PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

VISTOS, para resolver los autos del juicio de amparo número **1072/2017**, promovido por **Jacqueline Peschard Mariscal, Mariclaire Acosta Urquidi, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Alfonso Hernández Valdez**, por su propio derecho, en contra de actos del **Congreso del Estado de Aguascalientes** y otras autoridades; y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Mediante escrito presentado el siete de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, turnado a este órgano jurisdiccional el mismo día, **Jacqueline Peschard Mariscal, Mariclaire Acosta Urquidi, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Alfonso Hernández Valdez**, por su propio derecho, promovieron juicio de amparo en contra de los actos y autoridades que a continuación se indican:

> *"**III. AUTORIDADES RESPONSABLES:***
> ***1. Aguascalientes***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (...)*
> ***2. Baja California***
> *-PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (...)*
> *-GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (...)*
> ***3. Baja California Sur***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR (...)*
> ***4. Campeche***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE (...)*
> ***5. Chiapas***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS*
> ***6. Chihuahua***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (...)*
> *-GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (...)*
> ***7. Ciudad de México***
> *-ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (...)*
> *-JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (...)*
> *-ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (...)*
> ***8. Coahuila***
> *-CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA*

9. Colima
-CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA
10. Durango
-CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO
11. Estado de México
-PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO (…)
12. Guanajuato
-CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (…)
13. Guerrero
-CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO (…)
14. Hidalgo
-CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO (…)
15. Jalisco
-CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO (…)
16. Michoacán
-CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO (…)
17. Morelos
-CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS (…)
18. Nayarit
-CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT (…)
19. Oaxaca
-CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA (…)
20. Puebla
-CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA (…)
21. Querétaro
-PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (…)
22. Quintana Roo
-CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (…)
23. San Luis Potosí
-CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (…)
24. Sinaloa
-CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA (…)
25. Sonora
-CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA (…)
26. Tabasco
-CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO (…)
27. Tamaulipas
-CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS (…)
28. Tlaxcala
-CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA (…)
29. Veracruz
-CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ (…)
-GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ (…)
30. Yucatán
-CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN (…)
31. Zacatecas
-PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS (…)
(…)

VII. ACTOS RECLAMADOS: *De las autoridades señaladas como responsables se reclama lo siguiente:*

PRIMERO. *Por cuanto hace a la omisión de expedir las leyes y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los SLA, conforme al mandato impuesto en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en la Ley General del SNA, por parte de las siguientes autoridades:*

- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Baja California*
- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Chihuahua.*
- *Congreso del Estado de Tlaxcala*
- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Veracruz.*
- *Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México (antes Distrito Federal).*

SEGUNDO. *Por lo que hace a la OMISIÓN de regular en forma correcta sus respectivos SLA, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal y de la LEY GENERAL DEL SNA, respecto de cada uno de los aspectos señalados en los apartados A., B. y C., por parte de las siguientes autoridades responsables:*
A. Integración del Comité Coordinador de los SLA: Congresos de los estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán y Morelos, así como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
B. Regulación de la Secretaría Ejecutiva del sistema local anticorrupción: Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
C. Creación de Sistemas Municipales Anticorrupción: Poder Legislativo del Estado de México.

TERCERO. *Por lo que hace a la omisión de regular en forma correcta la implementación de los SLA (Sistemas Locales Anticorrupción) en relación con el SNF (Sistema Nacional de Fiscalización), respecto de cada uno de los aspectos señalados en los apartados A., B. y C., por parte de las siguientes autoridades responsables:*

A. Implementación del SNF en los SLA: Congresos de los estados de: Chiapas, Duranto, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí.
B. Facultades y atribuciones de las entidades estatales de fiscalización y de las secretarías de control interno de los estados. Congresos de los estados de: Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.
C. Directrices de las entidades estatales de fiscalización y de las secretarías de control interno de los estados. Congresos de los estados de: Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

CUARTO. *Por lo que hace a la omisión de regular la correcta implementación de la Plataforma Digital Nacional en sus respectivos SLA, por parte de las siguientes autoridades responsables:*

- *Congreso del Estado de Chiapas*
- *Congreso del Estado de Colima*
- *Poder Legislativo del Estado de México*
- *Congreso del Estado de Guanajuato*
- *Congreso del Estado de Nayarit*
- *Congreso del Estado de Oaxaca*
- *Congreso del Estado de Puebla*
- *Poder Legislativo del Estado de Querétaro*

- *Congreso del Estado de San Luis Potosí*
- *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*

QUINTO. *Por la OMISIÓN de efectuar las adecuaciones presupuestarias en su legislación interna correspondiente al ejercicio fiscal de 2017, en aras de lograr la coordinación efectiva de sus SLA con el SNA, por parte de las siguientes autoridades responsables:*

- *Congreso del Estado de Aguascalientes*
- *Congreso del Estado de Baja California Sur*
- *Congreso del Estado de Campeche*
- *Congreso del Estado de Chiapas*
- *Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Congreso del Estado de Durango*
- *Congreso del Estado de Guanajuato*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*
- *Congreso del Estado de Jalisco*
- *Congreso del Estado de Morelos*
- *Congreso del Estado de Nayarit*
- *Congreso del Estado de Oaxaca*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*
- *Poder Legislativo del Estado de Querétaro*
- *Congreso del Estado de Quintana Roo*
- *Congreso del Estado de Sinaloa*
- *Congreso del Estado de Sonora*
- *Congreso del Estado de Tabasco*
- *Congreso del Estado de Tamaulipas*
- *Congreso del Estado de Yucatán*
- *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas"*

En el propio escrito, la parte quejosa narró los antecedentes del caso; formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes; manifestó que en el caso no existe tercero interesado, y señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 25, 16, 109, fracción III, 113 y 134 de la Constitución Federal; 2, 3 y 6 al 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas de cuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, así como 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEGUNDO. Por acuerdo de ocho de agosto de dos mil diecisiete, se ordenó registrar la demanda en el Libro de Gobierno de este órgano jurisdiccional y en Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes con el número **1072/2017**. En el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

mismo acto, se formuló prevención a la parte quejosa para que aclarara su escrito de demanda en los siguientes términos:

> *"1. Precisen las omisiones reclamadas y que se hacen consistir en lo siguiente: (…)*
>
> *Lo anterior, ya que el uso de la expresión 'correcta', constituye una apreciación valorativa que no permite advertir objetivamente de dónde derivan las omisiones reclamadas; por lo que en todo caso la parte promovente deberá precisar en cada uno de dichos casos el precepto constitucional y/o legal con base en los cuales se atribuyen a las autoridades responsables las abstenciones mencionadas.*
> *Justifica lo expuesto, en lo conducente, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE EXAMINARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS CALIFICATIVOS QUE EN SU ENUNCIACIÓN SE HAGAN SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD.*
> *Incluso, ello permitirá que eventualmente las autoridades responsables puedan advertir de dónde hace derivar la promovente las omisiones que se les atribuyen, y que se plantean en relación con regulación incorrectas.*
> *2. Exhiba copias suficientes de su escrito aclaratorio, debiendo considerar que corresponde una para cada una de las autoridades responsables (treinta y uno) y una más para el Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito."*

TERCERO. Mediante escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, la parte quejosa desahogó los puntos de prevención requeridos en los siguientes términos:

> *"**C.** Para los efectos del desahogo del requerimiento antes precisado, el suscrito manifiesta que la expresión 'correcta', utilizada en la demanda inicial de amparo, encuentra sustento en el criterio del Pleno de la SCJN (…)*
> *En estos mismos términos se transcribe la siguiente tesis de un tribunal colegiado de circuito (…)*
> *De acuerdo con las tesis transcritas, las omisiones legislativas se configuran tanto por la omisión del órgano legislativo de expedir una determinada ley, pero también en los casos en que emitiendo la ley, lo hacen de manera incompleta o deficiente, como sucedió en las violaciones a las que se refieren los conceptos de violación segundo, tercero y cuarto de la demanda inicial.*
>
> ***D.** Los quejosos consideran pertinente insistir en que el momento en que se materializaron las omisiones reclamadas fue el 18 de julio de 2017, por las siguientes razones:*
>
> *El mandato normativo expreso previsto en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en la LEY GENERAL DEL SNA establecido en el*

artículo Segundo Transitorio del DECRETO DE LA LEY GENERAL DEL SNA que se publicó el 18 de julio de 2016, fue para el efecto de que en el plazo de un año, las entidades federativas, en el ámbito de su respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes, de conformidad con lo previsto en el propio DECRETO DE LA LEY GENERAL DEL SNA. Dicho plazo concluyó el 18 de julio de 2017.

Lo anterior implicó que, al 18 de julio de este año, las entidades federativas debían incorporarse al SNA y crear sus respectivos SLA, a través de los siguientes actos legislativos:

a. Realizar modificaciones a las constituciones locales.

b. Expedir las leyes locales de los SLA

c. Efectuar las adecuaciones presupuestales para el ejercicio fiscal de 2017, en aras de lograr la coordinación efectiva de los SLA con el SNA.

Este mandato debía cumplirse bajo dos condiciones previstas expresamente en la CONSTITUCIÓN FEDERAL y en la LEY GENERAL DEL SNA:

- *Por una parte, al legislar sus SLA debían establecer una integración y atribuciones equivalentes a las del SNA (artículos 113, último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y 36 de la LEY GENERAL DEL SNA).*
- *Por otro lado, que al 18 de julio de 2017 la totalidad de la normatividad de las entidades federativas estuviera adecuada –fuera conforme- al artículo 113 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y a la LEY GENERAL DEL SNA.*

Lo anterior significó que, al vencimiento de dicho plazo, la totalidad del SNA –precisamente como sistema-, estuviera integrado como tal. Para efectos del presente juicio de amparo, la apreciación de las omisiones reclamadas debe analizarse en ese contexto constitucional.

Al efecto, téngase presente que, en términos de las tesis transcritas, las omisiones legislativas se configuran no solamente ante la omisión del órgano legislativo de expedir una determinada norma, sino también, cuando emitiéndola, lo hacen de manera incompleta o deficiente. Ello, en su conjunto –como sistema- se materializó al vencimiento del plazo que en forma imperativa se estableció en el artículo Segundo del DECRETO DE LA LEY GENERAL DEL SNA publicado el 18 de julio de 2016.

Si la LEY GENERAL DEL SNA estableció expresamente el plazo de un año para que las entidades federativas expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas, esto implicó que al 18 de julio de 2017, cada una de ellas debía contar con la legislación en materia de sus SLA y que toda la legislación –se insiste: como sistema- fuese completa y correcta.

De esta forma, el hecho de que las legislaturas de los estados fueran omisas en regular de forma 'correcta' sus respectivos SLA, fue porque incumplieron por completo o lo hicieron en forma 'incompleta o deficiente', como lo resolvió el Pleno de la SCJN.

***E.** A efecto de desahogar el requerimiento antes referido, a continuación se precisan las omisiones reclamadas y que fueron imputadas a las autoridades responsables, conforme a lo expuesto en el 'Apartado VII. Actos reclamados', de la demanda inicial de amparo, en los siguientes términos:*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

VII. ACTOS RECLAMADOS: *De las autoridades señaladas como responsables, se reclama lo siguiente:*

PRIMERO. *Por las razones expuestas en el Concepto de Violación Primero de la demanda inicial (fojas 53 a 62), por lo que hace a la omisión de expedir las leyes y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los SLA, las siguientes autoridades responsables violaron los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en el apartado X. De dicha demanda:*

- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Baja California.*
- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Chihuahua.*
- *Congreso del Estado de Tlaxcala.*
- *Congreso del Estado y Gobernador Constitucional, ambos del estado de Veracruz.*
- *Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México (antes Distrito Federal).*

SEGUNDO. *Por las razones expuestas en el Concepto de Violación Segundo de la demanda inicial (fojas 62 a 78), las autoridades responsables precisadas en los apartados A., B. y C. Subsiguientes, violaron los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en el apartado X. De dicha demanda, así como 7º, 10, 24, 25, 33 y 36, fracción I de la Ley General del SNA, por cuanto omitieron regular sus SLA (Sistemas Locales Anticorrupción) con una integración y atribuciones equivalentes a las del SNA (Sistema Nacional Anticorrupción), en los términos que se precisan en cada uno de los siguientes apartados:*

Apartado A. Integración del Comité Coordinador de los SLA *(fojas 62 a 72). De las siguientes autoridades responsables se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 7º, 10 y 36, fracción I de la LEY GENERAL DEL SNA, en razón de que en su respectiva legislación local incluyeron integrantes del Comité Coordinador que no son equivalentes a los previstos para el SNA.*

1. Del Congreso del Estado de Aguascalientes se reclama la aprobación del artículo 10, fracción VIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, que establece: (…)

2. Del Congreso del Estado de Guanajuato se reclama lo siguiente:

- *La reforma del artículo 132, fracción I de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, para quedar así: (…)*
- *La aprobación del artículo 11, fracción VIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, que establece: (…)*

3. Del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo se reclama lo siguiente:

- *La reforma del artículo 152, fracción I de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, para quedar así: (…)*
- *La aprobación del artículo 10, fracción VIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, que establece: (…)*

4. Del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se reclama lo siguiente:

• La adición del artículo 109 Ter de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que en su fracción I dispone: (…)

• La aprobación del artículo 9º, fracción VIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, que establece: (…)

5. Del Congreso del Estado de Morelos se reclama lo siguiente:

• La reforma del artículo 134, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para quedar así: (…)

• La aprobación del artículo 10, fracción VIII de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos, que establece: (…)

6. De la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se reclama la aprobación del artículo 63 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece: (…)

Cabe señalar que esta violación constitucional trasciende también en lo que hace a la conformación del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva de cada uno de los SLA, ya que en términos de la Ley General del SNA el Comité Coordinador es a su vez el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

APARTADO B. REGULACIÓN DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SLA *(fojas 72 a 74). Del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, y último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 24, 25, 3 y 36, fracción I de la LEY GENERAL DEL SNA, por la aprobación del artículo 40 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas, por cuanto modifica las bases para el nombramiento y remoción del Secretario Técnico de su SLA, así como el plazo de su cargo, en los términos siguientes: (…)*

APARTADO C. CREACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN *(fojas 74 a 78). Del poder Legislativo del Estado de México se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, y último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL y 36, fracción I de la LEY GENERAL DEL SNA, por cuanto establece Sistemas Municipales Anticorrupción, creando así un sistema local anticorrupción que no es equivalente al SNA, en los siguientes términos:*

• La aprobación de los artículos 2º, fracción V; 3º, fracciones III, V y XIV; 7º, fracción IV y 61 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, con la finalidad de crear los Sistemas Municipales Anticorrupción. El último de dichos preceptos establece: (…)

• La consecuente regulación y funcionamiento de los Sistemas Municipales Anticorrupción, en los términos establecidos en los artículos 62 a 78 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y Quinto Transitorio de la propia ley.

TERCERO. *Por las razones expuestas en el Concepto de Violación Tercero de la demanda inicial (fojas 78 a 92), las autoridades responsables precisadas en los apartados A., B. y C. Subsiguientes, violaron los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en el apartado X. De dicha*

demanda, así como los 7º, 37, 38, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley General del SNA, por cuanto que incurrieron en la omisión de cumplir con la obligación expresa de participar en forma coordinada en el SNF (Sistema nacional de Fiscalización) y de homologar sus SLA (Sistemas Locales Anticorrupción) a los lineamientos emitidos en el marco del SNF, en los términos que se precisan en cada uno de los siguientes apartados:

***Apartado A. Implementación del SNF en los SLA** (fojas 83 a 85). Del Congreso del Estado de Chiapas, Congreso del Estado de Durango, Congreso del Estado de Guanajuato, Congreso del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Nayarit, Congreso del Estado de Oaxaca, Poder Legislativo del Estado de Querétaro y Congreso del Estado de San Luis Potosí, se reclama la violación de los artículos 113, fracción III y último párrafo de la CONTITUCIÓN FEDERAL, 7º, 37, 38, 40, 42 y 43 de la LEY GENERAL DEL SNA, por la omisión de cumlir con el mandato constitucional y de la LEY GENERAL DEL SNA que establece que los congresos de las entidades federativas están obligadas a prever en la legislación que regula sus SLA, que las autoridades locales encargadas de la auditoría y la fiscalización (entidades estatales de fiscalización y las secretarías de control interno) deben cumplir con las siguientes obligaciones:*

- *Sujetarse a las medidas de coordinación que se adopten en el SNF, en términos de los artículos 7º, 37, 38, 40 y 42 de la LEY GENERAL DEL SNA.*
- *Homologar sus procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, en términos del artículo 42 de la LEY GENERAL DEL SNA.*
- *Sujetarse a las normas que regulen el funcionamiento de las autoridades federales y locales encargadas de la auditoría y la fiscalización, que sean emitidas por el Comité Rector del SNF, en términos de los artículos 40 y 43 de la LEY GENERAL DEL SNA.*

***Apartado B. Facultades y atribuciones de las entidades de fiscalización y de las secretarías de control interno de los estados** (fojas 85 a 88). Del Congreso del Estado de Chiapas, Congreso del Estado de Durango, Poder Legislativo del Estado de México, Congreso del Estado de Guanajuato, Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Congreso del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Nayarit, Congreso del Estado de Oaxaca, Poder Legislativo del Estado de Querétaro, Congreso del Estado de San Luis Potosí, Congreso del Estado de Sinaloa, Congreso del Estado de Tabasco, Congreso del Estado de Yucatán y Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se reclama la violación de los artículos 113, fracción III y último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 45 de la LEY GENERAL DEL SNA, por la omisión de cumplir con el mandato constitucional y de la LEY GENERAL DEL SNA que establece que los congresos de las entidades federativas están obligados a prever en la legislación que regula sus SLA, que las autoridades locales encargadas de la auditoría y la fiscalización (entidades estatales de fiscalización y las secretarías de control interno) deben contar con las facultades y atribuciones señaladas en el artículo 45 de la LEY GENERAL DEL SNA.*

Apartado C. Directrices de las entidades de fiscalización y de las secretarías de control interno de los estados *(fojas 88 a 92). Del Congreso del Estado de Chiapas, Congreso del Estado de Durango, Poder Legislativo del Estado de México, Congreso del Estado de Guanajuato, Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Congreso del Estado de Jalisco, Congreso del Estado de Nayarit, Congreso del Estado de Oaxaca, Poder Legislativo del Estado de Querétaro, Congreso del Estado de San Luis Potosí, Congreso del Estado de Sinaloa, Congreso del Estado de Tabasco, Congreso del Estado de Yucatán y Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, y último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 46 de la LEY GENERAL DEL SNA, por la omisión de cumplir con el mandato constitucional y de la LEY GENERAL DEL SNA que establece que los congresos de las entidades federativas están obligados a prever en la legislación que regula sus SLA, que las autoridades locales encargadas de la auditoría y la fiscalización (entidades estatales de fiscalización y las secretarías de control interno) deben atender a las directrices señaladas en el artículo 46 de la LEY GENERAL DEL SNA.*

CUARTO. *Por las razones expuestas en el Concepto de Violación Cuarto de la demanda inicial (fojas 92 a 97) del Congreso del Estado de Chiapas, Congreso del Estado de Colima, Poder Legislativo del Estado de México, Congreso del Estado de Guanajuato, Congreso del Estado de Nayarit, Congreso del Estado de Oaxaca, Congreso del Estado de Puebla, Poder Legislativo del Estado de Querétaro, Congreso del Estado de San Luis Potosí y Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se reclama la violación de los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en e apartado X. de dicha demanda, así como los artículos 9º, 48, 49 y 50 de la LEY GENERAL DEL SNA, por cuanto incurrieron en la omisión de establecer en sus respectivas leyes de los SLA, la obligación expresa de cumplir con las disposiciones que regulan la PDN (Plataforma Digital Nacional), previstas en los siguientes preceptos de la LEY GENERAL DEL SNA:*

- *La obligación de las autoridades locales de transmitir a la PDN la información que se genere en las entidades federativas, en términos de los artículos 49 y 50 de la LEY GENERAL DEL SNA.*
- *La obligación de los sistemas locales de información de integrarse a la PDN, en términos de los artículos 9º, fracción XIII, 49 y 50 de la LEY GENERAL DEL SNA.*
- *La obligación de los sistemas locales de información de sujetarse a los lineamientos, estándares y políticas que establezca el Comité Coordinador del SNA, a fin de homologar los sistemas y asegurar que los mismos sean compatibles con la PDN, en términos de los artículos 9º, fracción XIII y 48 de la LEY GENERAL DEL SNA.*

QUINTO. *Por las razones expuestas en el Concepto de Violación Quinto de la demanda inicial (fojas 97 a 115), de las autoridades responsables que se enlistan a continuación se reclama la se reclama (sic) la violación de los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en el apartado X. de dicha demanda, por cuanto que omitieron efectuar las*

adecuaciones presupuestarias en su legislación interna, correspondientes al ejercicio fiscal de 2017, en aras de lograr la coordinación efectiva de sus SLA con el SNA.

