

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 15, numeral 3, fracciones I, II y III, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto número 28497/LXII/21, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 6 de noviembre de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	7
	B. Parámetro constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción.....	9
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	18
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	32
	ANEXOS	33



CNDH
M É X I C O

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

B. Gobernador del Estado de Jalisco.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron

Fracciones I, II y III contenidas en el numeral 3 del artículo 15 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, adicionadas mediante Decreto número 28497/LXII/21, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 6 de noviembre de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 15.

1. (...)
2. (...)
3. *Sólo podrán ser removidos por las siguientes causales:*
 - I. *Por falta de probidad;*
 - II. *Notoria negligencia o indebido desempeño de sus atribuciones;*
 - III. *Cuando desempeñen un cargo, empleo o comisión incompatible, en términos de la Ley de Incompatibilidades para los Servidores Públicos Reglamentaria del Artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, o que generen un posible conflicto de interés;*

(...)”.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La disposición normativa cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 6 de noviembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 7 del mismo mes al lunes 6 de diciembre del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como

a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

²" **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez

ÚNICO. El artículo 15, numeral 3, fracciones I, II y III, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco establece que los miembros del Comité de Participación Social podrán ser removidos de su función por falta de probidad, notoria negligencia o indebido desempeño de sus atribuciones, o bien, cuando desempeñen un cargo, empleo o comisión incompatible, en términos de la ley aplicable o que genere un posible conflicto de interés.

Sin embargo, tal regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no resulta homogénea con las hipótesis de remoción previstas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual constituye el ordenamiento marco en dicha materia, pues por mandato constitucional los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deben conformarse de acuerdo con las leyes generales aplicables.

En el presente concepto de invalidez, se argumenta que las fracciones impugnadas del numeral 3 del artículo 15 de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

Ello, pues con la reforma al artículo 15 de la Ley impugnada, se agregaron supuestos de remoción de los miembros del Comité de Participación Social de Jalisco no contemplados en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), a pesar de que el diseño normativo vigente en nuestro país ordena a las entidades federativas que prevean sistemas normativos equivalentes en sus regímenes locales.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente se desarrollará el parámetro constitucional en materia anticorrupción. En el último apartado se expondrán los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de las fracciones impugnadas.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de

autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar previstas en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.³

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Por tanto, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal.

B. Parámetro constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos⁴ de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de

⁴ Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo,

corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable⁵.

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción, producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia⁶.

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la **actuación armónica y coordinada de diversas autoridades**, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves⁷.

Ahora bien, para sentar las bases constitucionales del sistema, destaca por su importancia la reforma a los artículos 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, de la Ley Fundamental que a la letra establecen:

“Artículo 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

recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 60. 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.”

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; **así como**

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;

(...)

XXIX-V. Para expedir la **ley general que distribuya competencias** entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

(...).”

Y finalmente, en el mismo Decreto por el que se reformaron, 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, se previó en el régimen transitorio:

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

De la lectura integral de los preceptos constitucionales referidos es posible advertir que el Poder Reformador de la constitución estableció que:

1. 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, el cual se sujetará a las siguientes bases:

a) El Sistema deberá contar con un Comité Coordinador, con la integración y funciones que se precisan, entre las que se destaca 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.

En el referido informe se podrán emitir recomendaciones a las autoridades (no vinculantes) 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.

Asimismo, se indica que las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

b) Dicho Sistema también deberá contar con un Comité de Participación Ciudadana, que 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.

2. En segundo lugar, se establece que **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. Estos sistemas **deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales** que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.
3. Por otra parte, se faculta al Congreso para emitir entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y b) la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Ahora bien, es destacarse que tal como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 56/2016⁸, el régimen transitorio de la reforma en comento prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción; como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 56/2016, en sesión del 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 21.

Para reforzar lo anterior, es necesario referir al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con 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, que dio origen a la reforma constitucional multicitada, destacando lo siguiente:

"(...)

DÉCIMA CUARTA. *En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es (...)*

En efecto, es menester contar con 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 sentar 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.

(...)

En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá -como es el caso de la seguridad pública y otras materias- la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

(...)

DÉCIMA QUINTA. *Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.*

En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que "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." En otras palabras, que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los Órganos Revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homologas

correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares.

(...)”.

