



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO
Doctorado en Derecho y Globalización

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN:

**PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS
HUMANOS**

SUSTENTANTE:

Maestro en Derecho JESÚS AGUILERA DURÁN

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO

UAEM PITC SNI-1

CUERNAVACA, MORELOS

OCTUBRE 2020

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO	
GLOBALIZACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA QUE OCASIONA LA FALTA DE PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO	
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. LA GLOBALIZACIÓN.....	8
1. Aspectos sociológicos de la globalización	10
2. Influencia de la globalización en la economía	12
3. La globalización y la política mundial.....	15
4. La globalización y la gobernanza global	18
5. Los efectos de la globalización en el derecho	19
6. La globalización y los derechos humanos	21
III. PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO.....	23
1. La Organización de las Naciones Unidas y la perspectiva de derechos humanos....	25
2. La doctrina y la perspectiva de derechos humanos	29
3. La sociedad civil organizada y la perspectiva de derechos humanos	33
4. Perspectiva de derechos humanos en México.....	37
A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México	38
B. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy CDMX)	39
C. Presupuesto público en la Ciudad de México.....	39
D. Constitución Política de la Ciudad de México.....	40
IV. PROBLEMÁTICA QUE OCASIONA LA FALTA DE PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO	43
1. Políticas públicas discriminatorias	44
2. Aplicación ineficiente de los recursos públicos	47
3. Ineficacia en la protección y garantía de los derechos humanos	49
4. Falta de progresividad en la garantía de los derechos humanos	54
V INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS AL PRESUPUESTO PÚBLICO	55
VI. CONCLUSIONES CAPÍTULO PRIMERO.....	62

CAPÍTULO SEGUNDO
DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN.....	64
II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.....	65
1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en México	65
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
B. Tratados internacionales	69
a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	71
b. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos	74
c. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	75
C. Plan Nacional de Derechos Humanos.....	76
2. Dimensión objetiva de los derechos humanos.....	78
3. Bloque de constitucionalidad	79
III. EL PRESUPUESTO PÚBLICO	81
1. Ciclo tributario-presupuestario.....	87
2. Funciones del presupuesto publico	87
3. Principios del presupuesto público	89
4. Proceso de creación del presupuesto público	90
IV. BASES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO	91
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	91
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	93
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	96
4. Plan Nacional de Desarrollo	97
5. Ley General de Desarrollo Social	100
V. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	100
1. Gasto público social 2017	101
2. Gasto público social 2018	102
3. Gasto público social 2019	103
VI. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	104
VII. CASOS SOBRE DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS COLECTIVOS.....	113
1. Los derechos de los trabajadores.....	114
2. El derecho a la seguridad social y a la protección social	118
3. La protección de la familia	121

4. El derecho a un nivel de vida adecuado	122
5. El derecho a la salud	126
6. El derecho a la educación	126
7. Los derechos culturales	128
8. La política social y sus injusticias	128
VIII. CONCLUSIONES CAPÍTULO SEGUNDO	129

CAPÍTULO TERCERO
LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN
ARGENTINA Y ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN	131
II. LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ARGENTINA.....	132
1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en Argentina	135
A. Constitución de la Nación Argentina.....	135
B. Tratados internacionales	138
a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	140
b. Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	141
C. Plan Nacional de Derechos Humanos.....	142
2. Bases jurídicas del presupuesto público en Argentina.....	143
A. Constitución de la Nación Argentina.....	143
B. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional	145
C. Ley Complementaria Permanente de Presupuesto	146
3. Análisis del Presupuesto de la Administración Pública Nacional	147
A. Gasto público social 2017	148
B. Gasto público social 2018	148
C. Gasto público social 2019	149
4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	150
III. LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA.....	151
1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en España.....	152
A. Constitución Española de 1978.....	153
B. Tratados internacionales	155
a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	156

b. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales	158
c. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	159
C. Plan Nacional de Derechos Humanos	160
2. Bases jurídicas del presupuesto público en España	161
A. Constitución Española de 1978	162
B. Ley General Presupuestaria	162
C. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	163
D. Ley de los Presupuestos Generales del Estado	164
3. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado	164
A. Gasto público social 2017	164
B. Gasto público social 2018	166
C. Gasto público social 2019	168
4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	169
IV. CONCLUSIONES CAPÍTULO TERCERO	171
CAPÍTULO CUARTO	
ANÁLISIS CRÍTICO PROPOSITIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO	
I. INTRODUCCIÓN	173
II. USO RACIONAL Y NO DISCRECIONAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	174
III. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	178
IV. INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS AL PRESUPUESTO PÚBLICO	179
1. Satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos	181
2. Máximo uso de recursos disponibles	184
3. Realización progresiva y no regresiva de los derechos	188
4. No discriminación e igualdad	191
5. Transversalidad e integralidad	196
6. Participación ciudadana	198
7. Transparencia y rendición de cuentas	200
8. Mecanismos de evaluación	205
V. JUDICIALIZACIÓN DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO	206

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

I. CONCLUSIONES GENERALES.....	210
II. PROPUESTA.....	213

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

I. BIBLIOGRAFÍA.....	215
II. HEMEROGRAFÍA.....	223
III. JURISPRUDENCIA	224
IV. PÁGINAS WEB	225
V. LEGISLACIÓN	228
VI. ORGANISMOS INTERNACIONALES	228
VII. TESITECA.....	228

INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral lleva por nombre Presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos. Tuvo como propósito estudiar las lagunas e inconsistencias jurídicas relacionadas al cumplimiento de los derechos humanos en materia económica presupuestaria. También se consideró pertinente analizar la integración de una perspectiva humanista al presupuesto público, tanto en México, como en diversos países en el ámbito de la globalización.

Lo anterior motivó que se expusieran diversos casos en los cuales se alegó que el Estado no cumplió con sus obligaciones estipuladas en diversos instrumentos jurídicos internacionales que protegen los derechos humanos, sean estos de índole económica, social, cultural o ambiental.

Por lo que derivado de la vinculación de los tratados o convenios internacionales el Estado mexicano ha sido omiso para cumplir con la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos colectivos, como en aquellas situaciones en las que aunque existía una determinación que reconocía la violación a un derecho humano, el Estado alegó no poder cumplimentar la orden jurisdiccional de devolver, a los particulares, en el goce o la garantía de un derecho, porque no había recursos, en el presupuesto público, destinados para ese fin.

Esto, sin dejar de tener presente que el reconocimiento de los derechos humanos trae aparejada la obligación estatal de proveer las condiciones indispensables para que los derechos humanos sean respetados, protegidos y garantizados, por ello es que se trató de dar respuesta a la siguiente interrogante:

¿Qué elementos debe tomar en cuenta un Estado para que desde la propia elaboración del presupuesto público se prevea la protección de los derechos humanos?

Para responder a esta pregunta de investigación, se consideró pertinente abordar este problema desde dos líneas de trabajo: la primera, describir la

programación del gasto social en el Presupuesto de Egresos de la Federación en México, tomando en cuenta algunos derechos como: educación, salud, vivienda y empleo.

A partir de estos datos, se realizó un acercamiento a las mediciones de políticas públicas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como de otros organismos públicos, tanto nacionales como internacionales, que auxiliaron a determinar la eficacia en el cumplimiento de los derechos humanos, lo que proporcionó datos reveladores a la investigación.

La segunda línea de trabajo, se enfocó en justificar la integración de la perspectiva de derechos humanos en los presupuestos públicos, para que se materialice el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los diversos tratados internacionales en la materia.

Por lo que corresponde a México, al estudiarse el fenómeno expansivo de la globalización, la investigación se desarrolló con la pretensión de elaborar un panorama jurídico que oriente la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público, con lo que el Estado garantice su plena realización y al mismo tiempo cumpla con sus obligaciones convencionales.

Porque el presupuesto público, además de ser un documento formal en el que se plasma el gasto público, sirve para materializar las políticas públicas encaminadas a remediar las desigualdades sociales.

Con tal premisa, se ha considerado que en el diseño de presupuestos públicos, los elementos de la perspectiva de derechos humanos deben ser la base que guie la toma de decisiones para que las obligaciones de cada órgano de gobierno se vean reflejadas en la asignación de recursos públicos. Algunos de estos elementos son: 1.- Satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos. 2.- Máximo uso de recursos disponibles. 3.- Realización progresiva y no regresiva de los derechos 4.- No discriminación e igualdad. 5.- Transversalidad e

integralidad. 6.- Transparencia y rendición de cuentas. 7.- Participación ciudadana. 8.- Mecanismo de evaluación.

