de combate a la corrupción. En ella, 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 y los hechos de corrupción, así como asegurar una mejor fiscalización y control de los recursos públicos.

Por ello, la adopción por parte de los órganos y entidades del Estado mexicano, no es discrecional, sino que se trata de un mandato constitucional que obliga a todos los órdenes de gobierno. En estos términos, uno de los mecanismos centrales de la reforma fue crear un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, mediante el cual se determinó que el TFJA y los tribunales administrativos de las entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México, serían las autoridades competentes para sancionar a los servidores públicos y a particulares por la comisión de faltas administrativas graves.

En términos del artículo 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y de la Ley General del SNA, el TFJA es parte integrante del SNA y su presidente forma parte del Comité Coordinador, órgano que encabeza el SNA. Así mismo, los SLA deberán contar con sus respectivos tribunales de justicia administrativa, ajustándose a los lineamientos establecidos en ambos ordenamientos.

3. DERECHO HUMANO SUPRAINDIVIDUAL AL DESARROLLO

Tal como quedó planteado, las omisiones reclamadas violan el derecho humano al desarrollo. Este es un derecho vigente en México, ya que nuestro país adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas.

El derecho humano al desarrollo también está contemplado en los siguientes instrumentos internacionales vinculantes para México:

- Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional.
- Artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Artículos 1.1, 6.2 y 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo anterior se reconoció expresamente la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1a./J. 108/2017 (10a.) [registro 2015684]:

“el derecho a un desarrollo integral [está] reconocido por los artículos 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en relación con el diverso 26 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, pues conforme a la Carta aludida, el desarrollo es responsabilidad de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo, y que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral [...].”

El derecho humano al desarrollo ha sido reconocido como la obligación por parte de los Estados, de asegurar la eficacia del resto de los derechos humanos (educación, desarrollo de los pueblos, mujeres, regiones y sustentabilidad de la comunidades indígenas (artículo 2 apartado B constitucional); salud, igualdad, medio ambiente sano, cultura (en el artículo 4 constitucional); reinserción social (en el artículo 18 constitucional); desarrollo nacional y económico (en el artículo 25 constitucional); mejoramiento de las condiciones de vida para la población rural y urbana (en el artículo 27 constitucional); seguridad, entre otras. Siendo que, todos estos ámbitos del derecho al desarrollo se ven directamente afectadas por una mala administración de los recursos.

También ha quedado reconocido en los ámbitos nacional e internacional que la corrupción es un impedimento para el desarrollo, 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.

De esta forma, si en términos de las convenciones en materia de combate a la corrupción, el Estado mexicano está obligado a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos al desarrollo y para promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, y si en términos de 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, resulta entonces un mandato para las Autoridades Responsables:

- Cumplir con la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar- a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril de 2017.
- Cumplir con esta obligación al 18 de julio de 2017.
- Cumplir con esta obligación en términos del artículo 43, tercer párrafo de la Ley Orgánica del TFJA, que señala que debe sujetarse a los principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.

En este sentido, la omisión de las Autoridades Responsables de cumplir con el mandato establecido en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, resulta en la inoperancia del nuevo sistema de responsabilidades administrativas, y por consiguiente, en la inoperancia del SNA que es la medida determinada constitucionalmente para combatir la corrupción.

Por lo tanto, si el nuevo sistema de responsabilidades administrativas y el SNA no opera en los términos que establece la Constitución Federal a causa de omisiones de ciertas autoridades, estas omisiones son violatorias del deber de protección, respeto, garantía y de prevención de los derechos humanos, del derecho humano al desarrollo y del resto de los derechos humanos vinculados a éste.

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 artículos 2, 3, 6, 8, 9 y 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

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, el desarrollo sustentable, el crecimiento económico, el fomento del empleo y la estabilidad de las finanzas públicas, presuponen el correcto ejercicio de la función pública y el acatamiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los recursos económicos del Estado. La situación 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.

En los ámbitos nacional e internacional no se duda en afirmar que la corrupción es un impedimento para el desarrollo, pues atenta contra el estado de Derecho y desvía recursos públicos que deberían utilizarse para eliminar la pobreza y fomentar el desarrollo de los individuos. La corrupción, 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:

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.