De lo explicado, puede desprenderse que el Constituyente Permanente estimó necesario contar con un marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. Dicha ley debía sentar 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, lo cual debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

En cuanto a las previsiones a cargo de las entidades federativas, refirió que en si la previsión toral se contenía en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que *“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”*, lo que se traduce que el ámbito local es necesario replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

Y agrega que, en el caso de los estados de la Federación, corresponderá al ámbito de los Órganos Revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homólogas correspondientes a las propuestas de modificación que se hacen en la Ley Fundamental de la República.

Para cumplir a cabalidad con los propósitos del Poder Constituyente, y en acatamiento a las atribuciones previstas en el artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-V, de la Ley Suprema, el Congreso de la Unión expidió la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen

y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción. Para ello, dicha ley marco contiene lo siguiente⁹:

- Establece 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.
- Establece las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.
- Establece 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.
- Establece 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.
- Regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
- **Establece las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.**
- Establece 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.
- Prevé 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.
- Establece las bases del Sistema Nacional de Fiscalización.

⁹ Véase los artículos 1° y 2° de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- 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.

En relación con los Sistemas locales, el artículo 36 de la Ley General indica que las leyes de las entidades federativas desarrollarán su integración, atribuciones, funcionamiento, atendiendo a las siguientes bases:

- **Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que la propia Ley otorga al Sistema Nacional.**
- Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones.
- Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija.
- Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan.
- Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional.
- La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana.
- **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.**

Con lo anterior, es dable concluir que la **Ley General** se concibe principalmente para establecer las **bases de coordinación** entre la Federación y las entidades federativas para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 constitucional, que establece 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 y establecer las bases, principios y procedimientos para la **organización** y funcionamiento de los entes que conforman el Sistema Nacional.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En los apartados previos se explicó que el derecho de seguridad jurídica y legalidad es una garantía y fundamento para el Estado Constitucional Democrático como el nuestro, el cual exige que todas las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza y que su actuación sea acorde con el contenido de las propias leyes.

Posteriormente, se abundó acerca de las bases que integran el actual Sistema Nacional Anticorrupción, a la luz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, enfatizando que en el orden local se deberán adoptar previsiones homólogas a los principios que organizan a aquel Sistema.

Teniendo claro lo anterior, a continuación, se analizará la regularidad constitucional del artículo 15, en las fracciones impugnadas del numeral 3, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco ya que, a consideración de este Organismo Nacional, las normas reclamadas imponen un régimen local que no es equivalente con el diseño normativo del Sistema Nacional en la materia.

Como se apuntó líneas arriba, el artículo 113 constitucional instauro el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Igualmente, dicho precepto constitucional establece que el Sistema Nacional contará con:

1. Un Comité Coordinador, 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 60. de esta Constitución; así como

por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

2. El **Comité de Participación Ciudadana**, integrado 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.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰ agrega que el sistema en comento, además de integrarse por el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, también se constituye por:

1. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
2. Los sistemas locales, que concurrirán a través de sus representantes.

De lo anterior, se desprende que la existencia del Comité de Participación Ciudadana, como integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, es una exigencia de orden constitucional, que se ve replicada en la Ley General relativa.

Sin embargo, es justo la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el ordenamiento encargado de prever las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.

En cuando a este tema, dicha LGSNA regula, en su Título Segundo denominado “Del Sistema Nacional Anticorrupción”, específicamente en el Capítulo III intitulado “Del Comité de Participación Ciudadana”, que comprende de los artículos 15 a 23, lo concerniente a ese cuerpo de participación ciudadana. A continuación, para efectos de la presente impugnación, se destacan los aspectos más relevantes de dicho ente:

1. Su objetivo es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

¹⁰“ **Artículo 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.”

2. Estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
3. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que la Ley marco establece para ser nombrado Secretario Técnico.
4. Sus integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.
5. Durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.
6. No tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva.
7. Sus integrantes no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.
8. Estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determina el artículo 108 constitucional, por tanto, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial.

9. Serán electos conforme al procedimiento que se detalla en el artículo 18 de la LGSNA. Es importante mencionar que, para su designación, el Senado de la República constituirá una Comisión de selección integrada, a su vez, por nueve mexicanos, por un periodo de tres años.
10. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se rotarán anualmente la representación ante el Comité Coordinador, atendiendo a la antigüedad que tengan en el Comité de Participación Ciudadana.
11. El artículo 21 de la LGSNA establece las atribuciones del Comité de Participación Ciudadana; mientras que el 22, las que corresponden a su Presidente o Presidenta.
12. Podrá solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos cuando algún hecho de corrupción requiera de aclaración pública.