- *Congreso del Estado de Aguascalientes*
- *Congreso del Estado de Baja California Sur*
- *Congreso del Estado de Campeche*
- *Congreso del Estado de Chiapas*
- *Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza*
- *Congreso del Estado de Durango*
- *Congreso del Estado de Guanajuato*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*
- *Congreso del Estado de Jalisco*
- *Congreso del Estado de Morelos*
- *Congreso del Estado de Oaxaca*
- *Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*
- *Poder Legislativo del Estado de Querétaro*
- *Congreso del Estado de Quintana Roo*
- *Congreso del Estado de Sinaloa*
- *Congreso del Estado de Sonora*
- *Congreso del Estado de Tabasco*
- *Congreso del Estado de Tamaulipas*
- *Congreso del Estado de Yucatán*
- *Poder Legislativo del Estado de Zacatecas"*

CUARTO. Por acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la demanda de amparo; se requirió a las autoridades responsables para que rindieran su informe justificado; se dio vista al Agente del Ministerio Público Federal y se señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

QUINTO. Seguido el procedimiento del juicio de amparo, mediante escrito presentado el dos de octubre de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, recibido en este órgano jurisdiccional el día siguiente, la parte quejosa formuló ampliación de demanda en contra de la autoridad y actos que a continuación se indican:

*"**V. AUTORIDADES RESPONSABLES:***
1. Ciudad de México
-ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (…)
VII. ACTOS RECLAMADOS:
NOTA. En esta ampliación de demanda se señalan los actos reclamados en el mismo orden en que se hicieron valer en la demanda inicial, a efecto de facilitar la tramitación del juicio de

amparo. Se hace notar que respecto de los apartados en los que no exista materia por lo que hace a esta ampliación, se señalará 'Ningún acto reclamado'.

De la ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL se reclama lo siguiente:
***PRIMERO.** Ningún acto reclamado.*
***SEGUNDO.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal violó los DDHH y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES señalados en el Apartado X. de este escrito de ampliación de demanda, así como los artículos 7º, 10, 18, 24, 25, 31, 33, 35 y 36, fracción I de la Ley General del SNA, y 63, párrafo 4º de la Constitución Política de la Ciudad de México, por cuanto omitió regular su SISTEMA LOCAL con una **integración y atribuciones equivalentes a las del SNA** (Sistema Nacional Anticorrupción), en los términos que se precisan en cada uno de los siguientes apartados:*
***Apartado A. INTEGRACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA LOCAL**. De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, y 7º, 10 y 36, fracción I de la LEY GENERAL DEL SNA, en razón de que en el artículo 10, fracciones VIII y IX de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, incluyó integrantes del Comité Coordinador que no son equivalentes a los previstos para el SNA, en los siguientes términos: (…)*
Cabe señalar que esta violación constitucional trasciende también en lo que hace a la conformación del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del SISTEMA LOCAL, ya que en términos de la LEY GENERAL DEL SNA, el Comité Coordinador es a su vez el Órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema.

***APARTADO B. REGULACIÓN DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA LOCAL**. De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reclama la violación de los artículos 113, fracciones I y III, y último párrafo de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, 24, 25, 31, 33, 35 y 36, fracción I, de la LEY GENERAL DEL SNA y 63, párrafo 4., de la Constitución Política de la Ciudad de México por la aprobación de los artículos 26, 33 y 35 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, por cuanto:*
1. Se modifican las facultades de la Secretaría Ejecutiva del SISTEMA LOCAL (artículo 26 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México)
2. Se modifican las facultades del Secretario Técnico del SISTEMA LOCAL (artículo 25 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México).
3. Se modifican las bases para el nombramiento y remoción del Secretario Técnico del SISTEMA LOCAL (artículo 33, de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México)

***APARTADO C. CREACIÓN DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN**. Ningún acto reclamado.*

***APARTADO D. NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN DE SELECCIÓN DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** (este supuesto no se prevé en la demanda inicial). De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reclama la violación de los artículos 113, fracción II y último*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

párrafo de la CONTITUCIÓN FEDERAL, y 18 de la LEY GENERAL DEL SNA, por lo que hace al procedimiento para el nombramiento de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana, previsto en el artículo 18 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, que señala: (…)

Este concepto de violación corresponde al Concepto de Violación Segundo de la demanda inicial, desarrollado a fojas 62 a 78 de dicho escrito.

***TERCERO.** Ningún acto reclamado.*

***CUARTO.** De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reclama la violación de los DDHH y PRINCIPIOS CONSITUCIONALES señalados en el Apartado X de este escrito de ampliación de demanda, así como los artículos 9º, 48, 49 y 50 de la LEY GENERAL DEL SNA, por cuanto incurrió en la omisión de establecer en la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, la obligación expresa de cumplir con las disposiciones que regulan la PDN (**Plataforma Digital Nacional**), previstas en los siguientes preceptos de la LEY GENERAL DEL SNA:*

- *La obligación de las autoridades locales de transmitir a la PDN la información que se genere en las entidades federativas, en términos de los artículos 49 y 50 de la LEY GENERAL DEL SNA.*
- *La obligación de los sistemas locales de información de sujetarse a los lineamientos, estándares y políticas que establezca el Comité Coordinador del SNA, a fin de homologar los sistemas y asegurar que los mismos sean compatibles con la PDN, en términos de los artículos 9º, fracción XIII y 48 de la LEY GENERAL DEL SNA.*

Este conceptos de violación corresponde al Concepto de Violación Cuarto de la demanda inicial, desarrollado a fojas 92 a 97 de dicho escrito.

***QUINTO.** Ningún acto reclamado."*

SEXTO. En auto de cuatro de octubre de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la ampliación de demanda de amparo; se requirió a la autoridad responsable para que rindiera su informe justificado respecto de aquélla; se dio vista al Agente del Ministerio Público Federal y se indicó el día y la hora en que tendría verificativo la audiencia constitucional, la cual, previos diferimientos, se celebró el **trece de diciembre de dos mil diecisiete**, y concluye con el dictado de la presente sentencia; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado de Distrito es competente para conocer del presente juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción I, 33, fracción IV, 35 y 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo; 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto cuarto, fracción I, del Acuerdo General **3/2013** de quince de febrero de dos mil trece, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, toda vez que se reclaman omisiones legislativas, las cuales carecen de ejecución material, y la demanda de amparo se presentó en territorio donde este juzgado ejerce jurisdicción.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 17/2014, de rubro: ***"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."*** [1]

SEGUNDO. Precisión de los actos reclamados. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, la sentencia de amparo debe contener la fijación clara y precisa del acto reclamado.

---

[1] Publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 500, registro IUS: 2006529.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para cumplir con esa obligación, se debe acudir a la lectura íntegra de la demanda de amparo, sin atender a los calificativos que en su enunciación haga valer el promovente sobre su constitucionalidad o legalidad.

Asimismo, ha establecido que en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que el escrito inicial de demanda se deberá armonizar con todos los elementos que obren en el expediente del juicio, atendiendo de manera preferente al pensamiento o intención del quejoso y descartando cualquier circunstancia que genere oscuridad o confusión.

Así, al momento de fijar los actos reclamados, el Juez de Distrito tiene la obligación de atender a lo que el quejoso quiso decir, esto es, a su intención, y no únicamente a lo que aparentemente hace valer, pues es de esta manera que se alcanza la finalidad de congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.

Sustenta lo anterior la tesis aislada P. VI/2004, de rubro: ***"ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO."***[2]

En el caso, del análisis integral de la demanda de amparo inicial y su ampliación, se advierte que la parte quejosa reclama los siguientes actos:

Demanda inicial (fojas 2 a 60)

---

[2] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 255, registro 181810, aplicable de conformidad con el artículo sexto transitorio del Decreto por el cual se emitió la Ley de Amparo en vigor, por no oponerse a sus disposiciones actuales.

- La omisión de expedir las leyes y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los Sistemas Locales Anticorrupción, conforme lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, así como 3º, 7º y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho acto se atribuye al Congreso del Estado y Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, al Congreso del Estado y Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, Congreso del Estado de Tlaxcala, Congreso del Estado y Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, así como a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México.

- La omisión de regular: **I)** la integración del Comité Coordinador de los Sistemas Locales Anticorrupción; **II)** la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, y **III)** la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción. Lo anterior, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal y los artículos 7º, 10, 24, 25, 33 y 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho acto se atribuye, en cuanto al numeral **I)**, a los Congresos de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán y Morelos, así como a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Respecto del numeral **II)**, al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas y, en cuanto al **III)**, al Poder Legislativo del Estado de México.

- La omisión de regular: **I)** la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización en los Sistemas Locales Anticorrupción; **II)** las facultades y atribuciones de las entidades estatales de fiscalización y las secretarías de control interno de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

NORMA A-55

las entidades federativas, y **III)** las directrices de las entidades estatales de fiscalización y de las secretarías de control interno de los estados, en relación con el Sistema Nacional de Fiscalización, y en términos de lo dispuesto en los artículos 7º, 37, 38, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho acto se atribuye, en cuanto al numeral **I)**, a los Congresos de los Estados siguientes: Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí. Respecto de los numerales **II** y **III**, además de las legislaturas mencionadas, a las correspondientes legislaturas de Estado de México, Guerrero, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

- La omisión de implementar la Plataforma Digital Nacional en los Sistemas Locales Anticorrupción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, fracción XIII, 48, 49 y 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho acto se atribuye a los Congresos de las siguientes entidades federativas: Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

- La omisión de realizar adecuaciones presupuestarias para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete para la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Dicho acto se atribuye a los Congresos de las entidades federativas siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit,

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Ampliación de demanda (fojas 536 a 579)

- La omisión de regular: **I)** la integración del Comité Coordinador de los Sistemas Locales Anticorrupción; **II)** la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, y **III)** el nombramiento de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana. Lo anterior, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal y los artículos 7º, 10, 18, 24, 25, 31, 33, 35 y 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La omisión de implementar la Plataforma Digital Nacional en los Sistemas Locales Anticorrupción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, fracción XIII, 48, 49 y 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dichas abstenciones se atribuyen a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

TERCERO. Antecedentes. Con la finalidad de dar claridad a la presente sentencia, es necesario narrar los hechos más relevantes que dieron lugar a la reforma constitucional del artículo 113 de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción.

1. El veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en relación con el combate a la corrupción.

Derivado de dicha reforma, se modificaron diversos artículos, entre los que destaca el 113 de la Constitución Federal:

> *"**113.** 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, y*
> ***III.** Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:*
> ***a)** El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;*
> ***b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*
> ***c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
> ***d)** El establecimiento de 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;*
> ***e)** La elaboración de 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.*
> *Derivado de este informe, podrá 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. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.*
> ***Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción***

***de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción**."*

Asimismo, en el artículo 73, fracción XXIV, se otorgó facultad la Congreso de la Unión para expedir la *ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.*

Por su parte, en los artículos transitorios del Decreto en cuestión, se estableció lo siguiente:

Transitorios

***"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.*

***Segundo.** El Congreso de la Unión, **dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV** y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.*

(...)

***Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.*

***Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, **113**, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.*

(...)

***Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables**, las constituciones y leyes locales."*

2. Derivado de dicha reforma constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual 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.

En el artículo 2º del primer ordenamiento señalado, se estableció lo siguiente:

> *"**2.** Son **objetivos** de esta Ley:*
> ***I.** Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;*
> ***II.** Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;*
> ***III.** Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;*
> ***IV.** Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;*
> ***V.** Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;*
> ***VI.** Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;*
> ***VII.** Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;*
> ***VIII.** Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;*
> ***IX.** Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y*
> ***X.** Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno."*

Por su parte, en el régimen transitorio del Decreto en cuestión, se previó lo siguiente:

TRANSITORIOS

"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.*

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

Tercero. *La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.*
En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.
El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.
Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

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

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

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

***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.*
Dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores, deberá designar a los integrantes de la Comisión de Selección.

La Comisión de Selección nombrará a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, en los términos siguientes:

***a.** Un integrante que durará en su encargo un año, a quién corresponderá la representación del Comité de Participación Ciudadana ante el Comité Coordinador.*
***b.** Un integrante que durará en su encargo dos años.*
***c.** Un integrante que durará en su encargo tres años.*
***d.** Un integrante que durará en su encargo cuatro años.*
***e.** Un integrante que durará en su encargo cinco años.*
Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana a que se refieren los incisos anteriores se rotarán la representación ante el Comité Coordinador en el mismo orden.

La sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables."

De los hechos precisados con anterioridad, se desprende que con motivo de la reforma constitucional publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince, se reformó el artículo 113 constitucional, a efecto de establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho sistema se instituyó como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Para ello, también se previó la creación de un Comité Coordinador, integrado de la siguiente forma:

A) Titular de la Auditoría Superior de la Federación

B) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

C) Titular de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno.

D) Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

E) Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

F) Representante del Consejo de la Judicatura Federal.

G) Representante del Comité de Participación Ciudadana.

En relación con lo anterior, en el artículo constitucional en comento, se estableció que las entidades federativas debían crear sus propios sistemas locales anticorrupción, con la finalidad de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Ello, de conformidad con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales (artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en mención).

Ahora bien, dicha reforma constitucional entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que conforme al régimen transitorio del Decreto en cuestión, el Congreso de la Unión contó con un año para ejercer las facultades previstas en el artículo 73, fracción XXIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ejercicio de dichas facultades, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se emitió, entre otras, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El Decreto en mención (así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción), conforme a su régimen transitorio, entró en vigor, en lo general, al día siguiente de su publicación. No obstante, se previó que *dentro del año siguiente*, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían **expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** de conformidad con lo previsto en el citado Decreto.

En virtud de que el Decreto por el que se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el diecinueve de julio de dos mil dieciséis, la promovente combate los actos precisados en el considerando precedente, pues estima que ha transcurrido el plazo de un año señalado en el régimen transitorio en cuestión.

CUARTO. Inexistencia de omisiones reclamadas. En virtud de que la litis en el presente juicio de amparo involucra actos omisivos, resulta necesario realizar algunas consideraciones al respecto.

En el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

> *"**103.**- 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;"*

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

(...)
*IV.- En materia administrativa **el amparo procede, además, contra actos u omisiones** que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. (...)"*

Conforme a dichos preceptos, en el juicio de amparo en materia administrativa es posible combatir normas generales, actos y, en lo que interesa, **omisiones de autoridad**.

Ahora bien, a pesar de que el artículo 107, fracción VII, constitucional citado no establece expresamente la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **1359/2015**, estableció que ello no implica que no sea posible combatir en este medio constitucional ese tipo de omisiones. Sobre todo a partir de una interpretación sistemática del artículo 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 107 de la Ley de Amparo.

Precisado lo anterior, tratándose de omisiones, es importante destacar que la carga de la prueba se distribuye de manera diferente a los casos en los que se reclaman actos positivos, que se traducen en un hacer o acción por parte de la autoridad señalada como responsable.

En efecto, en el caso de los actos positivos, con fundamento en el artículo 81 del Código Federal de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y en atención al principio general del derecho consistente en que quien afirma está obligado a probar, la carga de la prueba recaerá en la parte quejosa.

En cambio, en el caso de que se reclamen actos negativos u omisiones, con fundamento en el artículo 82 del citado código, la autoridad que los niegue sólo estará obligada a probar cuando ello implique la afirmación expresa de un hecho, ya que negar una negativa o una omisión equivale a una afirmación. Así, en materia de amparo, si la autoridad responsable se ve en este último supuesto, en principio tendrá la carga de probar que actuó en el sentido en el que le es reclamado para poder desvirtuar la negativa u omisión que se le atribuya.[3]

Con la precisión de que, tratándose de actos de naturaleza omisiva, la determinación de su existencia o inexistencia estará sujeta, en principio, a la **exigencia objetiva** de **una disposición que habilite o faculte** a una autoridad a actuar en el sentido que la parte interesada le exija, en atención al principio de legalidad que rige el uso de cualquier potestad pública.