En la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 31 de octubre de 2003, emitida con motivo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se señala 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”. En los párrafos conducentes de dicha Resolución se indica:

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,

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en el año 2002, en la que México estuvo presente, se abordó el tema de la corrupción. La conclusión fue que las medidas de lucha contra la corrupción constituyen la base del desarrollo sostenible. En la 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 internacional 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.³

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.

[...]

³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>. Consultado el 2 de agosto de 2017.

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.
[...]

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, los Estados 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,
[...]

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 establecen la obligación de cada estado de formular y aplicar políticas que reflejen los principios del imperio de la ley, y la obligación de rendir cuentas. Estas políticas deberán ser evaluadas periódicamente a fin de conocer si las medidas administrativas aplicadas y las normas jurídicas son adecuadas para combatir la corrupción.

En el mismo documento se establece la obligación de promover la responsabilidad entre los funcionarios públicos y las medidas que faciliten la denuncia de actos de corrupción, para lo que se debe contar con tribunales competentes para aplicar sanciones en la materia de responsabilidades administrativas. Lo anterior al tenor de 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.

[...]

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.

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>

2016: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/index.html>

Sobre este tema, en la sentencia del amparo indirecto 1072/2017, dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, reconoció a fojas 125, 126 y 127, que se transgredió el derecho

humano al desarrollo integral ante las omisiones que fueron materia de dicho juicio de amparo, a saber:

Ahora bien, si se toma en consideración que la corrupción distorsiona el ejercicio de la función pública (a partir de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) en el desempeño de sus funciones, así como los principios que rigen la aplicación de recursos públicos, y que ello a su vez, afecta el nivel de desarrollo sostenible de un Estado, es evidente que ello puede resultar violatorio de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte (artículo 1º constitucional).

En efecto, los artículos 33 y 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establecen que el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país, y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo. De igual forma, que los objetivos básicos del desarrollo integral son, entre otros, la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas al propio desarrollo.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Dentro de dichos derechos a los que implícitamente remite el referido artículo convencional, a través del reenvío a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, podemos identificar al menos, el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, vivienda digna y alimentación (artículo 34), y derecho a participar en los beneficios del desarrollo científico (artículo 38).

De esta forma, si se parte de la premisa de que de la interpretación sistemática de dichos preceptos se advierten verdaderos derechos, y no sólo principios, los cuales es necesario dotar de eficacia normativa, es claro que las autoridades de un Estado parte, como México, pueden contravenir dichas disposiciones, tanto por acción como por omisión, al propiciar que estos se constituyan como una barrera para un mayor desarrollo económico, social y cultural.

En el caso concreto, la omisión legislativa absoluta en materia de combate a la corrupción, vinculada con el mandato constitucional y legal que se analiza, vulnera el derecho humano al desarrollo integral, en términos de los instrumentos internacionales citados.

B. El Sistema Nacional Anticorrupción

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, investigación, detección y, en su caso, sanción de los servidores públicos y de los particulares en temas de combate a la corrupción.
- 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.
- Construir un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves.
- Construir un nuevo esquema de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

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.

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 fueron 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.

El artículo 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL estableció el SNA como 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. En dicho precepto se establecen las bases mínimas a las que debe sujetarse el SNA:

- a. Contar con un Comité Coordinador integrado por:

- El titular de la Auditoría Superior de la Federación.
 - El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
 - El titular de la Secretaría de la Función Pública.
 - El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
 - El presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
 - Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
 - Un representante del CPC.
- b.** Contar con un CPC, el cual 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.
- c.** Al Comité Coordinador del SNA corresponderá:
- Establecer mecanismos de coordinación con los SLA.
 - Diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
 - Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
 - Establecer las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
 - Elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
 - Emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.
- d.** Que las entidades federativas cuenten con sus respectivos SLA.

En términos del artículo 6º de la LEY GENERAL DEL SNA: "El Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia."