Así, el Comité de Participación Ciudadana está integrado por un determinado número de ciudadanos (electos por la Comisión de selección también integrada por ciudadanos mexicanos); es la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional y no tiene, por disposición de ley, relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva, sino que su vínculo legal con la misma y su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios; estarán sujetos al régimen de responsabilidades que determine el artículo 108 constitucional y **sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.**

Toda vez que por mandato del último párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, se establece que las entidades federativas deben establecer 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, debe analizarse el sistema normativo existente en el estado de Jalisco, especialmente la regulación del ente homólogo local del Comité de Participación Ciudadana.

En términos de la Constitución Política del Estado de Jalisco¹¹, el Sistema Anticorrupción local es la instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos, aplicando para tal efecto los tratados internacionales en materia anticorrupción de los que México sea parte y las leyes respectivas.

El objeto del Sistema es prevenir la corrupción, con la finalidad de fortalecer el estado de derecho, la rendición de cuentas y la gobernanza para el desarrollo; así como establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales y municipales en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia, para lo cual se regirá bajo los principios de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, independencia, transparencia y publicidad.

La Constitución estatal precisa que, para el cumplimiento de su objeto, el Sistema se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco contará con un Comité Coordinador, integrado por:
 - a) Titular de la Auditoría Superior;
 - b) Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
 - c) Titular de la Contraloría del Estado;
 - d) Titular de la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa;
 - e) Titular de la Presidencia del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco;
 - f) Un representante del Consejo de la Judicatura; y
 - g) Un representante del Comité de Participación Social.}

- Por su parte, el **Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el**

¹¹ Véase el artículo 107 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la Ley.

- Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en los términos que determine la Ley:
 - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y otras entidades federativas;
 - 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;
 - d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; y
 - 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 público, 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.
- La ley determinará las bases de organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

En cuando a esta última, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco tiene por objeto establecer y regular las acciones relativas a la coordinación entre el Estado y los Municipios, para el funcionamiento del Sistema Estatal previsto en el

artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, con el propósito de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción¹².

Senta las bases normativas para el adecuado establecimiento del Sistema local, precisando los objetivos de la ley, los principios rectores, el objeto de integración del Sistema Estatal Anticorrupción y de cada uno de los entes que lo integran, entre muchas otras cuestiones.

En cuanto al **Comité de Participación Social**¹³, señala que su objeto es coadyuvar, en términos de la Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal Anticorrupción. Estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y durarán en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada.

Asimismo, señala que los integrantes del Comité de Participación Social no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios personales o profesionales.

De igual manera, estatuye que los integrantes del Comité de Participación Social no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Social y a la Comisión Ejecutiva.

También se precisa que los integrantes del Comité de Participación Social estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas por actos vinculados con éstas, conforme a la legislación correspondiente, por lo que les serán aplicables las

¹² Véase el artículo 1° de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

¹³ Véase el Capítulo III de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, que comprende los artículos 14 a 23 Bis.

obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a la información de carácter reservado y confidencial.

Además, indica que en la conformación del Comité de Participación Social se procurará que prevalezca la equidad de género.

Finalmente, debe decirse que mediante el Decreto 28497/LXII/21, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Particularmente, **se agregaron nuevas causas de remoción de los miembros del Comité de Participación Social**, las cuales son:

- Por falta de probidad.
- Notoria negligencia o indebido desempeño de sus atribuciones.
- Cuando desempeñen un cargo, empleo o comisión incompatible, en términos de la Ley de Incompatibilidades para los Servidores Públicos Reglamentaria del Artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, o que generen un posible conflicto de interés;

Los supuestos anteriores se adicionaron a las previamente existentes a la reforma que se refieren a las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves; y a ser condenado por algún delito grave o relacionado con hechos de corrupción.

Como se advierte, en el orden normativo de Jalisco se estableció un sistema anticorrupción, el cual, tal como lo mandata la Constitución Federal, prevé la existencia de un cuerpo ciudadano encargado de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema, denominado Comité de Participación Social.