Sustenta lo anterior la tesis 1a. XXIV/98, de rubro: ***"ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA***

---

[3] Cfr., tesis 1a. CLXXV/2015, de rubro: ***"ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR."***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 392, registro IUS: 2009181.

DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO."[4]

Acorde a lo expuesto, para poder determinar si existe la obligación de actuar en el sentido exigido por la parte quejosa, es necesario verificar que dicho mandato se desprenda de alguna disposición constitucional, legal o de ambas.

Ahora bien, en el caso de las omisiones que se atribuyen a una autoridad formal y materialmente legislativa, puede decirse que consisten en la ausencia de desarrollo de normas de obligatoria y concreta realización, por parte de un órgano de esa naturaleza, de forma que se impida la aplicación de un mandato constitucional o legal.

Lo anterior implica que la nota distintiva de una omisión legislativa consiste en la existencia de una norma preceptiva que ordena llevar a cabo determinado acto o actividad y bajo condiciones delimitadas (como puede ser la emisión de un cuerpo normativo en un plazo específico). De forma tal que la omisión legislativa no se reduce a un no hacer, sino que presupone una exigencia de acción y, a su vez, como esa exigencia objetiva que faculta o habilita a una determinada autoridad a actuar en ciertos términos.[5]

En esa medida, para poder llegar a la conclusión de que una omisión legislativa es inconstitucional, el Juez de Distrito debe analizar, objetivamente, la existencia de determinados elementos: **I)** la existencia de un mandato expreso; **II)** la configuración de la omisión legislativa, en relación directa con dicho mandato, y **III)** que dicha omisión resulte violatoria de

---

[4] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, junio de 1998, página 53, registro IUS: 196080.

[5] Cfr., tesis I.4o.A. 22 k, de rubro: ***"OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS."***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, página 1199, registro IUS: 2005198.

derechos humanos.[6]

Dicha precisión resulta congruente, incluso, con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión **1359/2015**, en donde estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

> *"**2. Las omisiones legislativas como actos reclamados***
> *De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo **sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional** que establezca de manera precisa el **deber de legislar** en un determinado sentido a cargo del Poder Legislativo —federal o **de las entidades federativas**— y esa obligación haya sido **incumplida total o parcialmente** por el legislador. En efecto, en caso **de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo**, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo."*

Definido lo que debe entenderse por omisión legislativa, resulta útil destacar que una vez acreditada su existencia, ésta puede ser de distintos tipos, según lo ha establecido el Alto Tribunal.

En efecto, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversas categorías de omisiones.

Por un lado puede darse una **omisión absoluta** cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo. Por otro lado, se habla de **omisiones legislativas relativas** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, con

---

[6] Cfr., tesis I.4o.A. 24 K, de rubro: ***"INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN."***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, página 1133, registro IUS: 2005186.

lo cual se impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Asimismo, se habla de competencias de ejercicio potestativo cuando los órganos legislativos pueden decidir si ejercen o no sus facultades y el momento en que lo harán; de manera que propiamente no entrañan una obligación, sino la posibilidad de crear, modificar o suprimir normas generales. En cambio, las competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso. Es decir, implican una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos, sin que exista la opción de decidir si se crea o expide una norma general determinada.

A partir de ello, el Alto Tribunal ha categorizado los distintos tipos de omisiones legislativas que se pueden presentar en un caso concreto, esto es:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así lo disponga; y,

4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

potestativo: el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir una determinada disposición de observancia general, lo hace de forma incompleta o deficiente.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J.11/2006, de rubro: ***"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS."***[7]**,** así como la jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: ***"ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES."***[8]

Una vez expuesto el marco teórico necesario para poder determinar la existencia o inexistencia de una omisión legislativa (o varias) y su tipología, se debe verificar si en el presente juicio de amparo se configura alguna o algunas omisiones pertenecientes a alguna de las categorías mencionadas.

En el caso concreto, este Juez de Distrito advierte que el artículo 113 de la Constitución Federal claramente dispone que las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Asimismo, conforme al artículo segundo transitorio del Decreto conforme al cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las legislaturas de las entidades federativas (sujetos obligados) debían realizar, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del citado Decreto, lo siguiente: **I)**

---

[7] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, registro IUS: 175872.

[8] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528, registro IUS: 175869

expedir las leyes correspondientes, y **II)** realizar las adecuaciones normativas.

Dicho Decreto, como se mencionó en el considerando de antecedentes, entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil dieciséis (día posterior a su publicación). Por ende, la obligación referida debía haberse cumplido dentro del año siguiente, es decir, a más tardar el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Como se ve, tanto de la Constitución Federal, concretamente su artículo 113, como del régimen transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierte la existencia de una obligación constitucional, impuesta a las entidades federativas y, concretamente, a sus legislaturas, de expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas a efecto de establecer sus Sistemas Locales Anticorrupción.

Al respecto, es importante destacar que el mandato constitucional referido debe entenderse como una norma preceptiva compleja que se integra a partir de diversos ordenamientos.

En efecto, en primer lugar, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que impone la obligación a las entidades federativas de implementar en sus respectivos órdenes jurídicos un Sistema Local Anticorrupción, de ahí que propiamente resulte válido hablar de un mandato constitucional.

Sin embargo, dicho mandato no puede analizarse de manera aislada, sino en relación con lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince y el segundo transitorio del Decreto por el que se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ordenamientos los anteriores

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

que a partir de una interpretación sistemática, permiten advertir claramente el mandato en cuestión, en relación con las obligaciones que fueron señaladas.

Lo anterior implica que aun cuando la obligación expresa de expedir una ley en materia de anticorrupción, impuesta a las legislaturas de las entidades federativas, derive en estricto sentido del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se emitió la ley general mencionada, no por ello debe considerarse que se trata de una obligación establecida en una ley, pues su incumplimiento conlleva a su vez el mandato previsto en el artículo 113 constitucional, al tratarse de una obligación compleja, en el sentido de que se encuentra desarrollada en distintas disposiciones, como se precisó.

De forma tal que bajo esa premisa es que se debe analizar si las autoridades a las que se atribuye la abstención de actuar en ese sentido han acatado el mandato referido, pues de lo contrario incurrirían en una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio.

Cabe señalar que si bien dicha obligación o deber legislativo se encuentra prevista, en parte, en un artículo transitorio de un Decreto de reformas constitucionales (séptimo transitorio), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **1359/2015**, señaló lo siguiente:

> *"(…) es importante destacar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, sostuvo en relación con la Constitución del Estado de Veracruz que 'una disposición transitoria, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común. En este sentido, corrobora este criterio el hecho de que en varios asuntos –entre los que destacan el amparo directo en revisión 1250/2012 y la acción de inconstitucionalidad 99/2016- el Pleno de Suprema Corte ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos transitorios de la Constitución."*

Precisado lo anterior, en el caso del Estado de Baja California, este órgano jurisdiccional advierte que la omisión atribuida al Poder Legislativo y Gobernador de dicha entidad federativa es inexistente.

Lo anterior es así, ya que el veintiocho de julio de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto **97**, relativo a las reformas constitucionales realizadas por el Congreso de esa entidad federativa, a fin de implementar el Sistema Estatal Anticorrupción. Asimismo, el siete de agosto de dos mil diecisiete se publicó en dicho medio oficial el diverso Decreto **98, 99, 100 y 101**, relativo a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

De manera tal que a la fecha de presentación de la demanda de amparo (siete de agosto de dos mil diecisiete) no existía la omisión atribuida al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Baja California, en virtud de haberse publicado en el medio oficial de esa entidad federativa las reformas constitucionales, así como la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, en acatamiento a la obligación impuesta en la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin que pase inadvertido que dichos actos acontecieron con posterioridad al diecinueve de julio de dos mil diecisiete, en virtud de que la existencia de los actos reclamados se debe analizar en atención a la fecha de presentación de la demanda de amparo.

Sirve de apoyo a lo expuesto la jurisprudencia 2a./J. 3/94,

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

de rubro: ***"ACTO RECLAMADO. SU EXISTENCIA DEBE RELACIONARSE CON LA FECHA EN QUE SE PRESENTÓ LA DEMANDA."***[9]

De igual forma, debe tenerse por **inexistente la omisión de regular: I)** la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización en los Sistemas Locales Anticorrupción; **II)** las facultades y atribuciones de las entidades estatales de fiscalización y las secretarías de control interno de las entidades federativas, y **III)** las directrices de las entidades estatales de fiscalización y de las secretarías de control interno de los Estados, en relación con el Sistema Nacional de Fiscalización, y en términos de lo dispuesto en los artículos 7º, 37, 38, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para justificar lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto en los artículos del ordenamiento citado, a partir de los cuales la parte quejosa atribuye las omisiones reclamadas:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

"TÍTULO TERCERO
DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Capítulo Único
De su integración y funcionamiento

7. *El* ***Sistema Nacional*** *se integra por:*

I.*Los integrantes del Comité Coordinador;*

II. *El Comité de Participación Ciudadana;*

III. *El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y*

IV. *Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.*

---

[9] Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 79, julio de 1994, página 15, registro IUS: 206346.

37. *El* ***Sistema Nacional de Fiscalización*** *tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son* ***integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización****:*

I.*La Auditoría Superior de la Federación;*

II. *La Secretaría de la Función Pública;*

III. ***Las entidades de fiscalización superiores locales, y***

IV. ***Las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas****.*

38. *Para el cumplimiento del objeto a que se refiere el artículo anterior los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán:*

I.*Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la presente Ley, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y*

II. *Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.*

Todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.

40. *Para el ejercicio de las competencias del Sistema Nacional de Fiscalización en materia de fiscalización y control de los recursos públicos****, el Comité Rector ejecutará las siguientes acciones****:*

I.*El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;*

II. *La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y*

III. *La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.*

42. *Los* ***integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización****.*

Asimismo, el Sistema Nacional de Fiscalización aprobará las ***normas profesionales homologadas*** *aplicables a la actividad de fiscalización, las cuales serán obligatorias para todos los integrantes del mismo.*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

43. Conforme a los lineamientos que emita el Comité Rector para la mejora institucional en materia de fiscalización, así como derivado de las reglas específicas contenidas en los códigos de ética y demás lineamientos de conducta, los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización implementarán las medidas aprobadas por el mismo para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización.

Para tal fin, el Sistema Nacional de Fiscalización fomentará el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización.

*45. Los **integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización** en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones:*

***I.Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización** para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;*

***II. Revisarán los ordenamientos legales** que regulan su actuación para que, en su caso, realicen propuestas de mejora a los mismos que permitan un mayor impacto en el combate a la corrupción, y*

***III.** Elaborarán y adoptarán un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.*

*46. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización, sus integrantes atenderán las siguientes **directrices**:*

***I.**La coordinación de trabajo efectiva;*

***II.** El fortalecimiento institucional;*

***III.** Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia;*

***IV.** Mayor cobertura de la fiscalización de los recursos públicos, y*

***V.** Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización.*

Corresponderá al Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización emitir las normas que regulen su funcionamiento."

En los artículos citados, se establece el objeto del Sistema Nacional de Fiscalización, así como su integración

(artículo 37); las acciones que deben realizar los integrantes de dicho sistema, a efecto de cumplir con su finalidad, a saber: **I)** crear un sistema electrónico, e **II)** informar avances en materia de fiscalización de recursos federales y locales (artículo 38); las acciones que el Comité Rector ejecutará para el ejercicio de las competencias del referido sistema de fiscalización (artículo 40); la obligación de los integrantes de dicho sistema de homologar sus procesos, técnicas, criterios, etcétera; así como aprobar las normas profesionales homologadas a la actividad de fiscalización (artículo 42).

Asimismo, de los preceptos en cuestión se desprenden diversas obligaciones en materia de actividad de fiscalización (artículo 43); las atribuciones y facultades del Sistema Nacional de Fiscalización (artículo 45) y diversas directrices (artículo 46).

Ahora bien, la omisión en cuestión se atribuye, por parte de la quejosa, en virtud de que las entidades federativas se han abstenido de dar cumplimiento a los preceptos citados, a partir de tres tópicos: **establecer expresa y completamente** que las entidades de fiscalización superiores locales, o bien, las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas, **en tanto integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización** deben **I)** sujetarse a las medidas de coordinación que adopte dicho sistema, homologar sus procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización, así como sujetarse a las normas que regulen el funcionamiento de las autoridades federales y locales encargadas de la auditoría y la fiscalización; **II)** contar con las facultades y atribuciones señaladas en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Fiscalización, y **III)** atender las directrices previstas en el artículo 46 de dicho ordenamiento.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

La omisión señalada en los numerales **I, II y III** se atribuye a los Congresos de los Estados siguientes: Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí. Adicionalmente, la omisión señalada en los numerales **II** y **III** se atribuye a los Congresos de los Estados siguientes: Estado de México, Guerrero, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Hecha la precisión que antecede, este órgano jurisdiccional sostiene que dichas omisiones deben tenerse por inexistentes.

Para demostrar esa conclusión, en primer lugar se debe hacer hincapié en que para poder tener por configurada una omisión atribuible a un determinado órgano legislativo, debe existir un mandato normativo expreso, sea que éste esté previsto en la Constitución, un tratado internacional o una ley.

Como se mencionó con antelación, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es posible advertir la existencia de un mandato constitucional y legal expreso que vincula y mandata a los órganos legislativos de las entidades federativas **a realizar las adecuaciones necesarias en sus sistemas normativos y a expedir las leyes por medio de las cuales acaten la obligación constitucional de establecer sus respectivos sistemas locales anticorrupción**.

Sistemas los anteriores que, como se prevé en la ley general referida (artículo 36, fracción I), deben contar con una integración y atribuciones equivalentes **a las previstas en aquélla para el Sistema Nacional Anticorrupción**.

No obstante, de los artículos a partir de los cuales la

promovente sustenta las abstenciones en cuestión, no es posible advertir un mandato legal expreso que obligue a las legislaturas de las entidades federativas a actuar en el sentido exigido.

En efecto, en primer lugar se debe destacar que las leyes generales (como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción), son normas expedidas por el Congreso de la Unión cuyo objeto es distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes. Y a la vez, sientan las bases mínimas para su regulación.

De ahí que no pueda considerarse que ese tipo de legislación agota la regulación de la materia respectiva (en este caso combate a la corrupción), sino que buscan ser una plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.

De esta manera, las legislaciones locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. De lo contrario, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de la concurrencia.

En consecuencia, resulta válido sostener que la sola existencia de una legislación general no se traduce necesariamente en que las legislaturas deban incorporar su contenido en los mismos términos (más aun si no existe un mandato legal expreso encaminado a tal propósito), pues incluso una vez promulgadas, su observancia es general y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

deben ser **aplicadas directamente** por las autoridades de todos los órdenes de gobierno a quienes vaya dirigida.[10]

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 5/2010, de rubro y texto siguientes:

> ***"LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales*** *son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y* ***sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.*** *Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia.* ***En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.***[11]

Sin que pase inadvertido que conforme al artículo séptimo transitorio del Decreto por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal (entre ellos el 113), los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán **conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables**, las constituciones y leyes locales, pues tal precepto no puede entenderse como una obligación de reproducir a nivel local, en idénticos términos, los preceptos de la Ley General, sino como el deber de incorporar el mínimo de protección que aquélla garantiza.

---

[10] Cfr., tesis P. VII/2007, de rubro: ***"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."***, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro IUS: 172739.

[11] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, registro IUS: 165224.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 20/2011, de rubro y texto siguientes:

> ***PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. EL LEGISLADOR LOCAL PUEDE ADOPTAR MEDIDAS DISTINTAS A LAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO.*** *Como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008 el 3 de septiembre de 2009, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para legislar en materia de protección a la salud de los no fumadores, pues se trata de un aspecto inscrito en el contexto de la salubridad general que es una materia concurrente, en términos de los artículos 4o. y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las bases mínimas y la distribución de competencias para legislar en esa materia se encuentran en la Ley General de Salud, en cuyo marco la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para aumentar las prohibiciones e imponer sanciones en materia de protección a la salud de los no fumadores, no estando obligada a regular las áreas libres de humo de tabaco en términos idénticos a los previstos en la Ley General para el Control del Tabaco, sin que sea obstáculo para ello que el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se expide esta última disponga que las entidades federativas y los Municipios deberán adecuar sus normas para hacerlas congruentes con dicho ordenamiento, pues tal precepto no puede entenderse como una obligación de reproducir a nivel local los preceptos de la Ley General, sino como el deber de incorporar el mínimo de protección que ésta garantiza."*

Así las cosas, si bien es cierto que constitucionalmente existe un mandato encaminado a instaurar en las legislaturas locales sistemas locales anticorrupción y, para tal efecto, deben expedir la legislación correspondiente conforme a la legislación general respectiva, también lo es que a partir de los preceptos legales invocados por los promoventes no se advierte un mandato legal expreso en el sentido señalado.

Ello es así, puesto que los artículos 7º, 37, 38, 40, 42, 43, 45 y 46 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción únicamente establecen bases de coordinación entre el Sistema Nacional de Fiscalización y las entidades de fiscalización superiores locales, secretarías o instancias homólogas del control interno en los Estados de la República, a efecto de intercambiar información, ideas y experiencias encaminadas a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Ello, en la medida en que dichos órganos son partes integrantes del referido sistema.

FORMA A-55

Así, de las disposiciones citadas se advierten bases mínimas de coordinación que imponen a las entidades de fiscalización superiores locales, secretarías o instancias homólogas del control interno en las entidades federativas, ciertas obligaciones, tal como: **I)** crear un sistema electrónico que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales; **II)** informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de esos recursos; **III)** homologar procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización; **IV)** implementar las medidas aprobadas por el Sistema Nacional de Fiscalización para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización; **V)** ejercer las facultades y atribuciones previstas en el artículo 45 de la legislación general citada, conforme a las directrices previstas en su artículo 46.

No obstante, de una interpretación sistemática de dichos preceptos no se desprende la existencia de un mandato constitucional y/o legal expreso que permita exigir a las legislaturas locales de las entidades federativas la obligación correlativa de actuar en los términos exactos que refiere la parte quejosa.

Máxime porque el hecho de que exista una disposición legal que establece que los sistemas locales anticorrupción deben estar regulados conforme a la legislación general respectiva, debe entenderse referido a su integración y atribuciones, en términos del artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, mas no al

funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, cuya regulación no impone **a las legislaturas locales**, en la citada ley general, un ejercicio competencial obligatorio en un determinado sentido en esa materia (fiscalización).