Por lo que hace al TFJA como parte integrante del SNA, en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL se estableció lo siguiente:

Como se ha argumentado, la política de prevención debe ser prioritaria, pero no será suficiente sin una política de sanción. En este sentido, se pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual conservará su competencia actual en las materias fiscal y administrativa y sólo será adicionada la nueva competencia en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la Federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.

[...]

Para tal efecto, se establecen modificaciones orgánicas y competenciales que fortalecen al tribunal, en la lógica del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

[...]

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

A efecto de fortalecer la autonomía del Tribunal, se propone que se integre por 16 magistrados, y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves.

Con la misma finalidad, los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, mientras que los magistrados de las Salas Regionales, serán ratificados por mayoría. En ambos casos, se faculta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para ratificar los nombramientos.

[...]

Por otro lado y a efecto de dotar de homogeneidad al Sistema, se prevé que las Constituciones y leyes de los Estados Instituyan Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

[...]

En suma, la constitución de Tribunales de Justicia Administrativa fortalece el sistema de combate a la corrupción y permite concretar adecuadamente la prevención, investigación y sanción de conductas que constituyan responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de particulares vinculados con las mismas, lo que cerrará la posibilidad de que la corrupción siga mermando en todos los ámbitos de nuestra sociedad.

En concordancia con lo anterior, el día 18 de julio de 2016 se publicó el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, de observancia general y obligatoria en todo el país. No obstante, a la fecha de presentación de la presente demanda aún no han sido ratificados los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN

En tal forma, tanto el Senado de la República como la Comisión Permanente no se han ceñido al mandato establecido en la CONSTITUCIÓN FEDERAL, en la LEY ORGÁNICA DEL TFJA y en el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, ni han cumplido sus objetivos, por lo que transgredieron el derecho humano *supraindividual* al desarrollo, por los motivos aducidos en el Concepto de Violación Único y que para efectos del presente apartado se sintetizan de la siguiente manera:

El incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de pronunciarse, a más tardar el 18 de julio de 2017, sobre la ratificación o no de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, nombrados por el Ejecutivo federal mediante oficio fechado el 24 de abril del mismo año, para alguno de los siguientes propósitos:

- En caso de ratificarlos, asegurarse de que en el nombramiento respectivo se hayan respetado los principios de transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto.
- En el supuesto de no ratificarlos, devolver al presidente de la República los nombramientos que corresponda, a fin de que este efectúe unos nuevos y se acaten los principios antes indicados.

C. Interés legítimo

Tal como se desarrolla en este apartado, 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 reclama una omisión del Senado de la República y de la Comisión Permanente.
- El Poder Legislativo se encuentra sometido a la Constitución Federal.
- Cuando la Constitución Federal establece un deber a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de esa facultad deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.
- Los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de DDHH violados por una omisión.
- Las omisiones que se reclaman en este juicio 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, la administración de recursos económicos del Estado y el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- 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 primer término debe considerarse que 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: [...]

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

[...]

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

Esto último nos legitima para exigir que las autoridades responsables se ciñan a la regulación constitucional y a la LEY GENERAL DEL SNA, lo que incluye la posibilidad de acudir al amparo por cuenta de la ciudadanía en general. Se trata del respeto de un derecho *supraindividual* sustantivo, cuya efectividad en sede judicial nos atañe y concierne a los integrantes del CPC, bajo la modalidad de interés legítimo.

Al efecto, es importante tener presente lo resuelto por la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1ª/J. 38/2016 (10ª) [registro 2012364], que a continuación se transcribe:

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.