En este punto, debe reiterarse que tal como se explicó en el apartado relativo al parámetro constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, se ordena que las leyes de las entidades federativas desarrollen la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales **atendiendo a las bases ahí establecidas**, así como que deberán contar con una **integración** y atribuciones **equivalentes** a las que esa ley otorga al Sistema Nacional; que la presidencia de la

instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y que los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esa Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

No debe dejar de resaltarse que tal como se expuso con antelación, el artículo 113 de la Constitución Federal ordena a las entidades federativas a establecer sistemas locales anticorrupción; lo cual, conforme al artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de mayo de 2015, **deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.**

Esto quiere decir que, de acuerdo con la interpretación que ha sostenido ese Alto Tribunal¹⁴, puede afirmarse que se dejó libertad configurativa a los Estados de la República para conformar en sus constituciones y leyes, su Sistema Anticorrupción **siempre y cuando fueran acordes con las bases contenidas en la Leyes Generales.**

Lo anterior, indudablemente involucra lo relaciona con los Comité de Participación Ciudadana que se instauren en los regímenes locales, los cuales, en su integración y atribuciones, deberán ser equivalentes a lo que la ley establece en el orden Federal.

Si bien, tal como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵, aunque no se ordena a las entidades federativas establecer exactamente la misma integración y atribuciones que lo previsto para el Sistema Nacional, es cierto que sólo se establece que deberán ser **equivalentes**, esto es, que las entidades podrán establecer la conformación de tales sistemas **siempre y cuando guarde equivalencia tanto en las funciones como en la integración con el Sistema Nacional.**

Sin embargo, contrario a lo expuesto, el legislador jalisciense al reformar la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, específicamente en su artículo 15, mediante el Decreto 28497/LXII/21, no se ajustó a las bases mínimas previstas en la Ley General en lo relativo a las causas de remoción de los miembros del Comité de Participación Social, como ente integrante del Sistema Estatal Anticorrupción.

¹⁴ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, *op.cit.*, pág. 30.

¹⁵Ídem.

Esto es así pues como ha adelantado, la Ley en materia anticorrupción de Jalisco establece hipótesis específicas de remoción de los integrantes de dicho Comité que no son armónicas con la única causal prevista en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para separar a algún miembro de los Comités ciudadanos de sus funciones.

En efecto, de forma explícita, la Ley marco establece en el artículo 16, último párrafo, que los ciudadanos integrantes del multicitado Comité **sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.**

En contraste, el Decreto combatido **introdujo en la ley nuevos supuestos de remoción de los integrantes del Comité de Participación Social de Jalisco**, pues además de contemplar la única hipótesis prevista en la Ley General mencionada en el párrafo anterior, agregó las siguientes:

- Falta de probidad.
- Notoria negligencia o indebido desempeño de sus atribuciones.
- Cuando desempeñen un cargo, empleo o comisión incompatible, en términos de ley, o generen un posible conflicto de interés.

Lo anterior rompe con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 73, fracción XXIV, y 113 de la Ley Suprema, y séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucional en materia anticorrupción, publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, que facultan al Congreso de la Unión para expedir la Ley General relativa, que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, en donde además, se ordenó que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas **deban conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables.**

Contrario a lo anterior, es claro que las fracciones I, II y III del numeral 3 del artículo 15 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco no puede considerarse como equivalente a la integración y funcionamiento que la Ley General establece para el Comité de Participación Ciudadana, en tanto que los miembros de éste únicamente pueden ser removidos al actualizarse **alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.**

Para comprender mejor cuáles son las hipótesis de remoción del cargo a que se refiere la LGSNA, es necesario clarificar cuáles son los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

Ello se encuentra en el Capítulo III del Título Tercero de la LGRA, que abarca de los artículos 65 a 72, que medularmente se refieren a:

- **Soborno**, cuando el particular prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a que se refiere el artículo 52 de la misma Ley a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que dichos servidores públicos realicen o se abstengan de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, o bien, abusen de su influencia real o supuesta, con el propósito de obtener o mantener, para sí mismo o para un tercero, un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del beneficio o del resultado obtenido.
- **Participación ilícita en procedimientos administrativos** cuando el particular realice actos u omisiones para participar en los mismos sean federales, locales o municipales, por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentren impedido o inhabilitado para ello.
- También se considera **participación ilícita en procedimientos administrativos** cuando un particular intervenga en nombre propio, pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas o inhabilitadas para participar en procedimientos administrativos federales, locales o municipales, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de dichos procedimientos.
- **Tráfico de influencias para inducir a la autoridad** cuando el particular use su influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público, con independencia de la aceptación del servidor o de los Servidores Públicos o del resultado obtenido.