Lo anterior no implica que las disposiciones de la ley general citada carezcan de eficacia normativa para efectos de su aplicación, pues aun cuando no sea obligación de las legislaturas replicar precepto por precepto de ese ordenamiento en sus legislaciones locales en materia de combate anticorrupción, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al haber sido promulgada, publicada y encontrarse en plena vigencia, **es de observancia general y obligatoria para las autoridades federales, locales y municipales involucradas en la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción**.

Por lo anterior, a pesar de que los Congresos de las entidades federativas de **Chiapas** (fojas 239 a 250), **Durango**, (fojas 910 a 916), **Guanajuato** (fojas 306 a 320), **Jalisco** (fojas 443 a 458), **Nayarit** (fojas 618 a 625), **Oaxaca** (fojas 832 a 842), **Querétaro** (fojas 321 a 325), **Estado de México** (fojas 771 a 826), **Guerrero** (fojas 698 a 716), **Sinaloa** (fojas 860 a 878), **Tabasco** (fojas 626 a 648), **Yucatán** (fojas 665 a 668) y **Zacatecas** (fojas 717 a 763) negaron las omisiones reclamadas al rendir sus informes justificados, no podría exigírseles que acreditaran el hecho positivo que desvirtúe las abstenciones que se les atribuyen si, como se expuso, en principio no se advierte un mandato constitucional y/o legal expreso dirigido a las legislaturas locales que les imponga ejercer sus facultades en los términos que señala la parte quejosa.

Por la misma razón, no podría presumirse la certeza de la omisión reclamada respecto del Congreso del Estado de San

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Luis Potosí, en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues si bien fue omisa en rendir informe justificado, de los cuerpos legales bajo análisis no se advierte un mandato legal expreso que la obligara a ejercer sus atribuciones en los términos señalados por los quejosos.

De igual forma, este Juzgador considera que es inexistente la omisión consistente en no implementar la Plataforma Digital Nacional en los Sistemas Locales Anticorrupción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, fracción XIII, 48, 49 y 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y a efecto de establecer expresamente la obligación de cumplir con las disposiciones que regulan la Plataforma Digital Nacional.

Dicho abstención se atribuye a los Congresos de las siguientes entidades federativas: Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas y, en ampliación de demanda, también se reclamó de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

Para justificar lo anterior, es importante destacar que la parte quejosa sustenta la falta de actividad legislativa de las entidades federativas señaladas, en lo dispuesto en los artículos 9, fracción XIII, 48, 49 y 50 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo contenido es el siguiente:

> *"**9.** El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:*
>
> *(…)*
>
> ***XIII.** Establecer una **Plataforma Digital Nacional** que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes*

tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley;
(...)

TÍTULO CUARTO
PLATAFORMA DIGITAL NACIONAL

Capítulo Único
De la Plataforma Digital Nacional

48. *El Comité Coordinador emitirá las bases para el funcionamiento de la Plataforma Digital Nacional que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como para los sujetos de esta Ley, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.*

La Plataforma Digital Nacional será administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través del Secretario Técnico de la misma, en los términos de esta Ley.

49. *La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:*

I.*Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;*

II. *Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;*

III. *Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;*

IV. *Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;*

V. *Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y*

VI. *Sistema de Información Pública de Contrataciones.*

50. *Los integrantes del Sistema Nacional y de los Sistemas Locales promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la demás normatividad aplicable.*

El Sistema Nacional establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas electrónicos por parte de los usuarios."

De dichos preceptos se desprende que es facultad del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras, establecer una Plataforma Digital Nacional que integre y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas que refiere el Título Cuarto de la legislación general citada (artículo 9º, fracción XIII).

FORMA A-55

Por su parte, en dicho título se prevé que el Comité Coordinador emitirá las bases para el funcionamiento de la citada plataforma, cuya administración será a cargo de la Secretaría Ejecutiva (artículo 48). Asimismo, se establece que la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes de éste, a partir de los sistemas electrónicos que ahí se indican (artículo 49).

Por último, en el artículo 50 del ordenamiento en comento se establece que los integrantes del Sistema Nacional y de los Sistemas Locales Anticorrupción promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable. Ello, a partir de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y estabilidad de la plataforma, así como la homologación de procesos y la simplicidad en el uso de sistemas electrónicos.

Con base en lo expuesto, es posible sostener, para efectos de determinar la existencia de la omisión legislativa reclamada, que ésta no se configura en los términos señalados por los quejosos.

Lo anterior es así, ya que los artículos en cuestión no establecen un **mandato legal expreso**, dirigido a las legislaturas de las entidades federativas, para establecer: **I)** la obligación de las autoridades locales de transmitir a la Plataforma Digital Nacional la información que se genere en las

entidades federativas; **II)** la obligación de que los sistemas locales de información se integren a la Plataforma Digital Nacional, y **III)** los sistemas locales de información se sujeten a los lineamientos, estándares y políticas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de homologar los sistemas y asegurar la compatibilidad entre la Plataforma Digital Nacional y los sistemas locales anticorrupción.

En efecto, los artículos citados prevén la existencia de la Plataforma Digital Nacional, la cual debe ser administrada por la Secretaría Ejecutiva, a través de su Secretario Técnico, y debe funcionar conforme a las bases que emita el Comité Coordinador y con determinados sistemas electrónicos.

Asimismo, se prevé la obligación dirigida a los integrantes del Sistema Nacional y los Sistemas Locales Anticorrupción, para promover la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, en términos de la normatividad aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública.

No obstante, de ello no se advierte una obligación expresa, **dirigida a las legislaturas de las entidades federativas**, para expedir sus legislaciones locales en materia anticorrupción en un determinado sentido, o bien, la obligación de incorporar en idénticos términos los preceptos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

De forma tal que a pesar de que las legislaturas de los Estados de **Chiapas** (fojas 239 a 250), **Colima** (fojas 649 a 658), **Estado de México** (fojas 771 a 826), **Guanajuato** (fojas 306 a 320), **Nayarit** (fojas 618 a 625), **Oaxaca** (fojas 832 a 842), **Puebla** (fojas 287 a 302), **Querétaro** (fojas 321 a 324) y

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Zacatecas (fojas 717 a 763) negaron dicha omisión al rendir sus informes justificados, mientras que la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ahora Ciudad de México** (fojas 925 a 958) no se pronunció sobre su existencia o inexistencia, no podría exigírseles que actuaran en el sentido propuesto por los promoventes, si en principio no existe en la Constitución Federal, en un tratado internacional, o en la misma ley general referida, un mandato estricto que les imponga actuar en esos precisos términos.

Por lo anterior, tampoco podría presumirse la certeza de la omisión reclamada respecto del Congreso del Estado de San Luis Potosí, en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues si bien fue omisa en rendir informe justificado, de los cuerpos legales bajo análisis no se advierte un mandato legal expreso que la obligara a ejercer sus atribuciones en los términos señalados por los quejosos.

En otro orden de ideas, tampoco es cierta la omisión consistente en no realizar adecuaciones presupuestarias para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete para la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Para justificar lo anterior, es importante destacar que la parte quejosa hace derivar dicha abstención, medularmente, de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por México el veinte de julio de dos mil cuatro, así como de la propia Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante, de dichos ordenamientos no se puede extraer un mandato expreso que obligue a las legislaturas de las entidades federativas a contemplar y modificar, indefectiblemente, sus presupuestos de egresos para el

ejercicio fiscal dos mil diecisiete, a efecto de asignar una partida presupuestal para la implementación de los sistemas locales anticorrupción.

Para demostrar lo anterior, es necesario destacar que el artículo 6, numeral 2, segundo párrafo, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, señala lo siguiente:

> *"**6**. Órgano u órganos de prevención de la corrupción*
> *1. (...)*
> *2. (...)*
> *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."*

Por su parte, como se señaló, conforme al artículo 113 constitucional, las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción, los cuales, en términos del artículo séptimo transitorio del Decreto por el cual se modificó dicho precepto, deben conformarse de acuerdo con las *leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.*

Asimismo, del artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se emitió, entre otras, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierte que dentro del año siguiente a su entrada en vigor, las entidades federativas debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el mencionado Decreto.

Acorde a lo señalado, este juzgador no advierte un mandato constitucional o legal expreso en el sentido que refieren los promoventes; sin embargo, es cierto que para la debida implementación de los sistemas locales anticorrupción, se requiere de recursos que permitan la operatividad de los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

órganos y funciones establecidos en las leyes locales anticorrupción de los Estados a los que se atribuye la abstención mencionada.

Por ende, de una interpretación sistemática de los ordenamientos citados es posible establecer que dentro de los deberes a que se encontraban vinculadas las legislaturas señaladas como autoridades responsable, se encuentra al menos el de ordenar la asignación de recursos presupuestales para que los sistemas locales anticorrupción cuenten con recursos materiales, humanos y financieros para el cumplimiento de su función, objeto y atribuciones.

De forma tal que bajo esa premisa se analizará la existencia de la omisión reclamada por cada una de las autoridades señaladas como responsables.

Aguascalientes

El Congreso de Aguascalientes, al rendir su informe justificado (fojas 528 a 539) no afirmó ni negó la omisión atribuida; sin embargo, manifestó que en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción se ordenó la provisión de recursos humanos, financieros y materiales correspondientes, lo que se corrobora de la parte final del artículo tercero transitorio de dicho ordenamiento:

> *"ARTÍCULO TERCERO. (…)*
> *Para tal efecto, el Ejecutivo Estatal y el Congreso del Estado proveerán* ***los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes*** *en términos de las disposiciones aplicables."*

Baja California Sur

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 660 a 664), negó la omisión señalada.

No obstante, del artículo sexto transitorio de la ley del sistema anticorrupción de dicha entidad federativa, se advierte lo siguiente:

> *"En el Presupuesto de Egresos del Estado de cada ejercicio fiscal se deberán asignar los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.*
> *Para los efectos de lo establecido en la presente ley, el Ejecutivo Estatal proveerá los* ***recursos humanos, financieros y materiales correspondientes*** *en términos de las disposiciones aplicables."*

Campeche

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 607 a 616), negó la omisión atribuida y al efecto, señaló que mediante Decreto **188**, expidió la ley del sistema anticorrupción de dicho Estado, en cuyo artículo cuarto transitorio, se estableció lo siguiente:

> *"CUARTO.- El Ejecutivo Estatal y el Congreso del Estado, a la brevedad que el caso amerita,* ***realizarán las adecuaciones presupuestales que resulten necesarias a fin de dotar de los recursos materiales y financieros*** *que permitan el cumplimiento de las atribuciones de los Órganos integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Campeche y la presente Ley."*

Chiapas

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 239 a 250), negó la omisión atribuida e hizo manifestaciones encaminadas a señalar que no incurrió en ella.

Ahora bien, de la ley del sistema anticorrupción de dicha entidad federativa, concretamente de su artículo sexto transitorio, se advierte lo siguiente:

> *"**Artículo Sexto**.- Las Dependencias normativas del Poder Ejecutivo del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo de inmediato las acciones que resulten necesarias para el debido cumplimiento del presente*

Decreto, en plena observancia a las disposiciones legales aplicables, ***debiendo la Secretaría de Hacienda prever en el presupuesto de egresos, la suficiencia presupuestaria necesaria que otorgará al Organismo Público Descentralizado que por este Decreto se crea, que se denominará Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, para que esta logre la consecución de su objeto****."*

Coahuila

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 371 a 382), negó la omisión reclamada y manifestó que en el artículo cuarto transitorio del Decreto **904** por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de dicha entidad federativa, se señaló lo siguiente:

> *"CUARTO.- El Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de rendición de cuentas y el Congreso del Estado,* ***proveerán los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes****, para el cumplimiento del presente Decreto, en términos de las disposiciones aplicables."*

Durango

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 910 a 916), negó la omisión reclamada; no obstante, del Decreto por el que se emitió la ley del sistema anticorrupción de dicha entidad federativa, se desprende lo siguiente:

> *"****CUARTO****. La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los 15 días siguientes a la sesión de instalación del Consejo Coordinador. Para tal efecto, la Legislatura del Estado ordenará* ***se provean los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes*** *en términos de las disposiciones aplicables."*

Guanajuato

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 306 a 320), únicamente aceptó haber expedido la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, mediante Decreto **187**, de cuyo artículo segundo

transitorio se desprende, en lo que importa, lo siguiente:

> *"Artículo Segundo. (...)*
> *La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días naturales siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Para tal efecto,* ***el Ejecutivo Estatal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables****."*

Guerrero

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 698 a 716), negó la omisión que se le atribuyó. Asimismo, manifestó que no incurrió en aquélla debido a que la Ley número **464** del Sistema Estatal Anticorrupción de Guerrero, conforme a su artículo primero transitorio, entró en vigor el uno de enero de dos mil dieciocho.

Ahora bien, del artículo segundo transitorio de dicha legislación, se advierte lo siguiente:

> *"Segundo. (...)*
> *La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción.* ***Para tal efecto, el Ejecutivo Estatal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.****"*

Hidalgo

Fue omiso en rendir informe justificado.

Jalisco

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 443 a 458), negó la omisión atribuida. No obstante, del Decreto **26409/LXI/17**, por el que se expidió la ley del sistema estatal anticorrupción de dicho Estado, se advierte lo siguiente:

"TERCERO. Se autoriza a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, a ***realizar las adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias que se requieren para la implementación de este Decreto y del Sistema Estatal Anticorrupción*** *en términos de las disposiciones aplicables y conforme a la disponibilidad presupuestal."*

Morelos

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 844 a 847), negó la omisión combatida e hizo manifestaciones encaminadas a sostener que no incurrió en aquélla.

Asimismo, de la ley del sistema anticorrupción de dicho Estado, se advierte lo siguiente:

"TERCERO. Se autoriza a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, ***a realizar las adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias que se requieran para la implementación de este Decreto y del Sistema Estatal Anticorrupción en términos de las disposiciones aplicables y conforme a la disponibilidad presupuestal****."*

Nayarit

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 618 a 625), negó la omisión atribuida e hizo manifestaciones encaminadas a sostener que no incurrió en aquélla.

Asimismo, del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expidió la ley local del sistema anticorrupción de dicho Estado, se desprende lo siguiente:

"Segundo.- (…)
La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción. Para tal efecto, el Ejecutivo Estatal ***proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las***

***disposiciones aplicables**."*

Oaxaca

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 832 a 842) negó la omisión atribuida.

Ahora bien, del Decreto **602** que contiene la ley del sistema estatal anticorrupción de dicho Estado, se advierte lo siguiente:

> *"Octavo. **El Ejecutivo y el Congreso del Estado proveerán, en el marco de sus respectivas atribuciones, los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables**, para la implementación del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción."*

Puebla

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 287 a 302) negó la omisión atribuida e hizo manifestaciones encaminadas a justificar dicha postura.

Por su parte, del Decreto por el cual se expidió la ley estatal anticorrupción del mencionado Estado, se desprende lo siguiente:

> *"PRIMERO. (…)*
> *La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los treinta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Para tal efecto, **el Ejecutivo Estatal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables**."*

Querétaro

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 321 a 324), negó la abstención reclamada.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Por su parte, del Decreto por el que se expidió la ley estatal anticorrupción de dicho Estado, se advierte lo siguiente:

> *"Artículo Cuarto. (…)*
> *Para tal efecto,* ***el Poder Ejecutivo del Estado proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables****."*

Quintana Roo

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 849 a 853), aceptó la existencia de la omisión reclamada; no obstante, refiere que en su momento se llevará a cabo la adecuación presupuestaria conforme al artículo transitorio de la ley del sistema anticorrupción de dicho Estado, que establece lo siguiente:

> *"TERCERO. La Secretaría Ejecutiva, quedará instalada para efectos de llevar a cabo su organización y funcionamiento administrativo, una vez efectuada la designación señalada en el Transitorio anterior; la legislatura* ***realizará las previsiones presupuestarias para dotarla de recursos suficientes para los fines señalados en la presente Ley****.*
> *La operatividad de la Secretaría Ejecutiva iniciará el primero de enero del año dos mil dieciocho."*

Sinaloa

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 860 a 878), negó la omisión referida.

Ahora bien, del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la ley del sistema anticorrupción de dicho Estado se advierte lo siguiente:

> *"SEGUNDO. (…)*
> *La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción.* ***Para tal efecto, el Ejecutivo proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables****."*

Sonora

El Congreso de dicha entidad federativa fue omiso en rendir informe justificado.

Tabasco

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 626 a 648), negó la omisión reclamada. Para sustentar lo anterior, precisó lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la ley del sistema estatal anticorrupción de esa entidad federativa, que dispone lo siguiente:

> *"TERCERO.- El Titular del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas* ***realizará los ajustes presupuestales necesarios en el Presupuesto General de Egresos del presente Ejercicio Fiscal****, para efectos de garantizar el inicio de funciones y operatividad de los organismos que se crean o modifican derivado de la expedición de la presente Ley,* ***en el marco del Sistema Estatal Anticorrupción****."*

Asimismo, en el artículo segundo transitorio del referido Decreto se estipuló:

> *"SEGUNDO. (...)*
> *El Titular del Poder Ejecutivo, por conducto de las dependencias competentes,* ***proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes para la instalación y adecuado funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción****, en términos de las disposiciones aplicables."*

Tamaulipas

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 596 a 602), manifestó que es parcialmente cierto el acto reclamado, en relación con la expedición del **Decreto LXII-181**, de treinta de mayo de dos mil diecisiete, por medio del cual se emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado en mención, en cuyo artículo

primero transitorio, se estableció lo siguiente:

> *"ARTÍCULO PRIMERO. (…)*
> *La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones, a más tardar a los cuarenta y cinco días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. Para tal efecto,* ***el Ejecutivo Estatal proveerá los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes en términos de las disposiciones aplicables****."*

Yucatán

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 665 a 668) negó la omisión reclamada.

No obstante, mediante Decreto **380/2016**, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa, por el que se modificó su Constitución Política en materia de transparencia y anticorrupción, concretamente de su artículo vigésimo segundo transitorio, se desprende lo siguiente:

> *"Vigésimo segundo. Previsiones presupuestales*
>
> *El Congreso deberá* ***realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en este Decreto****."*

Zacatecas

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 717 a 763), negó la omisión reclamada.

Por otro lado, del Decreto por el que se expidió la legislación estatal anticorrupción de dicho Estado, se advierte lo siguiente:

> *"Artículo quinto. La Secretaría Ejecutiva deberá iniciar sus operaciones a más tardar a los sesenta días siguientes a la sesión de instalación del Comité Coordinador.*
> *Para tal efecto,* ***el Ejecutivo del Estado y la Legislatura deberán proveer los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos***

del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 y subsecuentes."