Por tal razón, un presupuesto público debe contemplar los elementos de la perspectiva de derechos humanos, los que resultan indispensables para erradicar o al menos disminuir las desigualdades sociales, en otras palabras, distribuir los ingresos, de manera tal, que el Estado destine los recursos suficientes para proteger y garantizar los derechos como la educación, salud, vivienda, alimentación, empleo y, por consecuencia, se protejan a los grupos en estado de vulnerabilidad.

La parte central de esta investigación, expone la trascendencia de integrar una perspectiva humanista en la elaboración de presupuestos públicos, tomando en cuenta las necesidades sociales y la obligación estatal de proveer políticas públicas encaminadas a satisfacerlas, partiendo de una visión donde toda necesidad va aparejada a un derecho humano.

Por ello, se consideró pertinente exponer en esta investigación los alcances que se lograrían con la inclusión de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto, visualizando que se debe promover la desagregación de los derechos humanos en función del beneficio directo sobre las personas y no en relación a los recursos que se destinan de manera conjunta, porque eso inhibe el resultado final que es la protección y garantía de los derechos humanos.

Porque cuando las necesidades sociales no son cubiertas no se logra una realización plena de los derechos humanos, lo que ocasiona violaciones a estos, por eso se expone la necesidad de que se integre al presupuesto público la perspectiva de derechos humanos, lo que conllevaría a cumplir con diversas disposiciones jurídicas, tanto nacionales como internacionales, garantizando el respeto a los derechos humanos.

En lo que se refiere a la metodología que se utilizó en la presente investigación se tuvo al método sistemático como método rector aunque se hizo necesario auxiliarse del método analítico, del histórico y del comparativo. Para alcanzar el

objetivo anterior, implicó principalmente relevar, procesar y analizar fuentes secundarias.

El trabajo se compone de cuatro capítulos, los cuales se organizan de la siguiente manera:

En el Capítulo Primero haciendo uso del método sistemático y del histórico, se planteó la problemática que representan los presupuestos públicos sin perspectiva humanista, en el proceso de la globalización. Para ello, se hizo una investigación documental donde se exponen diversas situaciones que provocan la vulneración de derechos humanos. De igual manera, se profundizó en los fundamentos jurídicos que exhiben el incumplimiento de la obligación estatal de proteger y garantizar los derechos humanos.

En el Capítulo Segundo, se utilizó el método sistemático y auxiliándose del analítico, se procedió a realizar un estudio breve sobre los derechos humanos y el presupuesto público en México; también se abordó la forma de destinar recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación lo que mostró cómo se distribuye el gasto en materia de derechos humanos.

En el Capítulo Tercero se tomó como base al método sistemático con apoyo en el método comparativo, lo que permitió sumergirse en el tratamiento jurídico que recibe la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público en Argentina y España, lo que permitió realizar un estudio de derecho comparado de su difusión y efectos en la globalización.

En el Capítulo Cuarto, es donde concentra la parte medular de este trabajo jurídico, por ello, haciendo uso del método analítico se muestran los elementos de la perspectiva de derechos humanos, así como las ventajas de integrarla al presupuesto público como respuesta a la problemática que enfrenta México para proteger y garantizar los derechos humanos. Esto representa una solución estructural, ya que se pretende una voluntad estatal de atender lo señalado por la Constitución y los tratados internacionales en la materia.

Por último, se sacaron las conclusiones o resultados del trabajo de investigación, donde se expusieron las ventajas y beneficios de la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de presupuestos públicos en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo que tomando en cuenta las conclusiones finales, se desprende que esta práctica puede ser implementada en México por eso se plantea un panorama jurídico con diversas precisiones y se plantea modificar el segundo párrafo del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modificar el primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Planeación para que la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público resulte tan exitosa como lo ha sido en Argentina y España.

CAPÍTULO PRIMERO

GLOBALIZACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA QUE OCASIONA LA FALTA DE PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

La globalización como fenómeno diseminador de prácticas o de nuevas formas de hacer o decir las cosas, no es ajena al ámbito jurídico, puesto que es a través de los medios masivos de comunicación social, el tráfico jurídico de personas entre diversos países o el intercambio comercial internacional como se propagan diversas figuras jurídicas que replantean las actividades de un Estado. Es el caso de la perspectiva de derechos humanos que se busca sea incorporada al presupuesto público para garantizar una vida digna a las personas.

Al abordar el tema de los presupuestos públicos, se considera pertinente que de manera breve se manifieste que, en la constante evolución del derecho y de algunas figuras jurídicas, que poco a poco se han ido reconociendo en los instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, se tenga como antecedente, la búsqueda del reconocimiento a la sociedad de participar activamente en la toma de decisiones que el Estado realiza, no tan solo a la hora de elegir a sus representantes, mediante las elecciones, sino también a través de coadyuvar a decidir la forma en que se van a gastar los recursos públicos.

Por tal motivo, algunos sectores de la población, han impulsado los presupuestos participativos, entendidos “como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide que obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales”¹, que dotan al ciudadano de algún grado de decisión para fijar el destino del gasto público hacia determinados programas sociales.

¹ Martínez, Carlos R. y Arena, Emiliano, *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*, Argentina, UNICEF, 2013, p. 14.

Sin embargo, se considera que aún se puede ir más allá en este tema, puesto que pudiera ser el caso que solo se atiendan algunas necesidades, pero de manera aislada o temporal, y eso no ha sido suficiente para que el Estado resuelva las necesidades sociales, muchas de las cuales, terminan en violaciones a derechos humanos, establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, lo que obliga a voltear a otras alternativas posibles de solución. Sin embargo, hay que tener presente lo siguiente:

Aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de las Constituciones o de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen derechos sociales (o bien, de acuerdo a la terminología del Pacto internacional respectivo, derechos económicos, sociales y culturales) son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, a diferencia de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos.²

Lo que no obsta para señalar que todos son derechos humanos. Así es cómo surge la idea de visualizar al presupuesto público, como una herramienta, que bien estructurado e implementado, sirva no tan solo para resolver necesidades sociales de forma temporal, sino para incluir políticas públicas de carácter permanente, que además de cumplir con las obligaciones internacionales propicie que se involucre a todos los órdenes de gobierno, las cuales tengan perfectamente definidos sus objetivos, y que estos sean dirigidos a proteger los derechos humanos,

Es decir, integrar la perspectiva de derechos humanos a los presupuestos públicos para optimizar los recursos públicos contenidos en ellos, partiendo de la premisa, que toda necesidad esta aparejada a un derecho.

² Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España, Editorial Trotta, 2014, p. 19.

Por lo que a continuación, se abordan algunos aspectos de la globalización; la perspectiva de derechos humanos y el presupuesto, donde se exponen datos sobre el surgimiento de esta figura jurídica; los efectos negativos y algunos casos donde se resienten los derechos humanos cuando los presupuestos públicos no tienen una perspectiva humanista, así como de los fundamentos donde se establece la obligación del Estado de proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, que le dan sustento y motivan a su estudio en México y algunos otros países.

También se presenta como posible solución a la problemática planteada al enunciar los elementos de la perspectiva de derechos humanos que deben ser tomados en cuenta para que se logre una mejor optimización de los recursos públicos y con ello la eficiencia del presupuesto público en México.

II. LA GLOBALIZACIÓN

Es sabido que al hablar de la globalización, se le relaciona directamente con el aspecto económico, sin embargo, este fenómeno trae aparejadas diversas cuestiones, ya que no se puede hablar de un proceso de expansión económica sin que se toquen otros ámbitos como el cultural, el social, el político, y por supuesto, también el jurídico.

“La globalización es producto de una serie de fenómenos nuevos como la revolución de los medios y sistemas de comunicación y, como no, con una etapa donde el conocimiento es cada vez más accesible y generalizado”³. Lo que trae implícito la diseminación de algunas experiencias, de éxito o no, hacia otras áreas geográficas.

³ Ramírez Ruiz, Raúl, “Globalización, choque de civilizaciones y la universalidad de los derechos humanos: el caso de China” en Rodríguez Jiménez, José Luis (coord.), *Reflexiones sobre los derechos humanos*, Madrid, OMMPRES, 2017, p. 38.