- **Utilización de información falsa** cuando el particular presente documentación o información falsa o alterada, o simulen el cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna.
- **Obstrucción de facultades de investigación** cuando el particular que, teniendo información vinculada con una investigación de faltas administrativas, proporcione información falsa, retrase deliberada e injustificadamente la entrega de la misma, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras, siempre y cuando le hayan sido impuestas previamente medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
- **Colusión** cuando el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.
- También se considerará **colusión** cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.
- **Uso indebido de recursos públicos** cuando el particular realice actos mediante los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a estos recursos.
- También se considera **uso indebido de recursos públicos** la omisión de rendir cuentas que comprueben el destino que se otorgó a dichos recursos.
- **Contratación indebida de ex servidores públicos** cuando el particular contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que

el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.

Así, es inconcuso que aquellas causas *establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas graves* a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en su artículo 16, último párrafo, como único supuesto de remoción de los miembros del Comité de Participación Ciudadana se trata de forma precisa de los actos de soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida, conductas reguladas y sancionadas en los artículos 65 a 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es menester reiterar que el diseño normativo del Sistema Nacional Anticorrupción exige que las entidades federativas establezcan 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, cuya integración y atribuciones deben ser equivalentes a las que la Ley General otorga al Sistema Nacional.

Inclusive, del artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, es dable desprender que fue voluntad del legislador que el objetivo es que los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional **Anticorrupción se ajusten al contenido de las leyes generales**¹⁶.

Esta última precisión resulta de mayor relevancia, toda vez que el modelo constitucional transitorio incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la Legislación General expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, el Legislador local, al expedir la Ley del Sistema Anticorrupción local, **debió ceñirse** a la ley expedida por el Congreso de la Unión¹⁷.

¹⁶ “**SÉPTIMO.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales”.

¹⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, *op. cit.*, pág. 39.

Contrario a lo anterior, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco no se ajusta a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud de que prevé causas de remoción de los integrantes del Comité de Participación Social local no contempladas en la referida Ley marco, pese a que ésta última es clara es establecer que los miembros de dicho Comité **sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves**, las cuales ya fueron identificadas en líneas previas.

En otras palabras, los ciudadanos que formen parte de los Comités Nacional y locales únicamente podrán ser separados de su cargo cuando actualicen alguna de las faltas por actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Contrario a ello, el legislador local adicionó causales de remoción no contempladas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a saber: por falta de probidad, negligencia o indebido desempeño de sus atribuciones, o bien, cuando desempeñen un cargo, empleo o comisión incompatible o generen un posible conflicto de interés.

No debe soslayarse que el legislador federal estableció supuestos específicos de remoción de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, los cuales se relacionan directamente con faltas administrativas graves, esto es, conductas ilícitas realmente gravosas por hechos de corrupción, mismos que debían ser homologados en la legislación en la materia del estado de Jalisco.

Esto quiere decir que para salvaguardar la adecuada función que le confirió el orden constitucional y legal a un cuerpo cuyo fundamento es la participación ciudadana, solamente se establecieron concretas y específicas causales de remoción de sus integrantes cuando éstos cometieran actos de particulares relacionados con faltas administrativas graves.

Sin embargo, los supuestos adicionados por el legislador de Jalisco no se vinculan con el tipo de faltas a las que se refirió el legislador federal como razones imperiosas para remover a los miembros de los aludidos Comités.

Por tanto, esa falta de armonización en que incurre la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco en relación con el Sistema Nacional,

necesariamente se traduce en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y legalidad, ya que no existe compatibilidad o equivalencia entre ambos sistemas.

Aunado a lo anterior, se deja en especial estado de incertidumbre a los miembros del Comité de Participación Social de Jalisco, ya que la ley local permite que sean removidos de sus cargos por causas no contempladas en la Ley General en la materia.

Por lo expuesto, se arriba a la convicción de que el artículo 15, numeral 3, fracciones I, II y III, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco va en contra de la pretensión de la reforma realizada el 27 de mayo de 2015, respecto de los artículos 113 y 73 fracciones XXIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo séptimo transitorio del mismo Decreto de reformas de la reforma constitucional, para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país para el combate a la corrupción, pues su contenido no es armónico con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que redundaría en una transgresión a los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema.

Por tanto, al haberse evidenciado que el diseño del Comité de Participación Social local no es equivalente con el Sistema Nacional Anticorrupción, lo procedente es que ese Alto Tribunal declare la invalidez del artículo 15, numeral 3, fracciones I, II y III, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Jalisco del 6 de noviembre de 2021, donde se publicó el Decreto número 28497/LXII/21 por el que se reformó la Ley del Sistema Anticorrupción de dicha entidad. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 6 diciembre de 2021

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

LMP