Así, con base en lo expuesto, este Juzgador arriba a la conclusión de que dichas autoridades responsables no incurrieron en la omisión de establecer en sus respectivos ordenamientos jurídicos, la asignación de recursos materiales, humanos y financieros para el cumplimiento de su función, objeto y atribuciones.

Por ende, con independencia de lo que las legislaturas en mención hayan sostenido al rendir sus correspondientes informes justificados, lo cierto es que en el ámbito de sus competencias y facultades, sí contemplaron la asignación de los recursos referidos para implementar en sus ordenamientos jurídicos los sistemas locales anticorrupción a que alude el artículo 113 de la Constitución Federal.

Ello, sin que obste que no hayan modificado sus respectivos Presupuestos de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, a efecto de establecer una partida específica *suficiente,* como lo señalan los promoventes, pues dicha obligación en específico no se advierte de los ordenamientos en que sustentan esa abstención; de forma tal que no puede considerarse que las legislaturas en comento incurrieron en omisión legislativa en relación con la asignación de recursos materiales, financieros y humanos.

Por eso mismo, tampoco podría presumirse la certeza de la omisión reclamada respecto de los Congresos de los Estados de Hidalgo y Sonora, en términos del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues si bien fueron omisas en rendir informe justificado, de sus correspondientes leyes estatales en materia de anticorrupción, se advierte que sí contemplaron la asignación de los recursos referidos para implementar en sus ordenamientos jurídicos los sistemas locales anticorrupción a

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

que alude el artículo 113 de la Constitución Federal.

En efecto, en el caso del Estado de Hidalgo, en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se emitió su respectiva Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, se advierte lo siguiente:

> *"**QUINTO. En el Presupuesto de Egresos del Estado de cada ejercicio fiscal se deberán asignar los recursos** que permitan dar cumplimento a las acciones establecidas por la presente ley."*

Y por lo que hace al Estado de Sonora, en el artículo tercero transitorio del Decreto por el cual se emitió su correspondiente Ley del Sistema Estatal Anticorrupción se desprende lo siguiente:

> *"Artículo Tercero.- El titular del Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado, a la brevedad que el caso amerita, realizarán las **adecuaciones presupuestales que resulten necesarias a fin de dotar de los recursos materiales y financieros que permitan el cumplimiento de las atribuciones de los Órganos integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción**."*

De ahí que no pueda considerarse que dichas entidades federativas, en relación con la abstención que se les atribuye, hayan sido omisas, a pesar de no haber rendido el informe justificado que les fue requerido.

Por último, también debe considerarse inexistente la omisión que atribuye la parte quejosa en ampliación de demanda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en el sentido de que fue omisa en adecuar el nombramiento de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México, en relación con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para justificar lo anterior, es importante destacar que el artículo 36 del ordenamiento citado en último lugar señala, en lo que interesa, lo siguiente:

Capítulo V
De los Sistemas Locales

*"**36.** Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:*

(...)
*VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y **ser designados mediante un procedimiento análogo** al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana."*

De los artículos citados, se advierte que la ley general en materia de anticorrupción establece que las leyes de las entidades federativas deben desarrollar en sus sistemas locales un *procedimiento análogo* al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana para efectos de designación de sus integrantes.

Al respecto, debe destacarse que conforme a la legislación general en comento, el artículo 18 establece lo siguiente:

*"**18.** Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:*

***I.**El Senado de la República constituirá una Comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años, de la siguiente manera:*

***a)** Convocará a las **instituciones de educación superior y de investigación**, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisorios que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción.*

***b)** **Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción**, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior.*

El cargo de miembro de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como

integrantes del Comité de Participación Ciudadana por un periodo de seis años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección.

II. *La Comisión de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.*

Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

a) *El método de registro y evaluación de los aspirantes;*

b) *Hacer pública la lista de las y los aspirantes;*

c) *Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;*

d) *Hacer público el cronograma de audiencias;*

e) *Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, y*

f) *El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.*

En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar."

Como se advierte de dicho precepto, para efectos del procedimiento de designación de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, el Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos.

Para ello, convocará a las instituciones de educación superior y de investigación, a efecto de proponer candidatos que integren la Comisión de Selección (cinco miembros). Asimismo, convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción para seleccionar a cuatro miembros más.

A partir de la lista de candidatos, el Senado de la República elegirá a los miembros de la Comisión de Selección.

Por su parte, en la Ley del Sistema Local Anticorrupción de la Ciudad de México (artículo 18), se prevé el siguiente procedimiento:

> *"**18.** Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:*
>
> *I. El Poder Legislativo de la Ciudad de México de conformidad con su Ley Orgánica y la presente Ley, constituirá a través de la Comisión de Transparencia y **Combate a la Corrupción, y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Ciudad de México**, una Comisión de Selección integrada por 7 ciudadanos;*
>
> *II. Una vez constituida la Comisión de Selección, ésta deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública dirigida a toda la sociedad en general en la Ciudad de México, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.*
>
> *La convocatoria definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, deberá emitirse por lo menos sesenta días naturales previos a la fecha en que se desocupe la vacante a designar en el Comité y contendrá al menos las siguientes características:*
>
> *a) El método de registro y evaluación de los aspirantes; b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;*
>
> *c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;*
>
> *d) Hacer público el cronograma de audiencias;*
>
> *e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, y*
>
> *f) El plazo máximo de noventa días en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, contados a partir de la conformación de la Comisión de Selección y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.*
>
> *En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de sesenta días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar."*

Conforme a dicho precepto, para el nombramiento de los

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

integrantes del Comité de Participación Ciudadana, el Poder Legislativo constituirá una Comisión de Selección integrada por siete ciudadanos. Ello, a través de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción, y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

No obstante, a diferencia de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para efectos de la constitución de la mencionada comisión de selección, no se prevé la convocatoria de instituciones de educación y de investigación, así como de organizaciones de la sociedad civil, a efecto de que propongan los candidatos que deberían ser elegidos para el Comité de Participación Ciudadana.

Ahora bien, a pesar de dichas distinciones en los procedimientos de designación de los miembros de los comités de participación ciudadana (nacional y de la Ciudad de México), no puede considerarse que el hecho de que ésta última haya adoptado por legislar en los términos señalados, haya incurrido en una omisión legislativa propiamente dicha.

En efecto, en el caso del presente tema, es importante reiterar que aun cuando existe un mandato constitucional para que las legislaturas de las entidades federativas implementen sistemas locales anticorrupción, conforme a la ley general relativa, de ésta no se desprende que al menos en cuanto al tema del procedimiento de designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, se deban adoptar procedimientos idénticos.

En efecto, el artículo 36, fracción VII, señala que dicho procedimiento debe ser *análogo;* sin embargo, ello no debe entenderse como una obligación de replicar los mismos

términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para efectos de la designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

Para corroborar esa afirmación, se debe destacar que conforme al Diccionario de la Real Academia Española, el término "*análogo*"[12] indica en una acepción genérica una relación de semejanza entre dos cosas distintas. Lo anterior implica que en esos casos no se trata de una relación de identidad, sino de parecido o similitud, respecto de dos elementos que guardan características comunes, pero no iguales.

A partir de ello, resulta válido sostener que ni en la Constitución Federal ni en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción propiamente existe un mandato preciso y expreso que vincule a las autoridades legislativas, a establecer en sus sistemas locales anticorrupción, un procedimiento de designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana en los mismos términos que los previstos en la ley general citada.

En todo caso, el mandato se circunscribe a que dicho procedimiento sea *análogo*, lo que implica que al menos entre el procedimiento previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y los previstos en las leyes locales en esa materia debe haber una relación de semejanza. Es decir, que puede tratarse de procedimientos similares, parecidos, pero no necesariamente idénticos.

Por ello, a pesar de que si bien es verdad que la

---

[12] El Diccionario de la Real Academia Española, en relación con el término "analogía", emplea entre varias acepciones, la siguiente:
Del lat. analogĭa, y este del gr. ἀναλογία analogía.
1. f. Relación de semejanza entre cosas distintas.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) no previó, en su ley estatal anticorrupción, un procedimiento de designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana igual o idéntico al previsto en la ley general respectiva, no por ello puede considerarse que incurrió en una omisión legislativa, como la que se le atribuye, pues el mandato que en todo caso se prevé, es en el sentido de que establezca un procedimiento como el aludido que guarde semejanza al previsto para el Sistema Nacional Anticorrupción, pero no que indefectiblemente deban ser iguales uno respecto del otro.

Consecuentemente, no puede considerarse existente la abstención reclamada, pues a pesar de lo señalado, no existe un mandato constitucional y legal expreso que vinculara al órgano legislativo en mención a actuar en los términos exactos en los que se reclama. Y en todo caso, sólo estaba conminada a prever un procedimiento de designación de los miembros del Comité de Participación Ciudadana *análogo*, pero no igual, al establecido para el comité del Sistema Nacional Anticorrupción.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, y ante la inexistencia de las omisiones legislativas señaladas y analizadas en este considerando, respecto de las autoridades que fueron precisadas, se **sobresee** en el juicio de amparo.

QUINTO. Existencia de actos reclamados. Es cierta la omisión de expedir las leyes y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los Sistemas Locales Anticorrupción, conforme lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, así como 3º, 7º y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, respecto del Congreso del Estado y Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua,

Congreso del Estado de Tlaxcala, Congreso del Estado y Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, así como a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, en los términos siguientes.

Chihuahua

El Gobernador y el Congreso de dicha entidad federativa negaron la omisión atribuida al rendir sus informes justificados (fojas 262 a 269 y 855 a 858). Asimismo, para desvirtuar la abstención que se les atribuye, manifestaron que el treinta de agosto de dos mil diecisiete, se publicaron en el Periódico Oficial de dicho estado, los Decretos **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.** y **LXV/DRFCT/0377/2017 II D.P**.

El primero de ellos contiene diversas modificaciones a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, entre las que se encuentra el establecimiento (artículo 187) del Sistema Estatal Anticorrupción de esa entidad. Por su parte, el segundo Decreto contiene la declaratoria de aprobación de dichas modificaciones.

En ese sentido, si bien el Estado de Chihuahua acreditó que llevó a cabo las adecuaciones normativas para implementar su Sistema Local Anticorrupción, ello tuvo lugar con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda de amparo (siete de agosto de dos mil diecisiete), al igual que en materia de expedición de la legislación ordinaria relativa. De ahí que sea cierta la omisión referida, respecto de dicha entidad federativa.

Tlaxcala

El Congreso del Estado de Tlaxcala, en su informe

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

justificado (fojas 326 a 350), manifestó que es cierta la omisión que se le reclama. Lo anterior, ya que mediante **Decreto 16**, publicado el **dieciocho de julio de dos mil diecisiete** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a efecto de incorporar el Sistema Local Anticorrupción de dicha entidad (artículo 112 bis).

En ese sentido, si bien dicha autoridad acreditó que realizó las adecuaciones normativas necesarias en su Constitución Local, en materia de combate a la corrupción, a la fecha de presentación de la demanda de amparo no demostró haber expedido la legislación ordinaria relativa. De ahí que sea parcialmente cierta la omisión referida, respecto de dicha entidad federativa.

Sin que pase inadvertido que dicho congreso manifiesta en su informe justificado que se encuentra realizando los trámites legislativos correspondientes a fin de cumplir con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. No obstante, ello no es obstáculo para sostener la existencia parcial de la abstención atribuida, pues el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se emitió la legislación mencionada estableció que ello debía acontecer dentro del año siguiente a su entrada en vigor de aquélla, plazo que concluyó el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Veracruz

El Gobernador y el Congreso de dicha entidad federativa, al rendir sus respectivos informes justificados (fojas 383 a 387 y 414 a 420) negaron las omisiones que les fueron atribuidas. Asimismo, la segunda autoridad en mención manifestó que el

trece de julio de dos mil diecisiete, los diputados integrantes de la LXIV Legislatura aprobaron diversas modificaciones a la Constitución Local, en materia de combate a la corrupción.

Dichas modificaciones dieron lugar al Decreto 343 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el **dos de octubre de dos mil diecisiete** (fojas 902 a 906), de cuyo artículo 67 bis se desprende la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción de dicha entidad federativa.

En esa medida, debe considerarse cierta la omisión atribuida a dicho congreso, puesto que a la fecha de presentación de la demanda de amparo (siete de agosto de dos mil diecisiete), dicha entidad federativa no había hecho las adecuaciones normativas en su Constitución Local ni tampoco había expedido la ley relativa a su sistema local anticorrupción.

Ciudad de México

El Jefe de Gobierno, al rendir su informe justificado (fojas 222 a 230) reconoció únicamente haber ordenado la publicación del Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete, y negó el resto de los actos reclamados.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), al rendir su informe justificado (fojas 231 a 237), negó la omisión que se le atribuye. Asimismo, señaló que el uno de septiembre de dos mil diecisiete se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México diversos cuerpos normativos, entre los que se encuentra la Ley del

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. FORMA A-55

En esa medida, es parcialmente cierta la omisión atribuida a dichas autoridades responsables. Lo anterior es así, porque es un hecho notorio, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que el cinco de febrero de dos mil diecisiete se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo artículo 63 contempla el Sistema Anticorrupción de esta entidad federativa. De manera que no puede considerarse cierta la omisión de realizar las adecuaciones normativas **en el ámbito constitucional local**, respecto del sistema anticorrupción previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, así como en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante lo anterior, debe señalarse que al momento de presentación de la demanda de amparo (siete de agosto de dos mil diecisiete), aún no había sido publicada la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, por lo que a la fecha mencionada, la omisión de expedir la legislación a que alude la ley general citada debe considerarse existente.

En conclusión, debe considerarse existente la primera omisión reclamada por la parte quejosa, respecto de los Congresos de las siguientes entidades federativas de Chihuahua y Veracruz. Y parcialmente existente respecto de las entidades federativas de Tlaxcala y Ciudad de México. Lo anterior, atendiendo a la fecha de presentación de la demanda de amparo.

Por otro lado, es cierta la omisión de regular: **I)** la integración del Comité Coordinador de los Sistemas Locales

Anticorrupción; **II)** la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, y **III)** la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción. Lo anterior, en términos del artículo 113 de la Constitución Federal y los artículos 7º, 10, 24, 25, 33 y 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ello, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, es necesario conocer el contenido de dichos artículos, a efecto de verificar si las entidades federativas se encuentran obligadas o no a regular sus Sistemas Locales Anticorrupción en un determinado sentido.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

*"**7.** El **Sistema Nacional** se integra por:*

I. *Los integrantes del Comité Coordinador;*

II. *El Comité de Participación Ciudadana;*

III. *El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y*

IV. *Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.*

10. *Son **integrantes del Comité Coordinador**:*

I.*Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;*

II. *El titular de la Auditoría Superior de la Federación;*

III. *El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;*

IV. *El titular de la Secretaría de la Función Pública;*

V. *Un representante del Consejo de la Judicatura Federal;*

VI. *El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y*

VII. *El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

Capítulo IV
De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Sección I
De su organización y funcionamiento

24. *La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, mismo que tendrá su sede en la Ciudad de México. Contará con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones, objetivos y fines.*

25. *La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Nacional, a efecto de proveerle la asistencia técnica así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Ley.*

Sección III
Del Secretario Técnico

33. *El Secretario Técnico será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus miembros. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.*

Para efectos del párrafo anterior, el Presidente del órgano de gobierno, previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana, someterá al mismo una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designado Secretario Técnico, de conformidad con la presente Ley.

El Secretario Técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada a juicio del órgano de gobierno y por acuerdo obtenido por la votación señalada en el presente artículo; o bien, en los siguientes casos:

1. *Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente Ley y de la legislación en la materia;*

2. *Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e*

3. *Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción.*

Capítulo V
De los Sistemas Locales

36. *Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales atendiendo a las siguientes bases:*

I.*Deberán contar con una* ***integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional****;*

(...)
VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana."

De los artículos citados, se advierte que la Ley General del Sistema Anticorrupción establece cómo se integrará el Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 7º); cómo se integra el Comité Coordinador (artículo 10º); la naturaleza jurídica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 24) y su objeto (artículo 25), y la forma en que deberá ser nombrado y removido el Secretario Técnico (artículo 33). Asimismo, en su artículo 36, fracción I, se especifica que las leyes de las entidades federativas que desarrollen la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales Anticorrupción, deberá contar con una **integración y atribuciones equivalentes** a las que otorga la legislación general en cuestión.

Al respecto, la parte quejosa reclama que los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, así como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), no regularon la integración de sus respectivos comités coordinadores en términos equivalentes a lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Federal y la ley general citada, por los siguientes motivos:

En cuanto al Estado de Aguascalientes, en virtud de que en el artículo 10, fracción VIII de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes incorporó como integrantes del Comité Coordinador a los titulares de las Contralorías Municipales, o quien sea designado de conformidad con sus

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

disposiciones de carácter general, bandos y reglamentos.[13]

El Estado de Guanajuato, toda vez que en su Constitución Local (artículo 132, fracción I) y en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato (artículo 11, fracción VIII), integró al Comité Coordinador a un representante de los órganos internos de control de cada región.[14]

El Estado de Hidalgo, ya que en su Constitución Local (artículo 152, fracción I) y en su legislación local en materia de anticorrupción (artículo 10, fracción VIII) incorporó como integrantes del Comité Coordinador a por lo menos tres titulares de las instancias municipales designadas para tal efecto, así como cinco titulares de contralorías municipales.[15]

El Estado de Michoacán, en virtud de que en su Constitución Local (artículo 109 Ter) y en su Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán (artículo 9, fracción VIII) integró al Comité Coordinador a tres titulares de los órganos internos de control municipal.[16]

---

[13] "10.- Son integrantes del Comité Coordinador:
(...)
VIII.- Los Titulares de las Contralorías Municipales, o quien sea designado de conformidad con sus disposiciones de carácter general, bandos y reglamentos.

Los integrantes del Comité Coordinador, establecidos en las Fracciones I a la VII contarán con voz y voto; y los integrantes del Comité Coordinador previstos en la Fracción VIII contarán únicamente con voz."

[14]"11. Son integrantes del Comité Coordinador:
(...)
VIII. Un representante de los órganos internos de control de cada región."

[15]"10. Son integrantes del Comité Coordinador:

(...)
VIII. Cinco titulares de Contralorías Municipales, quienes durarán en su encargo un año y serán designados por la Comisión de Selección a que hace referencia el artículo 18 de esta Ley, tomando en consideración la opinión del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado, y del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Congreso del Estado."