De tal forma que, en términos jurídicos, la globalización hace que se vayan propagando determinadas figuras, específicamente, las que han tenido éxito en varios países, y en el caso de esta investigación, se hace referencia a la perspectiva de derechos humanos, la cual incorporada al presupuesto público, busca ya no el reconocimiento, sino también que se destinen recursos públicos como una garantía efectiva en la protección de los derechos fundamentales.

La globalización es un fenómeno que ha transformado la cotidianidad de los países a los cuales ha alcanzado. Pero, ¿qué se entiende por este fenómeno?

La Enciclopedia Jurídica Latinoamericana indica que, “Puede entenderse por globalización a los procesos de cambio en el entorno económico, político y cultural que se generaron desde principios de los años y que implicaron el “triunfo” de la economía de mercado y la democracia en el conjunto del planeta.”⁴

Así pues, “la esencia de la globalización es una particular acción humana simultáneamente a otras provenientes indiferentemente de cualquier lugar, puede extenderse de una parte a la otra del mundo, puede llegar a cualquier otra parte del globo, anulando totalmente el espacio físico, esto es la distancia, y comprimiendo al máximo, cuando no anulando totalmente el tiempo necesario para el cumplimiento de la acción misma.”⁵

Por lo tanto, “es indispensable reconocer a la globalización como una realidad que responde a una tendencia histórica y se deriva de las necesidades sociales. Nadie ha tenido el poder suficiente para ponerla en marcha, sino que es el

⁴ López- Ayllón, Sergio, “Globalización”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana Tomo V, E-G*, México, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, p. 709.

⁵ Alegría, Héctor, “Globalización y derecho” en Weinschelbaum, Bárbara, *Pensar en derecho* 1ª edición, Argentina, Universidad de Buenos Aires-EUDEBA, 2012, p. 192.

resultado de una infinidad de fuerzas sociales, y nadie tiene el poder suficiente para detenerla, porque nadie puede ir en contra de la historia.”⁶

1. Aspectos sociológicos de la globalización

Para calentar motores se debe iniciar por recordar que “la sociología weberiana es una ciencia a la que compete la comprensión interpretativa de la acción social y, por tanto, la explicación causal de su curso y sus consecuencias.”⁷ Tomando como punto de partida esa concepción, la realidad social se transforma en la medida que sufre la acometida de otras formas de vida.

Como las que propaga el fenómeno de la globalización en otras latitudes, porque invade la esfera cultural y social del territorio receptor, pero a su vez, el territorio emisor se ve retroalimentado por diversas actividades que se mueven en sentido inverso.

“La globalización está reestructurando nuestros modos de vivir, y de forma muy profunda. Está dirigida por Occidente, lleva la fuerte impronta del poder político y económico estadounidense y es altamente desigual en sus consecuencias. Pero la globalización no es sólo el dominio de Occidente sobre el resto; afecta a Estados Unidos igual que a otros países.”⁸

Ahora bien, con respecto a este fenómeno, desde el punto de vista sociológico, se han realizado diversos estudios que dan como resultado aportaciones muy trascendentes en cuanto a lo que son sus efectos y las consecuencias que trae consigo.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Liber amicorum: Héctor Fix Zamudio*, Vol. II, San José Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, 1998, p. 1398.

⁷ Ritzer, George, *Teoría sociológica clásica*, España, Mc Graw Hill, 1993, p. 262.

⁸ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México, Taurus, 2007, p. 5.

Para *Ulrich Beck*, la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.⁹ Con esto, se explica la forma en que este fenómeno envuelve tanto a los Estados como a los factores reales del poder.

Por su parte, *Anthony Giddens* sostiene que la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa.¹⁰

Se ha de coincidir con esta postura, puesto que con la globalización se puede acceder a nuevas formas de comunicación, a recursos tecnológicos y científicos que permiten la destrucción de la distancia y el conocimiento en tiempo real de fenómenos sociales que se presentan en espacios geográficos lejanos de nuestro lugar de ubicación.

Aunque no siempre se obtiene información positiva que permita aprender mejores formas de convivencia social, conocimientos científicos recién descubiertos, nuevas formas de educación, acceso a programas de salud exitosos, mejores índices de calidad de vida, sino que también se suele transmitir hechos políticos, violaciones a derechos humanos de forma masiva, guerras civiles o regionales, e incluso, fenómenos naturales de consecuencias trágicas.

Esto coincide con la teoría de la sociedad del riesgo de *Beck* que sostiene que la globalización trae consigo consecuencias y no solo beneficios, puesto que con la primera modernidad se accedió al desarrollo industrial, pero en lo que denomina la segunda modernidad, se empezó a hablar de una modernidad reflexiva donde se analizan los diversos riesgos emanados de ese desarrollo.

⁹ Beck, Ulrich, *¿Que es la globalización?* España, Editorial Paidós, 1998, p. 16.

¹⁰ Giddens, Anthony, *As consecuencias de modernidade*, Sao Paulo, Editora UNESP, 1991, pp. 69-70.

Para profundizar en el tema, es pertinente abordar la visión que maneja *Ianni*, el cual nos dice que “la tecnificación de las relaciones sociales, en todos los niveles, se universaliza. En la misma proporción en que se da el desarrollo extensivo e intensivo del capitalismo en el mundo, se generaliza la racionalidad formal y real inherente al modo de operación del mercado, de la empresa, del aparato estatal, del capital, de la administración de las cosas, de las gentes e ideas, todo codificado en los principios del derecho.”¹¹

Con ello se fortalece la primacía del mercado, donde los individuos pasan a ser un engrane más del intercambio de bienes y servicios, los grupos sociales se ven inmersos en esta dinámica que termina avasallando toda resistencia local que se pudiera contraponer a los intereses del capital.

“Esta es una connotación sorprendente de la modernidad en la época de la globalización: la decadencia del individuo. Él mismo, singular o colectivo, produce y reproduce las condiciones materiales y espirituales de su subordinación y eventual disolución. La misma fábrica de la sociedad global, en la que se inserta y a la que ayuda a crear y recrear continuamente, se vuelve el escenario en el que desaparece.”¹²

Lo antes expuesto resulta preocupante, ya que cuando los grandes intereses económicos minimizan al individuo como sujeto de derechos, se recrudece la hegemonía del más fuerte sobre el débil, del más rico sobre el pobre, del poderoso sobre el oprimido. Por lo que se hace necesario que se implante un Estado en el cual la normativa garantice y haga respetar los derechos humanos como freno a la voraz e inagotable avaricia del capital.

2. Influencia de la globalización en la economía

En este apartado, se exponen algunos puntos de vista de teóricos que han abordado la influencia que el fenómeno de la globalización ha provocado en la

¹¹ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, CEIICH-UNAM, 1996, p. 9.

¹² *Ibidem*, p. 8.

economía de diversos lugares. Así pues, es pertinente mencionar su evolución, algunas posturas al respecto y los efectos que ocasiona en las economías locales.

Para ello, se hace un análisis de la relación que guardan la economía y la política, puesto que de origen tienen una íntima conexión; también se considera pertinente visualizar el comportamiento de la política mundial en el contexto de la globalización.

“¿Por qué la globalización significa politización? Porque la puesta en escena de la globalización permite a los empresarios, y a sus asociados, reconquistar y volver a disponer del poder negociador política y socialmente domesticado del capitalismo democráticamente organizado.”¹³

En otras palabras, los actores transnacionales, con su poderío económico, derriban, a través de financiamientos de campañas electorales, cabildeos e incluso sobornos, las barreras legales que pudieran tener para conseguir sus propósitos, como obtener permisos, concesiones, exenciones o condonaciones públicas.

Se identifican tres fases del proceso de globalización:

La primera, entre 1890 y 1914, como parte de la etapa imperialista; la segunda, luego del retroceso que significó el periodo entreguerras, se inició hacia 1950 y concluyó con la década de 1970 con la fuerte crisis que sacudió al sistema capitalista. Finalmente, la tercera y actual fase comienza con el cambio de paradigma económico en la década de 1980, que trajo consigo altos niveles de apertura comercial y financiera, así como una fuerte dosis de privatización y desregulación en la economía, todo lo cual aceleró el proceso globalizador.¹⁴

¹³ Beck, Ulrich, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴ Kuri, Armando, “Globalización y nueva geografía productiva”, en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, México, Juan Pablos Editor. 2012, p. 103.