La pretensión en este amparo 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 respecto, el Dictamen de la Cámara de Senadores, fechado el 3 de marzo 2011, en relación con la expedición de la LEY DE AMPARO, señala lo siguiente:

El concepto tradicional de interés jurídico no se compece con las exigencias de una sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho

publico 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 publico 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, ya 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 la sentencia del amparo en revisión número 1359/2015 resuelto por la Primera Sala de la SCJN se estableció lo siguiente:

Así, en dicho precedente se señaló que "para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos, sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma", de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere "una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley"; doctrina que posteriormente fue reiterada por esta Primera Sala en el amparo en revisión 216/2014. [página 36]

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte ha entendido que para que exista interés legítimo se requiere lo siguiente: (i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; (ii) que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; (iii) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro pero cierto; (iv) que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y (v) que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo. [página 38]

Por otra parte, en el amparo indirecto 1072/2017 interpuesto por los propios integrantes del CPC con motivo de las omisiones en que incurrieron diversos congresos locales en relación con la implementación de sus SLA, mediante sentencia de 15 de febrero de 2018 dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México,

reconoció el interés legítimo de los integrantes del CPC, a fojas 102, 103 y 104, en los siguientes términos:

Acorde a lo expuesto, este órgano jurisdiccional sostiene que, contrariamente a lo que refieren las autoridades responsables, la parte quejosa sí cuenta con interés legítimo en el presente juicio de amparo.

Para justificar lo anterior, en principio es necesario destacar que los quejosos acuden a esta instancia como integrantes del Comité de Participación Ciudadana, como lo acreditan con las documentales que anexaron a su demanda de amparo (fojas 63 a 74), a las cuales se otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Dicho comité, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal, está integrado por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Asimismo, su objeto, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador de dicho sistema, y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con la materia de aquél.

Asimismo, entre las múltiples funciones del Comité de Participación Ciudadana, previstas en el artículo 21 de la ley general citada, se encuentra la de dar seguimiento al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual incluye a los Sistemas Locales Anticorrupción de las entidades federativas.

Ahora bien, los promoventes aducen que la omisión en cuestión afecta su derecho humano supraindividual al desarrollo integral, en relación con el derecho a la legalidad, pues impide concretar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y, por ende, cumplir con los objetivos y finalidades por los cuales se estableció dicho sistema a nivel constitucional; particularmente en relación con la coordinación en todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con lo anterior, a la luz del derecho objetivo cuya tutela se pretende a través de la promoción del juicio de amparo (derecho al desarrollo, legalidad y seguridad jurídica en sentido amplio), el interés de los promoventes no es simple, como sostienen las autoridades responsables, sino que se traduce en un agravio diferenciado del resto de los integrantes de la sociedad.

En efecto, la omisión reclamada les genera una afectación indirecta a los promoventes, y no lejanamente derivada, en virtud de ser miembros integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, y contar entre sus funciones no sólo con la de dar seguimiento a dicho sistema, sino también la de ser una instancia de vinculación de la sociedad civil con todos los órdenes de gobierno en el combate a la corrupción.

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.

D. Omisiones del Senado

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 aquellas provenientes de autoridades administrativas y las provenientes del Poder Legislativo. En consecuencia, todas las actuaciones y omisiones de los órganos del Estado son justiciables mediante el juicio de amparo, sin que de ese control constitucional se haya excluido al Poder Legislativo.

La Primera Sala de la SCJN reconoció que el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando se impugnen omisiones en las que haya incurrido, así consta en la tesis 1a. XXII/2018 (10a.), [Registro: 2016423]:

OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.

En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio

obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

En la ejecutoria que dio lugar a la referida tesis, dictada en el amparo en revisión 1359/2015, se resolvió que el juicio de amparo procede en contra de omisiones atribuibles al legislador, en tanto se encuentra sujeto a la Constitución, al igual que el resto de las autoridades:

Esta Suprema Corte entiende que el juicio de amparo indirecto efectivamente resulta procedente en contra de omisiones legislativas. En primer lugar, como se señaló anteriormente, la Constitución establece de manera genérica la procedencia del juicio de amparo en contra de "omisiones de la autoridad" sin señalar expresamente que se excluyan las omisiones atribuibles al legislador. En este sentido, resulta pacífico [*sic*] sostener que el Poder Legislativo puede ser una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

[...]

De esta manera, si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador; esta Primera Sala considera que puede sostenerse que desde el punto de vista constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.

[...]

No obstante, esta Primera Sala estima que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta. En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.

Cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al

respecto, esta Primera Sala considera importante enfatizar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional, sin importar que se trate de una acción o una omisión, ni la autoridad a la que se le atribuya ese acto.