[16]"9. Son integrantes del Comité:

En cuanto al Estado de Morelos, puesto que en su Constitución Local (artículo 134) y en su Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos (artículo 10, fracción VIII) integró al Comité Coordinador a un representante común de los contralores municipales de esa entidad federativa.[17]

Por último, respecto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, ya que en la Constitución Política de la Ciudad de México (artículo 63), se integró el Comité Coordinador con los titulares del Consejo de Evaluación y del Órgano de Control del Congreso[18], lo que a su vez se advierte del artículo 10, fracciones VIII y IX de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.[19]

Por otro lado, la parte quejosa atribuye la omisión de regular de manera equivalente el Sistema Local Anticorrupción del Estado de Zacatecas, puesto que en términos del artículo

---

(...)
VIII. Tres titulares de los órganos internos de control municipal electos por sus pares de conformidad con el reglamento, quienes tendrán una duración de tres años."

[17] "10. Son integrantes del Comité Coordinador:
(...)
VIII, Un representante común de los Contralores Municipales del Estado.
Los integrantes del Comité Coordinador no podrán designar representantes o suplentes."

[18] "**63**
Del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México

1. La Ciudad de México contará con un Sistema Anticorrupción, instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.

2. El Sistema Anticorrupción contará con un Comité Coordinador, conformado por las personas titulares de la entidad de fiscalización, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, del Consejo de Evaluación, del órgano de control del Congreso y de la secretaría encargada del control interno, todos de la Ciudad de México; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y por un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema, quien lo presidirá. (...)"

[19] "10. Son integrantes del Comité Coordinador:
(...)
VIII. El Órgano de Control del Congreso.
IX. El Titular del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

40 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de esa entidad federativa, se modifican las bases del nombramiento del Secretario Ejecutivo, al señalar que ello deberá hacerse con el voto favorable de la mayoría de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, y que su encargo durará tres años.[20]

De igual forma, dicha omisión se atribuye en ampliación de demanda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), ya que a consideración de los promoventes, la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México: **I)** le otorga a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción (artículo 26) las facultades que en términos de la ley general de la materia corresponden a la Comisión Ejecutiva; **II)** al establecer las facultades del Secretario Técnico, eliminó la referencia a la Comisión Ejecutiva (artículo 35), y **III)** se modifican las bases para el nombramiento y remoción del Secretario Técnico de su sistema local, al establecer que ello será facultad del Poder Legislativo de la Ciudad de México (articulo 33).

Asimismo, se atribuye la omisión en cuestión, respecto del Congreso del Estado de México, al haber previsto en la Ley del Sistema Anticorrupción de esa entidad federativa el Sistema Municipal Anticorrupción, con lo cual se crea un sistema local en esa materia que no es equivalente al previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.[21]

---

[20] "**40.** El titular de la Secretaría Técnica será nombrado y removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de la mayoría de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana. Durará tres años en su encargo, sin posibilidad de ser reelecto.

Para efectos del párrafo anterior, el Presidente del órgano de gobierno someterá al Comité de Participación Ciudadana una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designado como Secretario Técnico, de conformidad con la presente Ley."

[21] "61. El Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción, que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y

Ahora bien, para poder verificar la existencia de las omisiones atribuidas es necesario destacar que de conformidad con la Constitución Federal y la ley general citada, el Comité Coordinador está integrado de la siguiente forma:

A) Titular de la Auditoría Superior de la Federación

B) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

C) Titular de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno.

D) Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

E) Presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución Federal (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales).

F) Representante del Consejo de la Judicatura Federal.

G) Representante del Comité de Participación Ciudadana.

Asimismo, se prevé que el Secretario Técnico sea nombrado, previa aprobación por parte del Comité de Participación Ciudadana de una terna de personas, por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva y su encargo durará cinco años.

De igual manera, del análisis de los artículos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción no se advierte la existencia de un mandato legal que prevea la facultad de crear Sistemas Municipales Anticorrupción en las leyes locales de las entidades federativas.

Precisado lo anterior, es importante destacar que,

---

hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal."

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

efectivamente, la ley general referida prevé como obligación, que los **Sistemas Locales Anticorrupción** cuenten con una integración y atribuciones equivalentes a las previstas para el Sistema Nacional. Asimismo, se advierte que los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

En esa medida, se debe dilucidar qué se debe entender por "*equivalente*", para efectos del presente juicio de amparo.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "*equivaler*" es un término que se predica respecto de una persona o cosa, a efecto de dar a entender que es **igual a otra** en valor, potencia, eficacia o estimación.

En esa medida, **únicamente para efectos de precisar la existencia de las omisiones reclamadas** (independientemente de la procedencia y el fondo del asunto) se entenderá que la palabra "*equivalente*" que empleó el legislador en la legislación general en cuestión, denota igualdad respecto de una cosa. En este caso, igualdad en la regulación de la integración y atribuciones de los Sistemas Locales Anticorrupción, en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, expuesto lo anterior y para mayor claridad, se abordará la existencia de las omisiones en cuestión respecto de cada entidad federativa a la cual es atribuida.

Aguascalientes

Al rendir su informe justificado (fojas 528 a 532), el Congreso de dicha entidad federativa manifestó que emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes atendiendo a las bases mínimas previstas en la Constitución Federal.

No obstante, de lo dispuesto en el artículo 10 de ese ordenamiento, se advierte que la integración del Comité Coordinador **no es equivalente**, en los términos precisados, a la prevista en el artículo 113 de la Constitución y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Guanajuato

Al rendir su informe justificado (fojas 306 a 320), el Congreso de dicha entidad federativa manifestó que es cierto que expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, sin pronunciarse expresamente sobre la omisión que en concreto se le atribuye, precisada con anterioridad.

No obstante, atendiendo a lo dispuesto en su Constitución Local (artículo 132, fracción I) y al artículo 11, fracción VIII de su legislación local citada, se advierte que la integración del Comité Coordinador de su Sistema Local Anticorrupción **no es equivalente** a la integración prevista en la Constitución Federal y en la ley general de la materia.

Hidalgo

El Congreso de dicha entidad federativa fue omiso en rendir informe justificado. No obstante, debe tenerse por cierta la omisión que se le atribuye, puesto que conforme al artículo 152 de su Constitución Local y el artículo 10 de su Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, se advierte que la integración

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

del Comité Coordinador de su Sistema Local Anticorrupción **no es equivalente** a la prevista en la Constitución Federal y la ley general de la materia.

Michoacán

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 580 a 592), manifestó que es cierto única y exclusivamente que emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo. Asimismo, realiza manifestaciones encaminadas a defender la forma de integrar el Comité Coordinador de su Sistema Local Anticorrupción, lo que relacionado con lo dispuesto en el artículo 109 Ter de su Constitución Local, así como 9, fracción VIII, de su ley local, permite advertir la certeza de la abstención que se le atribuye, pues efectivamente dicha integración **no es equivalente** a la prevista en la Constitución Federal y la ley general relativa, para el Sistema Nacional Anticorrupción.

Morelos

El Congreso del Estado de Morelos, al rendir su informe justificado (fojas 844 a 847), no se pronunció sobre la existencia o inexistencia específica de la omisión bajo análisis. No obstante, este juzgador advierte del análisis de lo dispuesto en la Constitución Local de esa entidad federativa (artículo 134, cuarto párrafo) y en su ley local en materia de combate a la corrupción (artículo 10, fracción VIII) que la integración del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción del Estado en cuestión no es equivalente a la prevista en la Constitución Federal y en la ley general relativa para el Sistema Nacional Anticorrupción.

Ciudad de México

La Asamblea Constituyente, al rendir su informe justificado (fojas 127 a 138), negó la omisión que le fue reclamada. Asimismo, manifestó que la integración del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de esta entidad federativa respetó las bases mínimas y tiene la equivalencia necesaria, en relación con la prevista para el Sistema Nacional en esa materia.

No obstante lo anterior, del análisis del artículo 63 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se desprende que en la integración del Comité Coordinador del Sistema Local Anticorrupción se incluyeron a los titulares del Consejo de Evaluación y del Órgano de Control del Congreso, lo que implica que **no hay equivalencia** entre la integración prevista en la Constitución Federal y en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción respecto del Comité Coordinador.

Asimismo, si bien la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir su informe justificado en ampliación de demanda (fojas 925 a 958), no se pronunció sobre la existencia o inexistencia de las abstenciones atribuidas, hizo manifestaciones encaminadas a sostener los términos en que se emitió la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, del análisis de los artículos 26, 33 y 35, se advierte que la ley local referida no es igual a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en cuestión de las facultades del Secretario Técnico, así como la forma en que será nombrado y removido.

Zacatecas

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 717 a 763), negó la omisión que en este caso se analiza y, al efecto, señaló que la parte quejosa no especifica a qué omisiones se refiere.

No obstante, como se precisó con anterioridad, la parte quejosa manifiesta que el Congreso Local del Estado en cuestión no reguló de manera equivalente al Sistema Nacional Anticorrupción, el nombramiento y duración del cargo de Secretario Técnico.

Lo anterior, ya que en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Zacatecas se estableció que aquél sería nombrado por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, y su encargo duraría sólo tres años, cuando en el Sistema Nacional Anticorrupción, el titular de la Secretaría Ejecutiva es nombrado, previa aprobación por parte del Comité de Participación Ciudadana de una terna de personas, por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva y su encargo durará cinco años.

En esa medida, se advierte que la regulación del nombramiento y duración del cargo del titular de dicho órgano, en el Sistema Local Anticorrupción de Zacatecas, **no es equivalente** al previsto en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Estado de México

El Congreso de dicha entidad federativa, al rendir su informe justificado (fojas 771 a 825), negó la omisión que se le atribuye, relativa a regular de forma correcta su Sistema Local Anticorrupción. Asimismo, realizó manifestaciones encaminadas a defender la inclusión en su legislación local del Sistema

Municipal Anticorrupción, ya que a su consideración, ello es congruente con los fines para los cuales se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese sentido, atendiendo a las consideraciones señaladas, debe sostenerse que son ciertas las omisiones atribuidas a dichas autoridades legislativas, pues independientemente de que en sus informes justificados negaron las abstenciones que se les atribuyen, de las legislaciones locales que regulan sus Sistemas Locales Anticorrupción, se desprende que en los puntos señalados por la parte quejosa, no son equivalentes (iguales) al Sistema Nacional Anticorrupción. De ahí que deban tenerse por existentes.

SEXTO. Análisis de causas de improcedencia. Previamente al estudio de constitucionalidad del acto reclamado, procede el análisis de las causas de improcedencia, toda vez que son de estudio oficioso y preferente a cualquier otra cuestión planteada, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo.

En el caso concreto, este juzgador advierte, de oficio, que se actualizan diversas causas de improcedencia del juicio de amparo.

Cesación de efectos

Dicha causa de improcedencia se actualiza respecto de la omisión de expedir las leyes y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los Sistemas Locales Anticorrupción, conforme lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, así como 3º, 7º y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y por lo que hace al Congreso

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

y Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua; Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno, así como Congreso y Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

Para justificar lo anterior, es conveniente conocer el contenido del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

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

[...]

***XXI.** Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado".*

En relación con dicha causal de improcedencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para que se actualice, no es suficiente que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que es necesario que destruya todos los efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional planteada.[22]

Ahora bien, en el caso del Gobernador y el Congreso de Chihuahua, este juzgador advierte que con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo, concretamente el treinta de agosto de dos mil diecisiete, se publicaron en el Periódico Oficial de dicho estado, los Decretos **LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E.** y **LXV/DRFCT/0377/2017 II D.P.**

El primero, relativo a las modificaciones a la Constitución Política del Estado de Chihuahua, entre las que se encuentra el

[22] Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 59/99, de rubro "***CESASIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL",*** visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, junio de 1999, página 38, registro 193758.

establecimiento (artículo 187) del Sistema Estatal Anticorrupción de esa entidad; mientras que el segundo, relativo a la declaratoria de aprobación de dichas modificaciones.

En ese sentido, durante la sustanciación del juicio de amparo, el Estado de Chihuahua, por conducto de su Gobernador y su Congreso, llevó a cabo el acto positivo mediante el cual cesaron los efectos de la omisión reclamada, pues a la fecha en que se resuelve, se advierte que llevó a cabo las adecuaciones normativas en su Constitución Local, a efecto de establecer el Sistema Local Anticorrupción en dicho Estado y, a su vez, expidió la ley del sistema anticorrupción relativa. Por lo que no podría afirmarse que aún subsiste la omisión de actuar en esos términos.

De igual forma, por lo que respecta a la Ciudad de México, debe considerarse que el uno de septiembre de dos mil diecisiete, también con posterioridad a la presentación de la demanda de amparo, se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México diversos cuerpos normativos, entre los que se encuentra la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

En esa medida, y atendiendo a la emisión de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, es posible sostener que a la fecha en que se resuelve, dicha entidad federativa llevó a cabo las adecuaciones normativas en su Constitución Local, a efecto de establecer el Sistema Local Anticorrupción en dicho Estado y, a su vez, expidió la ley del sistema anticorrupción relativa. Por lo que tampoco podría afirmarse que aún subsiste la omisión de actuar en esos términos.

Por último, en cuanto al Estado de Veracruz, debe

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

considerarse que mediante Decreto **343**, publicado el dos de octubre de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (artículo 67 bis), a efecto de implementar el sistema local anticorrupción, en términos del artículo 113, último párrafo, constitucional. FORMA A-55

Asimismo, el veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó la Ley 348 del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre los entes públicos para la integración, organización y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción previsto en el artículo 67 bis de la Constitución Local.

De manera tal que es posible sostener que a la fecha en que se resuelve, dicha entidad federativa llevó a cabo las adecuaciones normativas en su Constitución Local, a efecto de establecer el Sistema Local Anticorrupción en ese Estado y, a su vez, expidió la ley del sistema anticorrupción relativa. Por lo que tampoco podría afirmarse que aún subsiste la omisión de actuar en esos términos.

De ahí que respecto de la omisión en cuestión, atribuida a las entidades federativas de **Chihuahua, Ciudad de México y Veracruz**, se actualice la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo y, en consecuencia, con apoyo en el artículo 63, fracción V, de dicho ordenamiento, se deba sobreseer en el juicio de amparo por lo que hace a esas autoridades y actos.

Omisiones legislativas y principio de relatividad

Por otro lado, este órgano jurisdiccional advierte que respecto de la omisión consistente en la omisión de regular: **I)** la integración del Comité Coordinador de los Sistemas Locales Anticorrupción; **II)** la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, y **III)** la creación de Sistemas Municipales Anticorrupción, así como la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en cuestión de las facultades qe atribuyó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Local Anticorrupción, y los términos para el nombramiento y remoción del titular de dicho órgano, es improcedente el juicio de amparo, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.

Para demostrar lo anterior, se debe destacar el contenido del artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo:

> ***61.*** *El juicio de amparo es improcedente:*
> *(...)*
> ***XXIII.*** *En los demás casos en que* ***la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos****, o de esta Ley".*

Asimismo, el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

> *"**107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*
> *[...]*
> ***II.*** *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el cao especial sobre el que verse la demanda."*

El artículo 61 de la Ley de Amparo se establecen causas de improcedencia expresas, es decir, en él se señalan supuestos específicos en los cuales resulta improcedente el juicio de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

amparo; sin embargo, en su fracción XXIII, se prevé la posibilidad de que la improcedencia del juicio derive de alguna otra disposición, ya sea de la Constitución o de la misma ley.[23]

Con dicha fracción, se permite que el juzgador desarrolle un proceso intelectivo de argumentación a partir del cual pueda concluir que el juicio de amparo resulta improcedente a pesar de no ubicarse en ninguno de los supuestos señalados en las otras veintidós fracciones del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Por su parte, en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que las sentencias que se dicten en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado y, en el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, se establece que **tratándose de actos omisivos, el efecto de la sentencia será obligar a la autoridad responsable** a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

A esa prescripción constitucional se le conoce como *principio de relatividad de las sentencias de amparo* y, al interpretarla, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el juicio de amparo resulta improcedente si se advierte que los efectos de una eventual sentencia protectora provocarían una transgresión a ese principio, **lo que ocurre cuando se reclaman omisiones legislativas** relativas.[24]

---

[23] Véase, por identidad de razón, la tesis 2a. LXXXVI/99, establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: ***"IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO".*** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, Materia Común, página 373. Registro: 193829.

[24] Véase la jurisprudencia 2a./J. 36/2012 (10a.), que lleva por rubro: ***"IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD".*** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, Materia Común, página 1060. Registro: 2000584.

En efecto, cuando el acto reclamado en un juicio de amparo consiste en una omisión derivada del procedimiento legislativo, porque alguno de los órganos que debían intervenir lo hizo de manera deficiente o incompleta (omisiones relativas de competencia potestativa u obligatoria), debe considerarse que una eventual sentencia protectora transgrediría el principio de relatividad, ya que de concederse la protección constitucional se obligaría a las autoridades que participaron en ese procedimiento a que reformaran la normatividad que se considera incompleta o incorrecta, lo que por su misma naturaleza tiene efectos generales que irían más allá de la esfera jurídica de la parte quejosa, pues dicha norma abarcaría y resultaría obligatoria para sujetos ajenos al juicio de amparo que tuvieran alguna relación con la norma creada.

Así lo sostuvo la Segunda Sala del Alto Tribunal en la tesis 2a. VIII/2013 (10a.), que lleva por rubro: ***"OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".***[25]

Ahora bien, en el caso se sostiene que las omisiones reclamadas por los quejosos se ubican dentro de la categoría de omisiones legislativas relativas, toda vez que su pretensión es que a través de la sentencia que llegara a dictarse en este juicio de amparo, se obligue a las autoridades legislativas a modificar sus legislaciones locales en materia de combate anticorrupción, a efecto de adaptarlas en los términos señalados por los promventes.

---

[25] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Materia Común, página 1164. Registro: 2002843.

Así, una eventual concesión de amparo implicaría modificar las legislaciones locales existentes sobre esa materia.

Situación la anterior que implicaría transgredir el principio de relatividad de las sentencias, ya que una eventual concesión de amparo tendría por efecto obligar a las autoridades responsables a subsanar las omisiones que la parte quejosa les atribuye, lo cual a su vez conllevaría que legislaran, ya sea a través de la emisión de nuevos instrumentos normativos en materia de Sistemas Locales Anticorrupción, o de reforma de los existentes; cuestión que eventualmente afectaría a disposiciones, actos, personas y autoridades ajenas a este asunto.