Sin duda, que esta evolución ha ocasionado múltiples cambios, prácticamente, en todos los aspectos de la sociedad, desde modificaciones en las formas de vestir o de hablar, abandono de tradiciones, quiebra de negocios pequeños, pérdida de empleos locales, abatimiento de derechos sindicales, hasta la expansión de empresas trasnacionales, gran circulación de bienes y servicios, e incluso, la prevalencia de organismos financieros internacionales sobre la soberanía de los Estados.

Armando Kuri agrega que la globalización contemporánea se distingue de sus predecesoras por: 1) el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; 2) la consolidación de empresas globales; 3) una mayor internacionalización de los mercados financieros, 4) el incremento del comercio intraindustrial; 5) la desregulación en los países de la OCDE; 6) la apertura de países ajenos a la OCDE; y 7) el nuevo tipo de organización flexible de la producción.¹⁵

Lo antes expuesto, pareciera vislumbrar una posición incómoda para la globalización, puesto que se habla de varios efectos negativos de dicho proceso, porque no tan solo impacta en la vida cotidiana de los particulares, sino también su influencia se extiende a la vida política de los Estados.

Asimismo, pareciera que lo verdaderamente importante es que el capitalismo permee sin frontera alguna, en la búsqueda de fortalecer la riqueza de unos cuantos, propiciando una inequitativa distribución de la riqueza en perjuicio de muchos otros.

“Queda claro que la naturaleza del capitalismo contemporáneo es representada de manera inexacta y distorsionada por la anodina noción de globalización, que

¹⁵ *Ibidem*, p.104.

simplemente consigna, con tintes apologéticos, el incremento en los flujos internacionales de capital, información, tecnología y fuerza de trabajo.”¹⁶

3. La globalización y la política mundial

Sin embargo, en los albores del siglo XXI, la globalización se logró posicionar como una categoría determinante en la explicación de las tendencias de una nueva configuración geopolítica y geoeconómica mundial.¹⁷ Por tal motivo se pasó de hablar de una política internacional a una política mundial.

La globalización, que se entiende más encaminada a la economía, se ve influenciada por la política mundial, porque la globalización comprende a los Estados y la población en general, y la política mundial, es más inclusiva, pues comprende no solo a Estados, sino también las relaciones entre compañías multinacionales, grupos terroristas u organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. También se interesa por la relación entre la política y la economía.¹⁸

Para abordar la política mundial, se presentan tres teorías: 1) la realista, 2) la liberal y 3) la marxista.¹⁹ La primera hace énfasis en que los actores principales son los Estados, ya que las empresas transnacionales y los organismos de carácter internacional tienen que ajustarse a las relaciones que se den entre los Estados. La segunda, incluye también como actores a las compañías multinacionales, grupos terroristas y organismos internacionales. La tercera, pugna porque

¹⁶ Delgado, Raúl y Márquez, Humberto, “Reestructuración capitalista, exportación de fuerza de trabajo e intercambio desigual” en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, Juan Pablos Editor, 2012, pp. 167-168.

¹⁷ Preciado, Jaime A. “Crisis económica mundial, reconfiguración geoeconómica y proyección mexicana”, en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, México, Juan Pablos Editor, 2012, p. 132.

¹⁸ Baylis, John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press. 2001, p. 2

¹⁹ Cfr. Baylis, John y Steve Smith, p.5.

prevalezca una economía mundial capitalista, donde lo que importa son las clases, y por eso ve a los Estados, las corporaciones multinacionales y las organizaciones internacionales como la clase dominante.

Estas posiciones teóricas pretenden describir la política mundial. Para los realistas, la globalización no altera las características significativas de la política mundial, concretamente, la división del mundo en Estados-Nación, porque mantienen su soberanía. Los liberales, ven que con la globalización, los estados no son los actores principales de la política mundial. Les interesa la revolución tecnológica y de comunicaciones que trae consigo. Y la ve más como una telaraña de relaciones. Para los marxistas la globalización es la última estación del capitalismo internacional, que profundiza la división entre las áreas centrales, semiperiféricas y periféricas.²⁰

Ahora bien, en cuanto a los efectos de la globalización en el ámbito local, se puede decir que este fenómeno trae consigo diversas afectaciones, puesto que la forma de vivir de las personas se ve modificada: en su forma de vestir, de hablar, de comer o de distraerse. Asimismo, llegan otros tipos de música, bebidas, aparatos tecnológicos, parques temáticos, que implican sumergirse en la modernidad.

“Las instituciones modernas difieren de las anteriores formas de orden social, en primer lugar, en su dinamismo, fruto del cual se desgastan los hábitos y costumbres tradicionales y, en segundo lugar, en su impacto global.”²¹

Con ello, van quedando atrás aquellos tiempos en los que era común encontrar la “tiendita” de la esquina, el carrito de hot dogs, las casetas telefónicas, las fondas o cocinas económicas, que eran propiedad de nuestros vecinos. Los cuales, van

²⁰ Cfr. Baylis, John, *op cit.*, pp. 6-7.

²¹ Giddens, Anthony, “Modernidad y autoidentidad” en Beriain, Josetxo comp. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona, Anthropos, 1996, p. 33.

siendo desplazados por las tiendas departamentales, los restaurantes de comida rápida, los teléfonos celulares, entre otros.

La instalación de las empresas trasnacionales, si bien crea empleos, por lo general estos son con salarios bajos. Porque como dice *Ulrich Beck*, “los empresarios han descubierto la nueva fórmula de la riqueza, que no es otra que - capitalismo sin trabajo más capitalismo sin impuestos.”²²

La globalización ocasiona grandes trastornos que influyen en el entorno, principalmente, de las ciudades puesto que las tecnologías de la información y la comunicación son más accesibles. Sin embargo, las poblaciones rurales también se ven invadidas por diversas nuevas costumbres, como por ejemplo, el uso de teléfonos celulares o tabletas electrónicas. Los cuales son comprados tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Pero eso no quiere decir que de forma automática, los beneficios económicos se esparcen por dichas zonas, sino por el contrario, pudiera profundizarse la pobreza. “No se debe olvidar que la modernidad [y también la globalización] produce diferencia, exclusión y marginalización.”²³

La recaudación de impuestos tampoco suele verse favorecida en el ámbito local, puesto que una de las características que los actores trasnacionales tienen es que buscan lugares donde se paguen impuestos más bajos, y si se pueden evadir, pues mucho mejor para ellos.

No es de extrañar pues que con la globalización, se produzcan serias implicaciones económicas en la vida institucional de un país, pero principalmente en la economía de determinadas regiones o ciudades, que resienten sus efectos de manera polarizada, porque algunos se hacen más ricos sin importar pasar por encima de otros. Y el Estado no provee las medidas indispensables para prevenir que en esa transición se vulneren derechos humanos.

²² Beck, Ulrich, *op cit*, 16.

²³ *Ibidem*, p. 39.

4. La globalización y la gobernanza global

Como se ha escrito, con la globalización se derriban fronteras, se acortan las distancias y se propagan diversas actividades relacionadas con bienes y servicios, todo ello, desvaneciendo la soberanía de los Estados y propiciando el enriquecimiento de los actores de este fenómeno, que se vuelven más ricos sin importarles las estelas de afectaciones locales que ocasionan.

En este sentido, la globalización política se relaciona con el influjo de organizaciones supranacionales, como las Naciones Unidas y la Unión Europea, por ejemplo, y con el ascenso de lo que suelen llamarse políticas globales o “gobernanza global” que tiene como sustento a la preeminencia de sistemas democráticos como los más deseables para asegurar el desarrollo humano y el crecimiento sostenible.²⁴

Pero, ¿Qué se debe entender por gobernanza global?, *Thomas Weiss*, afirma que “es un conjunto de esfuerzos colectivos para identificar, entender o acometer problemas mundiales que se presentan, más allá de las capacidades de Estados individuales para resolverlos. Puede ser útil pensar en la gobernanza global como la capacidad, dentro de un sistema internacional, para proporcionar servicios y bienes públicos, en ausencia de un gobierno mundial.”²⁵

En ese contexto, es necesario que se establezcan reglas para que se propicie un mayor control jurídico de los actores transnacionales, que inhiba la violación de derechos humanos. Obviamente, que esta iniciativa no tiene buena acogida en los países desarrollados, puesto que implica limitar su poder sobre otras naciones, o en su defecto, limitar la actuación de sus empresas transnacionales que rigen el mercado.