En el presente juicio de amparo se reclama el incumplimiento por parte de las Autoridades Responsables, de la obligación a su cargo de pronunciarse, a más tardar el 18 de julio de 2017, sobre la ratificación o no de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, respetando principios de idoneidad, transparencia, máxima publicidad y parlamento abierto, lo cual ha imposibilitado la funcionalidad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas.

Si bien no se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, se trata del incumplimiento (omisión) de una obligación constitucional expresa. No se trata de una facultad discrecional de las AUTORIDADES RESPONSABLES, pues la CONSTITUCIÓN FEDERAL y el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN ordenan la integración de una Tercera Sección de la Sala Superior del TFJA y de cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, las cuales iniciarán sus funciones al momento en que el Senado de la República o la Comisión Permanente cumplan con el mandato de dar trámite al procedimiento de ratificación u objeción de los 18 magistrados nombrados al efecto por el Ejecutivo federal. En este sentido, la Primera Sala resolvió:

CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.

Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.

[Tesis: 1a. XVII/2018 (10a.), Registro: 2016418]

La omisión imputada a las autoridades responsables se traduce en una violación al derecho humano *colectivo* de desarrollo, el derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica y el deber de protección, así como diversos principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, al impedir la operatividad del sistema de responsabilidades administrativas y la correcta implementación del SNA, en términos de lo dispuesto en los artículos 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Por lo tanto, si las omisiones imputadas a las autoridades responsables, obedecen al incumplimiento del mandato establecido en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, lo conducente es que se reconozca la procedencia de este juicio.

E. 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 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.

Recientemente, la Primera Sala de la SCJN resolvió que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe reinterpretarse en aras de asegurar la protección de los derechos humanos, sobretodo, de aquellos que tengan una dimensión colectiva o difusa, lo anterior en la tesis 1a. XXI/2018 (10a.):

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.

A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin

embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

[Registro: 2016425]

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:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESER 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.

[Tesis 1ª CLXXIV/2015 (10ª), registro 2009192]

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

F. Artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo

El artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo, en el siguiente supuesto:

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objetan o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;

Esta causal es inaplicable en el presente caso, por las consideraciones que a continuación se expresan:

- En primer término, debe tenerse en cuenta que todas las causales de improcedencia del juicio de amparo, son de aplicación estricta, lo que implica que en ningún caso puedan aplicarse de manera analógica, según lo ha resuelto la Primera Sala de la SCJN en la tesis 1ª CLXXIII/2015 (10ª) [registro 2009193]:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de la interpretación del artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo abrogada, deriva una causal de improcedencia del juicio constitucional relacionada con la imposibilidad de reparar la violación alegada ante una eventual concesión del amparo, para lo cual, deben cumplirse determinados requisitos, los cuales son de aplicación estricta por tratarse de una excepción a la regla de procedencia del juicio. Ahora bien, dicha causal de improcedencia no puede actualizarse cuando se alega un interés legítimo en defensa del derecho a la educación, pues el juzgador debe

considerar, para una eventual concesión, la naturaleza del acto reclamado, del derecho cuestionado, así como la pretensión formulada, en virtud de que, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, tanto el concepto tradicional del interés jurídico como el principio de relatividad sufrieron modificaciones, por lo que es indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo, así como los efectos de su concesión. De ahí que si el reclamo en el juicio de amparo consiste en un acto omisivo, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, su objeto, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, será verificar si cumplieron con dichas facultades, motivo por el cual una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho a la educación.