Ahora bien, en relación con lo anterior es importante destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la técnica del juicio de amparo permite desarrollar un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, ello con el propósito de visualizar si la restitución del quejoso en el goce del derecho violado se podría alcanzar, ya que de lo contrario, carecería de lógica y sentido práctico el análisis de constitucionalidad de un acto, si anticipadamente se logra advertir que una eventual sentencia concesoria podría desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar.

Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 35/2012 (10a.), que lleva por rubro: ***"IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA***

TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES".[26]

Un ejemplo de lo anterior es la transgresión al principio de relatividad de las sentencias, pues al preverse que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad tendría efectos más allá del caso concreto y, por tanto, generales, abarcando a sujetos distintos a los quejosos, se vuelve improcedente el juicio.

Dicho ejemplo es abordado por la propia Segunda Sala del alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 36/2012 (10a.), que lleva por rubro: ***"IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD".***[27]

En el caso, como se mencionó, este órgano jurisdiccional advierte que una eventual sentencia concesoria provocaría una trasgresión al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de amparo, al menos respecto de las omisiones que se analizan en este punto, ya que la única forma en la que se podrían reponer las violaciones que pudieran generar, sería obligar a las autoridades responsables (en su mayoría legislaturas locales) a realizar el hecho positivo que desvirtúe la abstención que se les reclama, lo cual desde luego implicaría modificar legislaciones existentes en el ámbito local, lo que a su vez produciría efectos generales e involucraría a personas diversas a las que estrictamente solicitan la protección constitucional.

---

[26] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, Materia Común, página 1059. Registro: 2000583.

[27] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, Materia Común, página 1060. Registro: 2000584.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

En ese sentido, si para reparar las omisiones reclamadas se tendría que emitir una sentencia que afecte aquel principio rector del juicio de amparo (relatividad), es indudable la improcedencia anunciada.

Ahora bien, no pasa inadvertido lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión **1359/2015**, en donde sostuvo que conforme al nuevo marco constitucional, el principio de relatividad de las sentencias de amparo debía ser reinterpretado con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos de las personas.

En ese sentido, se sostuvo que *"(…) cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una* ***omisión legislativa absoluta*** *no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad."*

Así, conforme a lo expuesto, **las únicas omisiones legislativas susceptibles de ser reparadas mediante el juicio de amparo son las omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, ya que en esos casos los órganos legislativos no son libres para decidir no legislar.

Sin embargo, tratándose de omisiones legislativas relativas, de competencia de ejercicio obligatorio o potestativo, ello no puede considerarse así, pues el efecto de una eventual concesión de amparo en contra de aquéllas implicaría imponer al legislador la obligación de incorporar determinados lineamientos en el contenido de su regulación. Incluso, ello tendría el alcance de que el Juzgador imponga directrices al órgano legislativo y, por ende, invada sus facultades y competencias, en desatención del principio de división de

poderes.

Con base en lo anterior, este Juzgador considera que en contra de las omisiones en cuestión es improcedente el juicio de amparo, ya que se trata, conforme a la clasificación adoptada en esta sentencia, de omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, pues si bien es cierto que conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables en materia de combate a la corrupción, los Sistemas Locales correspondientes se deben adecuar, entre otras, a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, una eventual sentencia de amparo favorable implicaría que los legisladores de las entidades federativas responsables, a partir de una legislación existente, la reformaran o modificaran en los términos precisados por la promovente, lo que extendería el ámbito personal de protección del juicio de amparo, en detrimento del principio de relatividad.

Por lo tanto, con fundamento en los artículos 61, fracciones XXI y XXIII, 63, fracción V, todos de la Ley de Amparo, así como 107, fracción II, de la Constitución Federal, se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos y autoridades señalados en el presente considerando.

En atención a lo resuelto en los considerandos cuarto y sexto de esta sentencia, no serán motivo de análisis los conceptos de violación segundo, tercero, cuarto y quinto, del escrito inicial de demanda, así como segundo y cuarto del escrito de ampliación de demanda.

Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia de rubro: ***"SOBRESEIMIENTO. NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO."***[28]

[28] Publicada en el Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, 335.

SÉPTIMO. Desestimación de causas de improcedencia. Dado el resultado alcanzado hasta ahora en la presente sentencia, se advierte que la materia de análisis se circunscribe a la omisión de expedir la ley y de llevar a cabo las adecuaciones normativas para establecer los Sistemas Locales Anticorrupción, conforme lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, así como 3º, 7º y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, **respecto del Congreso del Estado de Tlaxcala**.

En ese sentido, sólo serán motivo de análisis las causas de improcedencia que hace valer dicha autoridad, en relación con la referida omisión, puesto que respecto de los demás actos y autoridades se decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo conforme a lo señalado en los considerandos precedentes. De manera tal que a nada práctico llevaría el análisis de los motivos de improcedencia que hayan planteado en sus informes justificados todas las demás entidades federativas, pues ello no variará el sentido adoptado hasta este momento en la resolución en cuestión.

Hecha la precisión que antecede, en el caso es posible advertir que el Congreso del Estado de Tlaxcala (fojas 326 a 348) aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal, respecto de la omisión de expedir leyes y realizar las adecuaciones necesarias que permitan establecer su Sistema Local Anticorrupción, pues de conceder el amparo solicitado, se le darían efectos generales a la protección constitucional, en contravención al principio de relatividad.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia.

En efecto, como se señaló en el considerando precedente, tanto de la Constitución Federal, concretamente su artículo 113 como del régimen transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se advierte la existencia de una obligación constitucional y legal, impuesta a las entidades federativas y, concretamente, a sus legislaturas, de expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas a efecto de establecer sus Sistemas Locales Anticorrupción.

Asimismo, se estableció que la interpretación de dichos ordenamientos permite advertir la existencia de un mandato constitucional y/o legal expreso que vincula a las entidades federativas a actuar en ese sentido; pues de lo contrario, estarían incurriendo en una **omisión legislativa absoluta** en competencias de ejercicio obligatorio, ya que la implementación de los sistemas locales anticorrupción es un deber constitucional que debió ser acatado antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

A partir de ello, es importante destacar lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de amparo **1359/2015**, en relación con la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas absolutas:

> *"(…) 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.*
>
> *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. 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 este sentido, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones. Lo anterior es especialmente relevante si tomamos en consideración que en muchos aspectos la nuestra es una 'Constitución de detalle', que contiene disposiciones altamente específicas y, por lo tanto, en nuestro texto constitucional se establezcan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias –tal como sucede en este caso-, los cuales reducen considerablemente el margen de discreción legislativa, de tal manera que en esos casos no resulte potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación. 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 esa medida, atendiendo a que la omisión atribuida a las legislaturas en cuestión se considera absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, aquéllas se encuentran vinculadas a actuar en el sentido ordenado por la Constitución Federal y, por ende, en su contra **es procedente** el juicio de amparo, ya que si bien el Juez de Distrito no puede ordenar directamente en sus sentencias la protección de derechos de personas que no hayan acudido a petición expresa al procedimiento, en atención al principio de relatividad, es admisible que al proteger a determinados quejosos, *indirectamente y de forma eventual*, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

De ahí que tratándose de omisiones legislativas absolutas de ejercicio obligatorio, como en el caso, no se actualice ninguna causa de improcedencia que suponga vulneración al principio de relatividad que rige al juicio de amparo.

Por otra parte, la legislatura en comento señala que en el presente juicio de amparo se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues a su consideración, la parte quejosa no acredita contar con interés jurídico y/o legítimo, pues los quejosos no demuestran cuál es su especial situación frente al orden jurídico, el perjuicio real y actual que resienten, así como el derecho que en todo caso deba serles restituido; por lo que el interés que poseen es simple.

Dicho motivo de improcedencia también debe desestimarse.

Para justificar lo anterior, se debe analizar el precepto referido:

> *"**61.** El juicio de amparo es improcedente:*
> *(...)*
> ***XII.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia".*

Por su parte, el artículo 5º, fracción I, de la legislación citada dispone lo siguiente:

> *"5o. Son partes en el juicio de amparo:*
> *I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*
> *[...]"*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

FORMA A-55

De la lectura de dichos preceptos se desprende que el juicio de amparo es improcedente contra actos que no afecten el interés jurídico o legítimo del quejoso o quejosos, así como contra normas de carácter general que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al promovente, sino que se necesite de un acto posterior de aplicación que lo genere.

En el caso de que se reclame afectación al interés jurídico, el particular necesariamente debe acreditar la titularidad del derecho que considera vulnerado por la autoridad responsable. En cambio, el interés legítimo permite reclamar un agravio diferenciado (no exclusivamente patrimonial) al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, pero cierto.

En cuanto al interés legítimo, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), que lleva por rubro: ***"INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".***[29]

De modo que es posible sostener que el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho

[29] Visible en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia Común, página 60. Registro: 2007921.

subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la constitucionalidad de los actos reclamados, el cual proviene de una afectación directa al particular o derivada de su situación particular frente al orden jurídico.

Es importante precisar que al promover juicio de amparo, el quejoso debe situarse en alguna de las referidas hipótesis; esto es, como afectado de manera directa en un derecho jurídicamente tutelado –interés jurídico–, o bien, aduciendo contar con un interés legítimo individual o colectivo en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En otras palabras, los mencionados supuestos son excluyentes entre sí, ya que no resultaría lógico que se aduzca tener un interés jurídico y legítimo en forma simultánea, pues forzosamente el quejoso o quejosos se deben situar en uno u otro supuesto, pero no en ambos.

En este sentido, se debe examinar en cada caso la naturaleza de los actos reclamados y la afectación a su esfera jurídica, ya sea como titular de un derecho o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, de tal manera que sea posible identificar si es exigible el acreditamiento del interés jurídico o del interés legítimo.

En relación con la presente sentencia, este órgano jurisdiccional considera que **el estándar de agravio aplicable al caso concreto es el relativo al interés legítimo**, y no el interés jurídico, toda vez que la vulneración que los quejosos plantean no se hace derivar de la violación o perjuicio que resienten en sus derechos subjetivos, sino de su situación especial frente al orden jurídico y, concretamente, como miembros del Comité de Participación Ciudadana que integra el

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sistema Nacional Anticorrupción. FORMA A-55

Definido el estándar de agravio, resulta necesario destacar que el **interés legítimo** puede ser individual o colectivo y es aquel con el que cuenta una persona que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos en la Constitución y con ello se afecta su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de la especial situación que guarda frente al orden jurídico.

Como se mencionó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **el interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso**, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, **la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad**, al tratarse de un interés cualificado, **actual, real y jurídicamente relevante**, **de tal forma que la anulación del acto que se reclama produzca un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica**, ya sea actual o futuro pero cierto.

Asimismo, el Alto Tribunal sostuvo que para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica *-no exclusivamente en una cuestión patrimonial-*, **apreciada bajo un parámetro de razonabilidad**, **y no sólo como una simple posibilidad**, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, **una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado**, el que **no puede ser lejanamente derivado,**

sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

Entonces, **el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico**, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a **intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos o susceptibles de protegerse a través del juicio de amparo.**

Ahora bien, para que pueda considerarse, en un caso concreto, que existe interés legítimo, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: **(I)** que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(II)** que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica, entendida en sentido amplio; **(III)** la existencia de un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulacion 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.[30]

Acorde a lo expuesto, este órgano jurisdiccional sostiene que, contrariamente a lo que refieren las autoridades responsables, la parte quejosa sí cuenta con interés legitimo 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

---

[30] Cfr., tesis 1a.CXLVI/2017, de rubro: ***"DERECHO DE ACCESO A BIENES Y SERVICIOS CULTURALES. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO, PARA ALEGAR SU VIOLACIÓN."***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 490, registro IUS: 2015235.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

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**.

Adicionalmente, debe hacerse hincapié en que las entidades federativas contaban hasta el diecinueve de julio de dos mil diecisiete para realizar las adecuaciones normativas y expedir las leyes respectivas, a efecto de implementar en sus ordenamientos jurídicos sus correspondientes sistemas estatales anticorrupción.

De igual forma, es claro que el hecho de que las autoridades legislativas expidan la legislación que materialice dichos sistemas reportaría un beneficio actual o futuro, pero cierto, a los quejosos, a efecto de que, de hecho, se puedan cumplir con los objetivos y finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción y, a su vez, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana puedan cumplir con las funciones que por ley tienen encomendadas.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LGDRMA A-55

Por último, como se mencionó con anterioridad, conforme al actual criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés en cuestión, en relación con una omisión legislativa absoluta, resulta armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Por lo tanto, contrariamente a como lo sostienen las autoridades legislativas en cuestión, en el caso los quejosos sí acreditan contar con interés legítimo y, por ende, el presente juicio de amparo resulta procedente.

Por otra parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo, puesto que los promoventes fueron omisos en manifestar argumentos que hagan patente la violación que la abstención atribuida como acto reclamado resulte inconstitucional.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia.

Para justificar lo anterior, es necesario conocer el contenido de los preceptos que la promovente cita como fundamento de su afirmación.

> *"**61.** El juicio de amparo es improcedente:*
>
> *(...)*
>
> ***XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley".*
>
> *"**108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:*
>
> *[...]*
>
> *VIII. Los conceptos de violación."*

En el artículo 61 de la Ley de Amparo se establecen causas de improcedencia expresas, es decir, en él se señalan supuestos específicos en los cuales resulta improcedente el juicio de amparo; sin embargo, en su fracción XXIII, se prevé la posibilidad de que la improcedencia del juicio derive de alguna otra disposición, ya sea de la Constitución o de la misma ley.

Con dicha fracción, se permite que el juzgador desarrolle un proceso intelectivo de argumentación a partir del cual pueda concluir que el juicio de amparo resulta improcedente a pesar de no ubicarse en ninguno de los supuestos señalados en las otras veintidós fracciones del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el artículo 108 establece los requisitos que debe tener una demanda de amparo, entre los que se encuentra el expresar los conceptos de violación.

Así, de la interpretación conjunta de ambos preceptos se desprende que el juicio de amparo que se promueva contra normas generales será improcedente cuando no se señalen conceptos de violación en su contra y, en consecuencia, deberá decretarse el sobreseimiento.

Corrobora lo anterior la tesis aislada sin número de rubro: ***"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, FALTA DE. DEBE SOBRESEERSE EL AMPARO Y NO NEGARSE."***[31]

Ahora bien, en relación con lo expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 68/2000[32], estableció que no era un requisito esencial e

---

[31] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 171, registro IUS: 206488.

[32] Cfr. ***"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."*** Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, registro: 191384.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

imprescindible que los conceptos de violación se presentaran como un verdadero silogismo, sino que bastaba que en alguna parte del escrito se expresara con claridad la causa de pedir, de la cual se advirtiera cuál es la lesión que el acto, resolución o ley impugnada causaba y los motivos que generaran el agravio, para que el Juez de amparo debiera estudiarlo.

En ese sentido, de la lectura de la demanda de amparo se advierte que la quejosa manifiesta que la omisión en cuestión, es decir, la relacionada con la omisión de expedir leyes y realizar las adecuaciones normativas para establecer los Sistemas Locales Anticorrupción resulta violatoria del derecho humano al desarrollo y al derecho humano a la legalidad, en relación con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

De ahí que resulte válido sostener que de la demanda de amparo y el escrito aclaratorio se desprenden razonamientos encaminados a sostener la inconstitucionalidad e ilegalidad de la omisión reclamada, y los derechos en relación con los cuales se plantea la violación alegada.

Luego, al no existir otro motivo de improcedencia invocado por las partes ni algún otro que este juzgador advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto, en relación con la constitucionalidad de la omisión reclamada.

OCTAVO. Estudio de fondo. Una vez analizada la procedencia del juicio de amparo, es pertinente destacar, conforme al criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **1359/2015**, que para que resulte jurídicamente posible conceder el amparo en contra de una omisión legislativa, resulta indispensable el cumplimiento de dos

requisitos medulares: **I)** que **exista una omisión legislativa propiamente dicha**, esto es, que el legislador no haya ejercido sus facultades sobre una determinada cuestión a pesar de existir una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y **II)** que **la omisión en cuestión vulnere algún derecho humano de la parte quejosa**, en la medida en que el artículo 103 de la Constitución Federal expresamente señala que los tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite por omisiones de autoridad que violen derechos humanos.

A partir de lo anterior, se procederá a analizar si en el caso se cumplen dichos extremos.

En primer lugar, es necesario recordar que el artículo 113 de la Constitución Federal establece, en lo conducente, lo siguiente:

> *"**113.** 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:*
> *(...)*
> ***Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción**."*

Por su parte, en los artículos transitorios del Decreto en cuestión, se estableció lo siguiente:

> ***Transitorios***
> *"(...)*
> ***Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables**, las constituciones y leyes locales."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Asimismo, en el régimen transitorio del Decreto por el que se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se precisó lo siguiente:

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

De los preceptos citados con anterioridad es posible advertir que existe un mandato constitucional que impone a las entidades federativas la obligación de establecer sistemas locales anticorrupción, los cuales deben conformarse de acuerdo con las leyes generales, constituciones y ordenamientos locales que resulten aplicables.

Ahora bien, dicho mandato no debe analizarse de manera aislada, sino en relación con lo dispuesto en el régimen transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual claramente se señaló que las legislaturas de las entidades federativas debían **expedir las leyes** y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dicho ordenamiento, es decir, que contaban como plazo hasta el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

A partir de lo expuesto, se desprende claramente que con la instauración a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción se estableció un mandato constitucional que se complementa con el propio régimen transitorio tanto del Decreto de reformas constitucionales que originó dicha modificación como con lo dispuesto en la legislación general en materia de anticorrupción y su régimen transitorio.

Lo anterior implica que las legislaturas de las entidades federativas (sujetos obligados) debían realizar, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del citado Decreto, lo siguiente: **I)** expedir las leyes correspondientes, y **II)** realizar las adecuaciones normativas.

Así, a partir de dichos elementos válidamente puede sostenerse que para poder implementar los sistemas estatales anticorrupción en sus correspondientes órdenes jurídicos, cada entidad federativa debía no sólo realizar las adecuaciones normativas en su Constitución Local, sino también expedir su ley estatal anticorrupción. Lo anterior, hasta antes del diecinueve de julio de dos mil diecisiete, es decir, un año después de la entrada en vigor de la ley general de dicha materia.