²⁴ Cerva, Daniela, *Políticas de igualdad de género con enfoque de gobernanza. Bases conceptuales*, México, FLACSO, 2014, p. 14.

²⁵ Weiss, Thomas G. *Global governance: why?, what?, wither?*, Cambridge, UK, Polity Press, 2013, p. 99.

Sin embargo, la participación ciudadana en las políticas públicas resulta imprescindible, para poder disminuir las desigualdades sociales, pero ya no en un contexto territorial delimitado.

Un ejemplo básico en este sentido es la defensa por los derechos humanos; en términos éticos y políticos no se puede considerar solo el contexto del Estado-nación. Su apuesta es que constituyen valores universales y aplicables porque preceden las leyes internacionales y nacionales. Los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a su defensa han sabido utilizar este argumento para posicionar las demandas de resguardo de la integridad y la vida de las personas más allá de un territorio específico.²⁶

De tal modo, que a través de la gobernanza global, se pueda ejercer, sino en su totalidad, al menos en alguna medida, un control de los efectos de la globalización; y al mismo tiempo promover políticas públicas con participación ciudadana que redunde en una mejor garantía de los derechos humanos.

5. Los efectos de la globalización en el derecho

Como se ha visto, la globalización implica la diseminación de diversos procesos que impactan, tanto positiva como negativamente, los aspectos que se relacionan con la vida institucional de un país. Por lo que este fenómeno, necesariamente va a producir un impacto en la Constitución y en las leyes secundarias.

La garantía internacional de los derechos encuentra al menos una doble justificación: por un lado, podríamos decir que el proceso de internacionalización y globalización no puede dejar de manifestarse también en el ámbito jurídico. Desde esa perspectiva, la protección de los derechos se ve afectada también por el proceso de producción y recepción que a nivel mundial se produce en el ámbito del derecho constitucional. Por otro lado, ese proceso de globalización obliga necesariamente a extender los espacios jurídicos y de protección de los derechos, conformando a los derechos como

²⁶ *Ibidem*, p. 15.

una especie de «moneda ideal» única, con valor legal en gran parte de los ordenamientos.²⁷

Los posibles beneficios siempre serán visibles y hasta cierto punto compartidos, de lo que no se habla es de los efectos negativos que el fenómeno de la globalización trae consigo. En el ámbito del derecho, como en cualquier otro aspecto, no es fácil determinarlos con un examen a priori, porque si bien su expansión puede ser sutil, los efectos negativos pueden ser manifestados, paulatinamente, de una forma casi imperceptible, pero cuando hace irrupción, las consecuencias se reflejan en las economías locales, en los ordenamientos jurídicos e incluso en crisis económicas que son provocadas por agentes globales.

Un efecto negativo puede ser los cabildeos en los órganos legislativos de los representantes de dichos agentes, que toman como objetivo principal, lograr que la ley sea más flexible o que presente lagunas jurídicas, por virtud de las cuales puedan realizar sus actividades.

En México, un ejemplo de ello, puede ser lo referente a la propiedad y al uso de zonas de uso exclusivo de los mexicanos que se dispone en el artículo 27 de la CPEUM.

Con esas menciones sobre los efectos negativos de la globalización en el derecho, que como se ha visto representa el debilitamiento de las instituciones, la flexibilidad de las leyes y el empoderamiento de los agentes globales, se traduce en la vulneración de los derechos humanos de la población. Porque no se puede privilegiar la obtención de beneficios para unos pocos en detrimento de los derechos de la mayoría, principalmente, de grupos vulnerables de la sociedad.

²⁷ Balaguer Callejón, Francisco, “Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa”, *ReDCE*, nº 1, Enero-Junio de 2004, pp. 26-27.

6. La globalización y los derechos humanos

Pero integrar a los derechos humanos en el vocabulario de los actores transnacionales no resulta fácil, porque son una contraposición a los intereses económicos que son su razón de ser.

Se considera pertinente recordar lo que ya se ha sostenido, en referencia a ellos, en otro trabajo académico: los derechos humanos son las facultades inherentes a las personas, para defender o repeler alguna invasión, en su esfera jurídica, de la autoridad o de otro particular, que tenga como fin el menoscabo o detrimento de su dignidad, patrimonio o su integridad tanto física como intelectual.²⁸

En México, en años recientes se ha impulsado el reconocimiento en la ley de los derechos humanos, lo cual no garantiza su plena realización, aunque de inicio es un gran avance.

“Se ha reconocido que la positivación de los derechos humanos ha abierto espacios institucionales que han permitido a los diferentes sujetos sociales constituirse en sujeto de derecho y, consiguientemente, ha dado instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia.”²⁹ Con ello, al menos en el papel, los sujetos sociales acceden a un plano de igualdad y de justicia históricamente anhelada.

Sin embargo, cuando la globalización se expande y alcanza otros espacios geográficos, se comprueba una vez más que la regulación normativa es imprecisa y muchas veces carente de colmillos jurídicos para meter en cintura a aquellos

²⁸ Aguilera Durán, Jesús, “La Constitución de 1917 y sus reformas en materia de derechos humanos” en Barreto Zamudio, Carlos y Nájera Nájera, Guillermo Antonio (coordinadores), *Constituciones y legislación en México: aproximaciones desde los estudios regionales (a cien años de la Constitución de 1917)*, Primera edición, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2020, p. 325.

²⁹ Guendel González, Ludwuiq, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, no. 97, Universidad de Costa Rica, p. 107.

actores transnacionales que corren como la sangre que llena las arterias y dan vida a la globalización.

Es entonces cuando se presentan las violaciones a derechos humanos porque los mencionados actores no tienen recato de pasar por encima de las normas nacionales con tal de instalarse y empezar sus negocios. Por mencionar algunas actividades, respecto del medio ambiente, los recursos naturales, el subsuelo, que son tan importantes para la vida humana.

Por lo que surgen las siguientes preguntas: ¿Hasta dónde los intereses particulares deben estar por encima del interés público? ¿Los derechos humanos pueden ser vulnerados por satisfacer la ambición de unos pocos? ¿Las leyes son hechas para ser ignoradas? ¿Cómo puede el Estado garantizar que los derechos humanos prevalezcan sobre los intereses económicos?

La realización de los derechos humanos tiene que ver con la eficacia de la ley, con frecuencia se puede constatar que no se necesitan más disposiciones normativas que regulen la vida social, sino más bien que se aplique correctamente lo que establece la Constitución federal y se cumplan las obligaciones del Estado contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Es común conocer que cuando una empresa transnacional tiene interés en establecerse en alguna parte del territorio nacional, a través de actos de corrupción obtiene licencias, permisos o concesiones, las cuales, posteriormente, con todo el respaldo financiero con el que cuentan, a través de entramados legales, burlan los impedimentos que pudieran tener para obtener sus fines.

Por ejemplo, en materia ambiental, las concesiones de minas, se realizan a través de un procedimiento administrativo, por medio del cual se otorga el uso y disfrute de grandes extensiones de tierras, que pueden ser cientos o miles de hectáreas. Las que se verán afectadas por el uso indiscriminado de químicos necesarios para extraer minerales. Asimismo, se utilizan grandes cantidades de agua, que producen desabasto en las zonas vecinas.

Otro ejemplo pudiera ser el uso de las playas territoriales, las cuales se ven inundadas por empresas trasnacionales, principalmente del sector servicios, que no tan solo las utilizan para instalarse, sino que incluso las privatizan para su explotación comercial.

Si bien es importante que se reciba inversión extranjera, o la reubicación de empresas ya instaladas en el territorio nacional, porque eso supone la reactivación de la economía nacional, se considera que debe hacerse con el único fin de beneficiar a la sociedad en general y no solo a los intereses privados.

Después de analizar los puntos de vista antes expuestos, en el ámbito jurídico, la globalización puede ser entendida como, la manifestación de una transculturización que trae como consecuencia el compartimiento de figuras e instituciones jurídicas que han sido previamente experimentadas en otras latitudes, y que al tener contacto con el orden jurídico local, se contagia el tratamiento jurídico experimentado, a partir de mostrar sus beneficios y los aspectos positivos que este proceso lleva implícitos.

Una de estas figuras jurídicas es la perspectiva de derechos humanos, la cual se busca sea incorporada a los presupuestos públicos para que se pueda acceder a una plena protección y garantía de los derechos humanos. De paso sea dicho se cumpla con las obligaciones que el Estado tiene derivadas de tratados internacionales.

III. PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO

Los derechos humanos, teóricamente hablando, se considera que deben ser el eje fundamental sobre el cual gire la vida institucional de un país, porque lo que se garantiza al reconocerlos y protegerlos es la dignidad de las personas.

Esto es, los derechos humanos deben ser un elemento estructural insoslayable de las Constituciones de los Estados sociales y democráticos de derecho, no solo desde un mero plano formal de la legislación y la arquitectura administrativa del Estado, sino principalmente, en su aspecto

sustantivo, que implica su reconocimiento y protección como derechos inherentes a la condición humana, por lo cual se erigen como principio, razón y fin del mismo Estado.³⁰

Es así que surge la necesidad de visualizar alternativas que eviten la discriminación y la vulneración de derechos humanos y eso permita buscar una solución real a las necesidades sociales, brindar justicia social y oportunidades a los que menos tienen. Lo que se podría materializar al optimizar y destinar más recursos públicos al gasto social así como eficientar el gasto público en general.

Con el cambio del milenio, dos corrientes de conocimiento que tradicionalmente estuvieron separadas –las finanzas públicas y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos-, empezaron a converger a través del trabajo de incidencia de organizaciones de la sociedad civil, propuestas teóricas de la academia y programas de gobierno y políticas específicas que buscan que los derechos humanos puedan estar incluidos como fin y método de la acción gubernamental.³¹

Con dicha convergencia se empieza a hablar de una visión humanista que impregnada en el presupuesto público permita cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado es parte.

Desde el derecho internacional de los derechos humanos se han creado una serie de obligaciones a cargo de los Estados, que se pueden agrupar de la siguiente forma:

³⁰ Pardo Rebolledo, Jorge Mario, “El papel de las costas constitucionales en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, pp. 128-129.

³¹ Mora Maurer, Diego de la, “Introducción” en Blyberg, Ann y Hotbauer, Helena, *Artículo 2 & Presupuestos públicos*, FUNDAR, IBP publicaciones, 2017, p. 5.

1. Obligaciones generales: respetar, proteger, garantizar y promover.
2. Elementos institucionales: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.
3. Principios de aplicación: contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.³²

En ese orden de ideas, la perspectiva de derechos humanos sirve para reencauzar la forma en que se desarrolla la gestión pública y la inclusión de políticas públicas en el presupuesto público, que además de imponer prioridad a las necesidades sociales de forma estructural, se optimicen los recursos públicos y se haga efectiva la protección y garantía de los derechos humanos.

No obstante, su incorporación en las legislaciones nacionales, se ha ido produciendo de manera gradual, por lo que no se ha tenido el impacto deseado.

Lo que parece no ser tomado en cuenta es que la perspectiva de derechos humanos abre un abanico de posibilidades para no tan solo encaminar recursos públicos que atiendan las necesidades sociales sino que se materialice el objetivo de que el presupuesto público sea la herramienta por medio de la cual se alcance la protección de los derechos de la sociedad.

1. La Organización de las Naciones Unidas y la perspectiva de derechos humanos

En el campo del derecho internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha realizado serios esfuerzos para que los derechos humanos sean contemplados por los Estados, no como una concesión que ellos le otorgan a los particulares, sino como una práctica cotidiana en el ejercicio de su gobierno, para

³² Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 191.

cumplir con un deber que ellos se han autoimpuesto al firmar los convenios internacionales.

Por tal razón, “en el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se impulsó la perspectiva de derechos humanos como un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo.”³³

Ello ha motivado a impulsar la integración de una perspectiva humanista a los presupuestos públicos, porque los contempla como una herramienta, que al ser utilizada como política pública, incide directamente en la protección de los derechos fundamentales. Se considera que la mejor forma de mostrar una disponibilidad real y concreta para garantizar la protección de los derechos humanos, es que los Estados destinen recursos perfectamente etiquetados para satisfacer necesidades sociales, previamente identificadas.

Con el propósito de buscar una solución a la falta de respuesta de los Estados para fortalecer las políticas de protección de los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, se llevó a cabo en Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

En ese sentido, en 1993 se emitió la Declaración y Programa de Acción de Viena, como un esfuerzo para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de los derechos humanos al nivel interno de los Estados, en dicho documento se recomendó a los Estados elaborar su propia

³³ Vázquez Daniel y Serrano Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011. Apuntes para su aplicación práctica*. Documento de trabajo, 2011, p. 15.

estrategia mediante la realización de planes nacionales de derechos humanos.³⁴

Esto no luce fácil de lograr, porque además de factores jurídicos o sociales, también se inmiscuyen los políticos y hasta los culturales, lo que complica aún más que el tema avance hacia un planteamiento más estructurado de políticas públicas, donde se vea reflejado el interés estatal por respetar los derechos como lo establecen los diversos instrumentos jurídicos internacionales en la materia.

La promoción y protección de los derechos se confirmó como un elemento central de la identidad y el propósito de las Naciones Unidas, lo que llevó a adoptar la crucial decisión de establecer el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Cada vez que esos derechos se violan o son amenazados, la voz del Alto Comisionado se levanta coherente, clara y resonante en favor de la dignidad y la rendición de cuentas.³⁵

Así pues, la ONU a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha promovido esta forma integral de protección y garantía de los derechos humanos.

El ACNUDH ha tomado como una de sus principales banderas, el que los Estados integren la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público, para ello, ha realizado diversos eventos académicos, capacitaciones a entidades gubernamentales, publicaciones de difusión y promoción de los derechos humanos, encaminados a concientizar a la sociedad civil y a los políticos que gobiernan el país de que el gasto público se debe programar, tomando en cuenta las necesidades de la sociedad, pero no tan solo como paliativos temporales, sino buscar implementar políticas públicas que resuelvan problemas sociales de fondo.

³⁴ Steiner, Christian, y Sepúlveda, Ricardo, en *Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2017, p. 15.

³⁵ BAN ki-moon, "Prólogo" en *Declaración y Programa de Acción de Viena, USA*, OANUDH-ONU, 2013, p. 5.

Por tal razón, y con el fin de darle seguimiento a la actuación estatal, en el 2008, en el seno de la ONU se trabajó en la utilización de indicadores que midieran la eficacia estatal respecto de los derechos humanos.

Al respecto cabe plantearse hasta qué punto la utilización de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para cada atributo de los derechos humanos refleja las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y si la utilización de ese tipo de configuración de indicadores para "disociar" el texto del contenido normativo de un derecho es una opción mejor que establecer indicadores para las tres obligaciones señaladas respecto de cada derecho.³⁶

Como se puede observar, no es un plan muy fácil de llevar a cabo, menos si se toma en cuenta que no hay voluntad política para incursionar de manera efectiva en el desarrollo legislativo, administrativo y jurisdiccional para que se cambie esa forma de gobernar. Al parecer es más fácil hacer declaraciones populistas para proporcionar paliativos temporales a problemas, que de origen, son estructurales.

Pero eso no ha sido obstáculo para que la ONU prosiga en la búsqueda de una mayor protección de los derechos humanos, como se puede observar en el avance significativo que ha tenido en materia de derechos humanos.

“La Conferencia de Viena fue el inicio de un proceso que aseguró que se aprobara el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor en mayo de 2013, dando por fin a las personas la posibilidad de denunciar al nivel internacional presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.”³⁷

³⁶ ONU, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008, p. 7 inciso 9.

³⁷ ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, USA, OANUDH-ONU, 2013, p. 9.

2. La doctrina y la perspectiva de derechos humanos

Los autores de artículos científicos, tanto de forma escrita, como en participaciones en eventos académicos especializados en temas de actualidad, son quienes investigan y desarrollan ideas nuevas sobre la forma de solucionar alguna problemática jurídica.

De tal modo, que dichas ideas se van consolidando y tiende a presentarse una aceptación cada vez mayor por personas interesadas en dichos temas. Se comienzan a publicar esos trabajos de investigación, primeramente, en revistas científicas especializadas, lo que después habrá de dar vida a libros que conforman la doctrina, la cual es una fuente del derecho.

En el caso de los presupuestos públicos y derechos humanos, uno de los académicos que ha desarrollado este tema, es el Dr. Horacio Corti, quien es pionero “con una investigación que fue plasmándose en sucesivos ensayos, conferencias, clases universitarias y libros a partir de 1995.”³⁸

Este importante jurista, primero en Argentina y posteriormente, en diversos países en el extranjero, ha tocado el tema y lo ha incluido en sus obras, realizado eventos dedicados a este tema y publicaciones colectivas con autores provenientes de distintos países. Esto lo presenta como un referente en Argentina y también fuera de sus fronteras.