- De este modo, en términos estrictos la improcedencia del artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo sólo opera respecto de 'actos' positivos del Poder Legislativo, mas no de 'omisiones' como la que se reclama en esta demanda.
- En consecuencia, la improcedencia en cuestión es únicamente aplicable a los 'actos' positivos del Congreso de la Unión que 'no ratifiquen' -rechacen expresamente- los nombramientos de cargos, empleos o comisiones en entes públicos.
- Lo anterior significa que la 'omisión' de ratificar los nombramientos de ese tipo, en particular de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, no encuadra en la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción V de la Ley de Amparo.
- En todo caso, la interpretación del precepto antes citado, debe interpretarse de manera sistemática, y también subordinada, de los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, Octavo Transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, y Quinto Transitorio, séptimo y noveno párrafos del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, que obligaron a las Autoridades Responsables a que la ratificación -o en su caso, el rechazo- de los nombramientos de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, se realizara a más tardar al 18 de julio de 2017, con el propósito de lograr la correcta integración y funcionalidad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas.
- Por lo tanto, la impugnación en amparo de la omisión reclamada es un presupuesto constitucional que, por sí solo, ratifica la inaplicabilidad en el presente caso del artículo 61, fracción V del ordenamiento legal en mención.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

ÚNICO. De las Autoridades Responsables se reclama el incumplimiento de la obligación constitucional a su cargo de ratificar -o en su caso, rechazar-, a más tardar el 18 de julio de 2017, a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, lo cual actualizó la imposibilidad de instrumentar el SNA y el sistema de responsabilidades administrativas, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, así como de los artículos octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL y el artículo quinto transitorio, párrafos séptimo y noveno del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La omisión reclamada es violatoria del derecho humano *colectivo* al desarrollo y al derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica, así como de los principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, todos ellos señalados en el Apartado IX de esta demanda: "DDHH y principios constitucionales violados".

Como en su oportunidad se expuso, mediante reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015 se creó el SNA. Un aspecto central de la reforma fue establecer un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, con el propósito de sancionar a los servidores públicos y a los particulares, por la comisión de faltas administrativas graves. Así quedó expuesto en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, en los siguientes términos:

Régimen de responsabilidades

Con la finalidad de construir un sistema nacional en materia de combate a la corrupción, el presente dictamen propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

Responsabilidades de los servidores públicos

Los actos de corrupción, genéricamente entendidos como aquellos consistentes en el abuso de hacer o no hacer en el cumplimiento de las funciones vinculadas con el interés público, a cargo de servidores públicos o particulares, tales como el desvío de la función o abuso de recursos públicos con fines privados, en otras, que se regulan por leyes que determinan las responsabilidades tanto de agentes públicos como de particulares, en el ámbito administrativo y penal.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, el objetivo que persigue el derecho administrativo sancionador es la generación de incentivos para inhibir actos de servidores públicos contrarios al sistema jurídico y al interés público. Esta Comisión considera que los servidores

públicos adquieren una responsabilidad agravada toda vez que ejercen recursos públicos y desempeñan labores cuyos resultados tienen impactos colectivos. En consecuencia, no basta con la sola pretensión de constreñir a los funcionarios al cumplimiento de un deber jurídico o de establecer un marco de legalidad para el ejercicio de la función pública, sino que es necesario distinguir desde el texto constitucional los diferentes tipos de responsabilidades.

En este sentido, el presente dictamen propone introducir en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Por una parte, se prevé que las responsabilidades administrativas graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquéllas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

La misma reforma constitucional, en sus artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y demás del Título Cuarto, y 113, estableció un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, con la siguiente estructura:

- Se modificó la denominación del Título Cuarto de la CONSTITUCIÓN FEDERAL para quedar como: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado."
- Se distingue entre faltas administrativas graves y no graves.
- Se sanciona tanto a servidores públicos, como a particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas graves.
- Las autoridades que investiguen faltas administrativas deberán ser distintas de las autoridades que impongan las sanciones. De esta forma la Ley General de Responsabilidades Administrativas distingue entre autoridades investigadoras, autoridades substanciadoras y autoridades resolutoras.
- Las faltas administrativas graves y las faltas de particulares serán investigadas por los órganos internos de control y por la Auditoría Superior de la Federación, y será el TFJA o los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas, quienes resolverán el procedimiento de responsabilidad administrativa y en su caso, impondrán las sanciones correspondientes.
- Se expidió una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, de observancia general en toda la República, en la que se estableció el nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformó en el nuevo TFJA, como parte integrante del SNA.