Ahora bien, en el caso de la entidad federativa de Tlaxcala, es necesario precisar la forma en la que ha pretendido cumplimentar el mandato constitucional aludido.

Mediante Decreto 16, publicado el dieciocho de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a efecto de incorporar el Sistema Local Anticorrupción de dicha entidad (artículo 112 bis).

No obstante, a la fecha no existe constancia de que haya expedido la legislación ordinaria relativa, ya que a decir de la legislatura del Estado en mención en su informe justificado, se encuentra analizando diversas iniciativas presentadas por parte de diputados integrantes de la LXII legislatura.

En consecuencia, en el caso se está ante una omisión legislativa propiamente dicha (absoluta), respecto de la cual la legislatura del Estado de Tlaxcala ha sido parcialmente omisa, ante la falta de expedición de su correspondiente ley estatal anticorrupción.

Acreditado el primer requisito previamente señalado, es necesario determinar si dicha omisión **genera efectos** en algún derecho humano hecho valer por los promoventes.

En el caso concreto, particularmente de la lectura del primer concepto de violación de la demanda de amparo, en relación con el escrito de aclaración, se advierte que los quejosos aducen que la omisión reclamada vulnera el derecho humano colectivo al desarrollo (en términos del artículo 25, párrafos primero a cuarto de la Constitución Federal y los artículos 2, 3 y 6 al 10 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas) y el derecho humano a la legalidad (artículo 16 constitucional), así como los principios constitucionales que rigen la función pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) y la administración de recursos económicos (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez), ya que la abstención en cuestión tiene como consecuencia que no sea posible la integración del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, para poder analizar si asiste razón a los promoventes en relación con los derechos que estiman vulnerados, es necesario conocer su contenido y alcance.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

> *"**25**. 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.(...)"

***"109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

(...)

***III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten **la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."*

***"134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados**. (...)"*

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas

2

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.

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

3

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

2. La realización del derecho al desarrollo exige el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

3. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

6

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

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

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

7

Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con

medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

8

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

2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

9

1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.

2. Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos.

10

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

El artículo 25 constitucional establece los principios de rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, mediante acciones estatales que garanticen que el desarrollo nacional sea integral y sustentable. Ello, a través de la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales.

Asimismo, en dicho precepto se prevé que será el Estado quien planerá, conducirá y orientará la actividad económica

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

nacional, en un marco de concurrencia y responsabilidad social del sector público, privado y social.

De igual foma, en el texto constitucional se prevén diversos principios que rigen la función pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) y la administración de recursos económicos (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez), previstos en los artículos 109, fracción III y 134, primer párrafos del ordenamiento en mención.

Por su parte, la declaración mencionada señala que 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 economico, social, cultural y político. Asimismo, en su articulo 3 se incluyen diversos deberes para los Estados, tal como: **i)** crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización de dicho derecho; **ii)** cooperación mutua, y **iii)** formular políticas públicas adecuadas de desarrollo internacional.

En el mismo sentido, en la citada declaración se incluye el deber estatal para que, en el plano nacional, se incorporen todas las medidas necesarias para que se realice el derecho al desarrollo en un marco de igualdad de oportunidades, acceso a recursos básicos, mayor participación de las mujeres y erradicación de injusticias sociales.

Por último (artículo 10), se indica que deberán adoptarse todas las medidas para asegurar el pleno ejercicio y consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

Definido el marco normativo en cuestión a partir del cual los quejosos combaten la abstención reclamada, es necesario destacar que el Sistema Nacional Anticorrupción tiene como antecedente un proceso de reformas cuyo propósito principal es la creación de una 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.

Dicho sistema se concibió a través de cuatro principios de la gestión pública:

1. Principio de control interno de la gestiòn y de los recursos públicos, a partir de los órganos competentes en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y en los organismos constitucionalmente autónomos, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

2. Principio de fiscalización superior de la gestión y de los recursos públicos, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas estatales.

3. Principios de investigación de los delitos y el establecimiento de probables responsabilidades para su dilucidación en el proceso penal correspondiente, a partir de la actuación del órgano competente en el ámbito de la procuración de justicia.

4. Principio de la impartición de justifica por órganos imparciales con autonomía para dictar resoluciones.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Ahora bien, de dicho proceso de reformas nacionales, debe destacarse que no se da de manera aislada, sino que se encuentra inserto en un marco de cooperación internacional en materia de combate a la corrupción.

En efecto, el Estado Mexicano ha suscrito, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El primero de dichos instrumentos tiene como objetivos principales: **i)** adoptar medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción, así como el fortalecimiento de las normas existentes; **ii)** fomentar la cooperación interncional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, y **iii)** promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos.

Por otro lado, el segundo tratado internacional, de alcance regional, tiene entre sus propósitos principales: **i)** promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y **ii)** promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte a fn 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.

Bajo ese esquema, y en la búsqueda de fortalecer la función pública al dotarla de mayor contenido democrático, así como la participación ciudadana, se creó una instancia de coordinación en materia de combate anticorrupción, con responsabilidades específicas como lo son, entre otras, el

establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales anticorrupción.

Así, con la finalidad de acatar esa responsabilidad concreta, se buscó dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento. Para ello, se decidió complementar el marco normativo en cuestión con la facultad del Congreso de la Unión para emitir una ley general que estableciera las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes a fin de articular esfuerzos para consolidar un nuevo régimen de concurrencia para el combate a la corrupción.

Al respecto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en relación con el Proyecto de 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, señalaron lo siguiente:

> *"En efecto, es menester contar con (sic) marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, **la ley general que expida el Congreso de la Unión deberá asentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno**, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.*
> *(...)*
> *La redacción que se propone contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma."*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

A partir de lo anterior, este Juzgador sostiene que el planteamiento formulado por los quejosos es suficiente y esencialmente fundado.

Para justificar lo anterior, en principio es importante destacar que uno de los preceptos en el cual los promoventes buscan fundamentar la violación a sus derechos humanos es el artículo 25 constitucional.

No obstante, sobre dicho precepto la Segunda Sala ha sostenido el criterio de que el principio de rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional no concede derecho alguno que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con las encomiendas señalas en el precepto mencionado, ya que éste se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios.

Al respecto, resulta aplicalbe la jurisprudencia 2a./J. 1/2009, de rubro y texto siguientes:

> ***RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA.*** *El citado precepto establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se logrará mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración*

de principios contenida en el propio precepto de la Ley Fundamental.[33]

Cabe señalar que si bien dicho criterio fue emitido con anterioridad al Decreto de reformas constitucionales de diez de junio de dos mil once en materia de derechos humanos, en el amparo en revisión **514/2017**, fallado en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró la aplicabilidad del criterio que contiene, en el sentido de que el artículo 25 constitucional no prevé garantía alguna que faculte a los particulares a exigir de las autoridades la implementación de ciertas medidas.

De esta forma, el citado precepto constitucional no puede servir de base para sostener la violación de algún derecho humano en perjuicio de los quejosos.

Por otro lado, este órgano jurisdiccional advierte que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución **41/128**, el cuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, **correlacionada** con la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sí puede servir de parámetro para analizar los derechos humanos sobres los cuales tiene incidencia la abstención en cuestión.[34]

---

[33] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 461, registro IUS:167856.

[34] *Cfr., tesis 1a.CCXVI/2014, de rubro y texto siguiente:* ***"DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA****. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXCVI/2013 (10a.),1 sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país los derechos humanos reconocidos tanto en la*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Máxime porque dicha declaración no se invocará de forma aislada, como se justificará.

No obstante, primero es necesario destacar algunas particularidades sobre el fenómeno de la corrupción en México.

De acuerdo con Transparencia Internacional[35], la corrupción consiste en el *abuso del poder para beneficio propio.* Si bien se trata de una definición amplia, lo cierto es que da la pauta para entender una serie de conductas que válidamente pueden ubicarse dentro de la categoría de actos de corrupción.

En efecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita por el Estado mexicano, no contempla explícitamente una definición de lo que puede entenderse por *corrupción;* sin embargo, en dicho instrumento encontramos una serie de conductas o actos que se encuentran cubiertas por el alcance de dicho término, entre las que se reconocen las siguientes: **I)** soborno de funcionarios (nacionales, extranjeros o de organizaciones internacionales públicas); **II)** malversación o peculado y apropiación indebida de bienes; **III)** tráfico de influencias; **IV)** abuso de funciones, **V)** enriquecimiento ilícito; **V)**

Constitución como en los tratados internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, al ser normas de la unidad del Estado Federal. De ahí que, no obstante la importancia histórica y política de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, y de que sus principios han sido fuente de inspiración e incorporados a tratados universales y regionales para la protección de los derechos humanos, se concluye que sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado Mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico."

[35] https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf

soborno en el sector privado; **VI)** malversación o peculado de bienes en el sector privado, y **VII)** blanqueo del producto de los delitos de corrupción.

Se trata de un **fenómeno multifactorial** que, en el caso de México, ha dado lugar a que se ubique en los últimos lugares de calificación en los niveles de percepción del fenómeno. Por ejemplo, Transparencia Internacional presentó en dos mil dieciséis los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2016, índice en el cual el país se colocó en la posición ciento veintitrés, junto con Paraguay y Sierra Leona.[36] Asimismo, en los índices de percepción de la corrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durantes los años dos mil catorce y dos mil quince, México se ubicó en el último lugar de los países que integran dicha organización.

Asimismo, vale la pena destacar que estudios recientes revelan que los niveles de percepción de la corrupción en las instituciones fundamentales de la democracia representativa se han ido incrementando con el paso de los años al grado de que hoy en día, la corrupción se revela como un problema de carácter sistémico, vinculado con todo el aparato político del Estado, lo que repercute en su nivel de aceptación social, fortaleza institucional y, en consecuencia, en la gobernabilidad.[37]

En relación con lo anterior, es importante hacer hincapié en que si bien la corrupción no es un fenómeno que se restringe al sector público, en este último ámbito es donde tiene mayores repercusiones por las consecuencias que implica en el

---

[36] https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

[37] María Amparo Casar, *"México: Anatomía de la Corrupción"*, consultable en http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

desarrollo sostenible, el estado de derecho, la estabilidad política, al abarcar un uso indebido de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, gran parte de los cuales provienen de las contribuciones de los ciudadanos de cada país al gasto público.

Entonces, como es posible apreciar hasta este punto, la corrupción en el ámbito público tiene mayores implicaciones porque conlleva el empleo indebido de recursos recibidos por el Estado. Si bien algunas de sus consecuencias pueden ser calculables, otras no son fáciles de documentar o cuantificar, pero en cualquier caso el punto en común radica en el obstáculo que ello representa para la productividad, la competitividad, la inversión y el crecimiento. En una palabra, el desarrollo como país.

Ahora bien, en relación con los recursos económicos de los que dispone un Estado, el artículo 134 de la Constitución Federal establece que aquéllos deben administrarse, por parte de los servidores públicos, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, de manera tal que para poder cumplir con lo que prevé dicho precepto, las leyes expedidas en torno al uso de los recursos públicos deben recoger, desarrollar y permitir que dichos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 106/2010, de rubro: ***"RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS***

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS."[38]

Sobre cada uno de dichos principios, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha señalado que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda mediante lo siguiente: **i)** legalidad, en tanto que aquèl debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión; **ii)** honradez, que implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para destino diverso al programado; **iii)** eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; **iv)** eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; **v)** economía, en cuanto que el gasto público debe ejercerse de forma recta y con prudencia, y **vi)** transparencia, para hacer del conocimiento úblico el ejercicio del gasto estatal.

Corrobora lo anterior la tesis 1a.CXLV/2009, de rubro: ***"GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."***[39]

Así, a partir de lo expuesto, se desprende que en México, la corrupción en el sector público se traduce en un conjunto de actos y comportamientos que generan un problema sistémico

---

[38] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211, registro IUS: 163442.

[39] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, registro IUS: 166422.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

en el empleo de recursos públicos, lo cual tiene como principal consecuencia (mas no única) obstaculizar el desarrollo sostenible del país. FORMA A-55

Con el objeto de abordar dicha problemática, en el año dos mil quince se reformó la Constitución Federal (artículo 113) a efecto de crear el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como una instancia de coordinaciòn 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**.

En otras palabras, se trata de un sistema de alcance nacional que busca institucionalizar una serie de principios y directrices, algunos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, para que de forma progresiva se avance hacia una cultura de legalidad respecto de los servidores públicos en la rendición cuentas y la transparencia en el manejo de recursos del Estado.

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.[40]

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.[41]

---

[40] "**33** 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 que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana."
"34 Los Estados miembros convienen en 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. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: a) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per cápita; b) Distribución equitativa del ingreso nacional; c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos; d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios; f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social; g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación; i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos; k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna; m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público, y n) Expansión y diversificación de las exportaciones."

[41] "**26.- Desarrollo Progresivo**
Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas

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.

En efecto, la sola existencia de una omisión legislativa presupone que existe un mandato constitucional que establece un deber para el órgano legislativo (federal o local), de actuar en un determinado sentido; por lo que en esos casos, las entidades federativas no son libres de decidir si crean o expiden una norma general determinada, sino que existe expresamente una obligación a su cargo dirigida a alcanzar tal propósito.

---

económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas 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."

En este sentido, si el artículo 113, último párrafo, de la Constitución Federal, estableció un deber a cargo de las entidades federativas de implementar en sus respectivos órdenes sus sistemas locales anticorrupción, para lo cual, conforme al régimen transitorio del Decreto por el que se modificó dicho precepto, en relación con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el régimen transitorio del Decreto por el cual se emitió esta, las legislaturas de las entidades federativas debían adecuar sus ordenamientos locales y **expedir las leyes respectivas a más tardar el diecinueve de julio de dos mil diecisiete**, sin que la legislatura de Tlaxcala haya actuado de manera completa al respecto, dicha circunstancia es suficiente para configurar una violación al derecho humano al desarrollo integral, ya que su abstención impide concretar los propósitos para los que fue creado el Sistema Nacional Anticorrupción, en términos del artículo 113 constitucional y la legislación general relativa, incluyendo la prevención, detección y sanción de la corrupción en que pudieran incurrir servidores públicos y particulares, a efecto de promover y fortalecer el desarrollo del país mediante un ejercicio de la función pública y empleo de recursos económicos apegados a los principios previstos en los artículos 109, fracción III, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, resulta válido sostener que la legislatura del Estado de Tlaxcala incurrió parcialmente en una omisión legislativa absoluta que genera una violación a los preceptos constitucionales, convencionales y legales citados, al abstenerse de expedir la ley que regule su respectivo sistema local anticorrupción, obstaculizando con ello la debida implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sirven de apoyo a lo anterior, por analogía, los criterios sustentados por el Tribunal Pleno en las jurisprudencias P./J. 12/2006, P./J. 13/2006 y P./J. 14/2006.[42]

FORMA A-55

---

[42] **"PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.** La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha **omisión absoluta** se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces"; de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1532.

"FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una **omisión legislativa absoluta**, que genera una violación constitucional directa", de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1365.

"CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA. El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, impuso a las Legislaturas de los Estados la obligación de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones

Asimismo, resulta aplicable la tesis 1a. II/2018, de rubro y texto siguientes:

> ***"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*** *El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según 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), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional."*[43]

---

establecidas en aquélla a más tardar el 18 de marzo de 1988. En ese sentido, el Congreso del Estado de Tlaxcala tenía la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes locales a las mencionadas disposiciones; sin embargo, de la revisión tanto de la Constitución Local como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso, todos del Estado de Tlaxcala, así como de las reformas que desde 1987 se han realizado a dichos ordenamientos, se advierte que el Congreso del Estado incumplió con el mandato referido, ya que al 18 de marzo de 1988, fecha límite para haberlo hecho, no había adecuado su normatividad a la Constitución Federal, por lo que incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo que generó una violación directa a la Constitución Federal que aún subsiste, ya que del análisis aludido se aprecia que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión", visibles en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, páginas 1532, 1365 y 1250, respectivamente.

[43] Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, viernes 19 de enero de 2018, registro IUS: 2016003.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

Por lo tanto, ante lo **fundado** del concepto de violación bajo estudio, se concede el amparo solicitado para los efectos señalados en el considerando subsecuente.

NOVENO. Efectos. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, las sentencias deben contener los efectos o medidas en que se traduce la concesión de amparo.

Al respecto, el artículo 77, fracción II, de la ley citada, establece que cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, como en el presente juicio de amparo, los efectos de la concesión deben estar encaminados a obligar a la autoridad o autoridades responsables a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

Atendiendo a las particularidades del caso en cuestión, la restitución en el goce de los derechos humanos violados debe tener por objeto obligar a las autoridades responsables a demostrar que realizaron todas las acciones necesarias para el debido ejercicio de sus facultades o, en caso de no haberlo hecho ya, para que las lleven a cabo.

En esas condiciones, lo procedente es **conceder el amparo solicitado para el efecto** de que el **Congreso del Estado de Tlaxcala** acate lo dispuesto en el artículo 113, último párrafo, de la Constitución Federal; séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, en relación con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del diverso Decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y, en consecuencia, **emita su respectiva legislación en materia de combate a la corrupción antes de que finalice el primer**

periodo ordinario de sesiones del Segundo Año de Ejercicio Legal de la LXII Legislatura del Congreso del Estado, es decir, antes del veintinueve de abril de dos mil dieciocho.

Por lo expuesto y fundado; se resuelve:

PRIMERO. Se **sobresee** en términos de los considerandos cuarto y sexto de esta sentencia.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Jacqueline Peschard Mariscal, Mariclaire Acosta Urquidi, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Alfonso Hernández Valdez,** por los motivos expuestos en el considerando octavo y para los efectos precisados en el considerando noveno de esta sentencia.

Notifíquese; personalmente a la parte quejosa; por oficio a las autoridades responsables y por lista al agente del Ministerio Público de la adscripción, en términos del artículo 26, fracciones I, inciso e) y II, inciso a) y III, de la Ley de Amparo.

Lo **resolvió** y firma **Juan Pablo Gómez Fierro,** Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien actúa asistido de **Jaime Daniel Murillo Zavaleta**, secretario que autoriza y da fe, hoy **quince de febrero de dos mil dieciocho**, en que lo permitieron las labores del Juzgado. **Doy fe.**

El Juez **El Secretario**

JDMZ

En la misma fecha se giraron los oficios **62-II al 97-II** correspondientes a las autoridades responsables para hacer de su conocimiento la resolución que antecede. **Conste.**