Ahora bien, su ideología sobre este tema tiene su fundamento en el derecho constitucional presupuestario, el cual, le da nombre a una de sus más importantes y reconocidas obras jurídicas, en la cual se plasman sus aportes en la materia.

³⁸ Corti, Horacio G. “Ley de Presupuesto y derechos fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero” en Corti, Horacio G. *El Derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires, 2010, Tomo I, p. 637.

En dicha obra se observa cómo se analizan los tres momentos del derecho financiero: el tributario, el patrimonial y el presupuestario. En relación al último de ellos y en respuesta a la justificación que suelen dar los jueces, cuando se litiga un caso de violación de derechos humanos, para no inmiscuirse en controversias con los demás poderes públicos, que no se puede ejecutar una resolución si el Estado no ha previsto, de manera anticipada, el destino de recursos públicos para tal fin.

Por tal razón, respecto del presupuesto público y en relación a los derechos humanos, el Dr. Corti sostiene:

Las referencias al derecho presupuestario a fin de justificar la falta de protección de un derecho fundamental se presenta por dos vías argumentales, ambas débiles.

En primer lugar por la vía de alegar la inexistencia o la limitación de recursos presupuestarios, de manera que el Estado pretenda proteger el derecho hasta el monto de los recursos que pueda disponer al respecto.

La segunda argumentación se basa en la idea de que los jueces no pueden tomar decisiones judiciales que tengan efectos presupuestarios o que impliquen dar sumas de dinero por parte del Estado.³⁹

Pero, en este punto se considera pertinente señalar que no se trata de que los jueces administren o legislen, sino que, a la hora de desarrollar su actividad jurisdiccional, se cumpla con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales han sido signados por la mayoría de los Estados y los compromete a respetarlos, garantizarlos y aplicarlos en todos los aspectos de la vida política de un país.

“Sin pretender agotar la posible enumeración de obligaciones genéricas de los Estados, consideraremos las siguientes: a) la prohibición de toda discriminación;

³⁹ Corti, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 913.

b) la obligación de adoptar medidas inmediatas; c) la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; d) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad.”⁴⁰

En ese mismo orden de ideas, se considera que la necesidad de integrar una perspectiva humanista al presupuesto público, tiene como objetivo prevenir la vulneración de derechos humanos, específicamente los derechos sociales, y en caso de que llegaran a presentarse, el gobierno no pueda alegar falta de recursos públicos para atenderlas.

Los derechos sociales también suponen obligaciones negativas y positivas por parte del Estado. Con respecto a las obligaciones negativas, el Estado debe abstenerse de afectar indebidamente la salud, la educación, la vivienda, el puesto de trabajo, la posibilidad de formar sindicatos, la integridad de las jubilaciones, pensiones, etc. Con respecto a las obligaciones positivas, pueden compararse con las de los derechos civiles, primero tiene que regular los derechos completando su contenido, segundo, el Estado debe proteger a los titulares del derecho frente a la posible injerencia indebida de sus propios agentes o de terceros; realizar una actividad preventiva, y también la reparatoria y sancionatoria.⁴¹

Definitivamente, se ha de coincidir con esta postura, puesto que una de las directrices del enfoque humanista en el presupuesto público versa sobre la obligación que el Estado tiene para proteger y garantizar los derechos humanos y ello no será posible, si hay ausencia de recursos públicos para atender las necesidades sociales.

Por lo tanto, con el fin de perseguir un HRB [Presupuesto de Derechos Humanos] como una herramienta para implementar los DESC [Derechos

⁴⁰ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006, p. 48.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 23-24.

Económicos, Sociales y Culturales], un HRB necesita ser entendido más allá de los límites de la sociedad civil. Debería poner a los gobiernos a la vanguardia. Los gobiernos, con su poder de ejecución, deberían realizar el HRB ellos mismos en cooperación con la sociedad civil y sus ciudadanos. Mientras que los DESC son obligaciones legales impuestas a los estados bajo las leyes internacionales, especialmente el PIDESC y otros tratados equivalentes, los presupuestos públicos tienen la capacidad de reflejar cómo los estados implementan sus obligaciones de DESC.⁴²

Esto quiere decir que el Estado tiene la obligación de incluir a los derechos humanos en el presupuesto público desde el mismo momento en que firmó dichos convenios internacionales en materia de derechos humanos. De otra manera, parece ser que solo maquilla cifras, estadísticas y datos con el propósito de quedar bien ante los organismos internacionales, pero sin reflejar una actividad estatal propensa a dar seguimiento a los principios rectores que protegen los derechos humanos.

La conexión entre los presupuestos y los derechos es más evidente cuando consideramos ciertos derechos, como el derecho a la educación, la salud o la alimentación, que implican típicamente que los gobiernos comprometan una parte sustancial de sus presupuestos para mantener escuelas, clínicas y hospitales, así como a proyectos de apoyo agrícola, programas de alimentos subsidiados y otras iniciativas.⁴³

Lo antes expuesto implica que el Estado realice conductas positivas, es decir, un hacer dentro de su actividad pública y, para garantizar los derechos humanos, se considera pertinente que exista una partida presupuestal que tenga como

⁴² Bui, Hien, “Human Rights Budgeting: Making governments accountable for economic, social, and cultural rights”, *QMHR*, (2015), (2) 1, p. 112.

⁴³ Blyberg, Ann, “Government Budgets and Rights Implementation: Experience from Around the World” en Heymann, Jody y Cassola, Adele, *Making equal rights real*, New York, Cambridge University Press, 2012, pp. 195-196.

destino, no tan solo programas, dependencias o recursos humanos, sino también la atención focalizada de los derechos antes enunciados.

“El aporte principal del enfoque de los derechos humanos consiste precisamente en el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho, que había sido rota tanto por las concepciones realistas que negaron la importancia del derecho en el accionar social, como por las concepciones positivistas e institucionalistas que desvincularon al titular del derecho, de su construcción social.”⁴⁴

En otras palabras, si se contempla a la persona como un ser individual y colectivo a la vez, el propósito de incorporar una visión humanista al presupuesto implicaría no tan solo el destino de recursos públicos para cubrir determinadas necesidades sociales, sino realizar todo un entramado político y jurídico, para constatar que dichos recursos lleguen al destinatario final que es la persona como miembro de un sector de la sociedad.

3. La sociedad civil organizada y la perspectiva de derechos humanos

Las organizaciones de la sociedad civil también han hecho sus aportaciones a este tema, puesto que las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones académicas, los observatorios ciudadanos o las asociaciones defensoras de derechos humanos, han participado activamente en la promoción de la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público.

“Las organizaciones, como catalizadoras de nuevos riesgos para los derechos humanos y nuevas situaciones de exclusión, pueden asumir un papel destacado en la configuración del derecho, de su interpretación y su implementación.”⁴⁵

⁴⁴ Guendel González, Ludwug, *op cit.*, p. 109.

⁴⁵ Mendiola, Marta, “La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas”, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, Observatori DESC, diciembre de 2009, p. 12.

Así pues se tienen organizaciones en México, como FUNDAR quien en su organigrama incluye un área de investigación dedicada a este tema en particular.

“Fundar es una institución no lucrativa, plural, independiente y apartidista que busca contribuir a la consolidación de la democracia sustantiva. Creada en 1999 por reconocidos expertos en diversas áreas de especialidad, Fundar se ha especializado en el análisis de presupuestos y políticas públicas, en el fortalecimiento legislativo e institucional y en hacer realidad el derecho de acceso a la información, entre otros temas.”⁴⁶

Fundar ha publicado diversos libros sobre el tema como: “Los efectos del presupuesto en el sector rural”. Fue parte del grupo central que lideró el Grupo de Trabajo sobre el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y definió las tareas a realizarse en el cual trabajaron sus investigadores: *Gabriel Lara, Diego de la Mora, Mariana Pérez y Miguel Pulido* que culminó con la publicación del libro “Artículo 2 y presupuestos públicos”. Ha publicado documentos como el de “La austeridad en el presupuesto tiene un precio muy alto”, entre otros importantes estudios.