Ahora bien, este nuevo régimen se conforma no sólo por una nueva definición de las faltas administrativas, de los sujetos de las mismas y de las sanciones aplicables, sino que implica también la modificación en la organización y estructura de las autoridades responsables de investigar y sancionar la comisión de faltas administrativas. Uno de los aspectos centrales del SNA fue la modificación en la estructura y en la competencia del TFJA, tal como se reconoció en el DICTAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, que señala:

Para tal efecto, se establecen modificaciones orgánicas y competenciales que fortalecen al tribunal, en la lógica del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta modificación en el TFJA parte del reconocimiento que hizo el propio Constituyente Permanente en el referido Dictamen, de que “la constitución de Tribunales de Justicia Administrativa fortalece el sistema de combate a la corrupción y permite concretar adecuadamente la prevención, investigación y sanción de conductas que constituyan responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de particulares vinculados con las mismas, lo que cerrará la posibilidad de que la corrupción siga mermando en todos los ámbitos de nuestra sociedad.”

Para cumplir con las funciones que se le atribuyeron al TFJA, en la CONSTITUCIÓN FEDERAL se reguló una nueva estructura en la Sala Superior, creando una Sección a la que corresponderá de manera exclusiva conocer del nuevo sistema de responsabilidades administrativas. En términos de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, se trata de la Tercera Sección de la Sala Superior, a la cual se le adscribieron las Salas Regionales especializadas en materia de responsabilidades administrativas, tal como se determina en los artículos 14 y 37 del propio ordenamiento.

Por otra parte, el presidente del TFJA es uno de los siete integrantes del Comité Coordinador del SNA, que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA y tiene a su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Finalmente, se previó que el Pleno General del TFJA debe presentar ante el Comité Coordinador del SNA, el diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, a efecto de que el citado Comité emita recomendaciones sobre la creación o supresión de Salas Especializadas en la materia. Así lo dispone el artículo 16, fracción XI, de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA.

El artículo octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL señaló que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transformaría en TFJA al momento en que entrara en vigor la nueva LEY ORGÁNICA DEL TFJA -lo que sucedió el 19 de julio de 2016-, como se transcribe:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa continuará funcionando con su organización y facultades actuales y substanciando los asuntos que actualmente se encuentran en trámite, hasta la entrada en vigor de la Ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de este Decreto.

El 18 de julio de 2016 se publicó en el DOF el DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, en cuyos artículos transitorios se establecieron las reglas que debían seguirse para la integración del nuevo TFJA:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

[...]

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

[...]

Cuarto. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

[...]

Quinto. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de lo previsto en el Tercero Transitorio anterior y en los párrafos siguientes.

A partir de la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el presente transitorio, se abroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre del año dos mil siete.

[...]

En los casos de nombramientos de Magistrados que integren la Tercera Sección, y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, el Titular del Ejecutivo Federal deberá enviar sus propuestas al Senado, a más tardar en el periodo ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los Magistrados a que se refiere el párrafo anterior, mantendrán su adscripción a la Sección Tercera y a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, al menos durante los primeros cinco años del ejercicio de su encargo. Lo anterior, sin perjuicio de que los Magistrados podrán permanecer en dichas adscripciones durante todo su encargo, de conformidad con lo previsto en la fracción VII del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta en tanto, al menos, el Pleno ejercita la facultad a

que se refiere a la fracción XI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se expide por virtud del presente Decreto.

De los artículos transitorios antes transcritos, resulta lo siguiente:

- La LEY ORGÁNICA DEL TFJA fue publicada el 18 de julio de 2016 y entró en vigor el día siguiente (19 de julio de 2016).
- A su vez, la LEY GENERAL DEL SNA fue también publicada el 18 de julio de 2016, entrando en vigor al día siguiente (19 de julio de 2016).
- Del mismo modo, Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicada el 18 de julio de 2016. Sin embargo, la misma entró en vigor el 19 de julio de 2017.
- A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas -19 de julio de 2017-, la Tercera Sección en la Sala Superior y las cinco Salas Especializadas debieron quedar integradas con los respectivos MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN nombrados al efecto por el Ejecutivo federal y ratificados por las Autoridades Responsables.
- Conforme al artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN, el 19 de julio de 2017 el SNA debía estar completado y funcionando en su totalidad. Esto ratifica que al 18 del mismo mes y año los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN tuvieron que haber sido nombrados y, en particular ratificados, por el Senado de la República o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En los términos indicados, los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN son parte estructural de la funcionalidad y efectividad tanto del SNA como del sistema de responsabilidades administrativas, con efectos a partir del 19 de julio de 2017. Por lo tanto, ellos tuvieron que haber sido nombrados y ratificados antes de esa fecha (a más tardar el día 18 del mismo mes y año). Al no hacerlo de esta manera, las Autoridades Responsables han hecho inoperantes ambos sistemas, al grado de que, al día de hoy, las faltas administrativas graves no pueden ser sancionadas (no hay autoridad competente que las aplique).

En efecto, atendiendo a los términos en que se concibió y materializó el SNA en la CONSTITUCIÓN FEDERAL, las autoridades competentes para sancionar las faltas administrativas graves y las faltas de particulares son, de manera exclusiva, los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, por lo que el nombramiento y ratificación de los mismos es una competencia de ejercicio obligatorio por parte de las Autoridades Responsables.

El propio Congreso de la Unión, actuando como Constituyente Permanente, se impuso la obligación de ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN, una vez que éstos fuesen nombrados por el Ejecutivo Federal. De esta forma, el Senado de la República, o en su caso la Comisión Permanente, están sujetos a este mandato de manera obligatoria y, por lo tanto, debían cumplirla en el plazo que venció el 18 de julio de 2017.

En estos términos, la omisión en la que actualmente se encuentra el Senado de la República y la Comisión Permanente de cumplir con dicha obligación, se traduce en una violación directa de los derechos humanos precisados en el Apartado IX de esta demanda, en la medida que dicha omisión impide la funcionalidad del SNA y del sistema de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, un aspecto central en la pretensión de lo quejosos es que la ratificación de los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN no debe concebirse como un mero trámite, que derive en una ratificación a ciegas. Por ello, es imperativo que en relación con la omisión reclamada, las Autoridades Responsables deben estar a lo dispuesto en el artículo 43, tercer párrafo de la LEY ORGÁNICA DEL TFJA, para de ese modo respetar los principios de idoneidad, transparencia, gobierno abierto y máxima publicidad, como garantía de efectividad de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en México.

No se trata de ratificar por simplemente ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN. Las Autoridades Responsables solo podrán cumplir con el mandato constitucional de marras si de manera previa, se satisfacen las condiciones y acaten los principios precisados en el párrafo que antecede, lo cual resulta indispensable.

En términos de lo expuesto, el Senado del República y la Comisión Permanente, al incurrir en la omisión de ratificar a los MAGISTRADOS ANTICORRUPCIÓN al 18 de julio de 2017 -o en su caso, rechazarlos-, actualizaron la imposibilidad de instrumentar el SNA y el sistema de responsabilidades administrativas, violando por lo tanto, lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 109 y 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, así como los artículos octavo transitorio, último párrafo del DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL y el artículo quinto transitorio, párrafos séptimo y noveno del DECRETO DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN.

La omisión reclamada actualiza la violación al derecho humano *colectivo* de desarrollo, el derecho humano a la legalidad, a la seguridad jurídica y el deber de protección, así como diversos principios constitucionales que rigen la función pública y la administración de recursos económicos del Estado, lo conducente es que la Justicia de la Unión conceda el amparo que se solicita en esta demanda.

Por lo expuesto y fundado,
A USTED C. JUEZ, atentamente pedimos se sirva:

PRIMERO. Tenemos por presentados en los términos de este escrito, demandando el amparo y protección de la JUSTICIA FEDERAL en contra de los actos reclamados 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 de 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 mayo de 2018



MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI



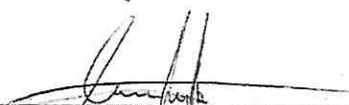
JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA



LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA



ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ



IRENE LEVY MUSTRI