OXFAM, es otra organización de la sociedad civil muy inmersa en el desarrollo de este tema, por lo que ha realizado diversos estudios sobre el mismo. Su trabajo versa sobre los siguientes niveles interconectados:

Macro: trabajamos para abrir el espacio público al debate, proponiendo ideas a través de nuestras campañas y nuestras investigaciones e influyendo en quienes toman las decisiones.

Meso: trabajamos con otrxs, creamos alianzas, nos sumamos a otras ideas y buscamos que otros se sumen a las nuestras. Buscamos agendas comunes y a aquellos que pueden hacer la diferencia para lograr cambios reales.

⁴⁶ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Informe de Actividades 2007*, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/informeinstitucional2007.pdf>

Micro: tenemos presencia en localidades concretas, trabajamos de forma directa con las personas, aprendemos de y con ellas, y juntos creamos agendas de cambio.

Impulsamos el liderazgo y la participación de personas jóvenes, mujeres y comunidades indígenas, contribuyendo al fortalecimiento de organizaciones locales e influyendo en los gobiernos para garantizar los derechos de todos.⁴⁷

Ha publicado diversos informes sobre la pobreza y la falta de recursos para garantizar los derechos humanos, como el de “Desigualdad extrema en México”, “¿Bienestar público o beneficio privado?” y el de “Índice de compromiso con la reducción de la desigualdad (CRI) 2018”, entre otros. Esto ha contribuido a proporcionar datos sobre la vulneración de derechos humanos y la ausencia de recursos en los presupuestos públicos para alcanzar su garantía efectiva.

En lo que respecta a las asociaciones de académicos, la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO) tiene contemplada un área de investigación dedicada a la perspectiva de derechos humanos y el presupuesto público. Ha publicado los siguientes libros: “Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos”, “Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de análisis de contexto para casos de violaciones a los derechos humanos”, entre otros.

“Por otro lado, varias organizaciones de la sociedad civil y agencias públicas de protección de los derechos han incorporado (más o menos recientemente) estas preocupaciones en su trabajo cotidiano, al estudiar, por ejemplo, cuánto se dedica en el presupuesto a los rubros educativos, de salud, o medioambientales, o cuánto cuesta mantener encerrada a una persona en prisión.”⁴⁸

⁴⁷ Oxfam México, disponible en: https://www.oxfamMexico.org/nuestro_trabajo

⁴⁸ González Bertomeu, Juan F. “Prologo. El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina”

Sin duda, esto ha permitido que el tema permanezca en la agenda gubernamental, pero sin que incida de forma estructural para que se produzca un cambio sustancial en la manera de implementar las políticas públicas.

“Hasta ahora, la sociedad civil ha jugado un importante rol en promover la conexión entre derechos y presupuestos públicos.”⁴⁹. Lo que da la pauta para que se profundice en investigaciones que expongan resultados sobre la atención u omisión de los derechos humanos.

Hay mucho por hacer, porque la sociedad civil es quien más ha sufrido las consecuencias de la falta de una perspectiva humanista en los presupuestos públicos, y se considera prudente afirmar que la presión que se ejerza sobre la clase política gobernante ha sido fundamental para lograr que se incorpore un enfoque de derechos humanos al presupuesto público.

“La participación de organizaciones de derechos humanos lleva a enmarcar el análisis de los presupuestos en términos de las obligaciones del gobierno, la no-discriminación, el cumplimiento progresivo, las obligaciones básicas y la no-regresión.”⁵⁰

Pero también resulta indispensable que el Estado sea receptor de esa propuesta y asuma con responsabilidad el cambio paradigmático que puede propiciar para que modifique su forma de gobernar, ya que el trabajar de forma compartida puede ser benéfico para la sociedad en general.

en Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *El costo de los derechos*, México, Siglo XXI Editores, 2012, p. 20.

⁴⁹ Ann Blyberg, *Government Budgets and Rights Implementation: Experience from Around the World* (CUP 2014) 21.

⁵⁰ Balakrishnan, Radhika et al, “Máximos recursos disponibles y derechos humanos: informe analítico” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA*, Año 7, Numero 11, Junio de 2017, Buenos Aires, p. 19

“El vislumbrar un Estado con verdadera perspectiva de derechos humanos, exige desterrar la falsa visión en la que el respeto y garantía de los derechos fundamentales, es una pérdida de poder y control. Eliminar esta convicción latente en la actuación de la autoridad, permite el fortalecimiento del régimen democrático y por ende, el desarrollo social integral.”⁵¹

4. Perspectiva de derechos humanos en México

En el contexto nacional, se empieza a hablar de la trascendencia que revisten los derechos humanos en la vida pública del país, con la influencia de organismos internacionales sobre derechos humanos, como la OEA y la ONU, la participación activa de la sociedad y la elaboración de los programas de derechos humanos, los cuales, si bien revisten importancia, no consiguen alcanzar el fin para el que fueron creados.

La vinculación de los derechos humanos con el presupuesto público, surge a partir del año 2007, cuando el ACNUDH, junto con organizaciones de la sociedad civil, académicos y organismos no jurisdiccionales de derechos humanos, impulsaron la iniciativa de realizar un diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México o CDMX), el cual se logró consolidar en el 2008 y que tuvo como consecuencia directa que se elaborara el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal publicado en 2009.

Le siguieron el Manual de la perspectiva de Derechos Humanos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y un Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal.

Con estos instrumentos, se visualizaba un país más inclusivo, pero también un viraje en la forma de elaborar las políticas públicas del gobierno mexicano, las cuales van a reflejar la voluntad que tiene el Estado para atender reclamos y necesidades sociales.

⁵¹ Steiner, Christian, *op. cit.*, p. 5

A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

El ACNUDH ha logrado avances significativos, puesto que al promover el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (Hoy Ciudad de México) publicado en el 2008, y el Programa de Derechos Humanos del 2009 se fue creando una percepción más clara de la realidad social.

Otro momento digno de resaltar en el trabajo del ACNUDH fue la publicación en el año 2010, del Manual de la perspectiva de Derechos Humanos, publicado por la Secretaría de Gobernación del gobierno federal con lo cual se dio otro paso consistente en la promoción de dicha forma de hacer políticas públicas.

Posteriormente, se siguió trabajando en el mismo sentido, procurando incidir en el ámbito nacional, pero no logrando mucho eco en el gobierno federal, pero al menos se consiguió que se redactara, por la Secretaría de Gobernación, un Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Este documento, en su primera versión, fue publicado en enero del 2014, el cual tuvo como contenido los siguientes temas: Parte 1: los derechos humanos y las políticas públicas 1.1. ¿Qué son los derechos humanos? 1.2. ¿Qué son las políticas públicas? 1.3. ¿Qué es la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas? Parte 2: Elementos de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, 2.1. Transversalidad, 2.2. Perspectiva de género, 2.3. Igualdad y no discriminación, 2.4. Participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, 2.5. Progresividad, 2.6. Principio pro persona, 2.7. Transparencia y rendición de cuentas. Parte 3: Planeación con perspectiva de derechos humanos, 3.1. ¿Cómo transversalizar la perspectiva de derechos humanos en el proceso de planeación, programación y presupuesto? 3.2. Algunos elementos para diseñar e implementar un programa con perspectiva de derechos humanos. Parte 4: Construcción de indicadores, 4.1. ¿Qué es un indicador? 4.2. ¿cómo se construye un indicador de derechos humanos? 4.3. ¿Cuáles son las

características de un buen indicador? 4.4. Ficha técnica de un indicador. Parte 5: Evaluación, 5.1. ¿Cómo realizar evaluación de políticas públicas? 5.2. ¿Qué elementos evaluar en materia de derechos humanos? y las Conclusiones.

Como se puede observar, la trascendencia de este documento radica en que se incluyen todos y cada uno de los elementos de la perspectiva de derechos humanos, pero además, ya con el conocimiento e intervención en su elaboración y difusión de la Administración Pública Federal, lo que sin duda, es un gran avance, puesto que fue el documento base para empezar a difundir y promover este tema en las entidades públicas.

B. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy CDMX)

Un gran impulsor del tema en comento lo fue, sin duda, el Dr. Emilio Álvarez Icaza, quien como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, le imprimió un gran impulso a la promoción y difusión del respeto a los derechos humanos.

A este especialista en derechos humanos, se le reconoce el apoyo que le dio al proyecto del diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal, pero también porque impulsó esa vinculación entre el presupuesto público y los derechos humanos, lo que hace más trascendente su trabajo en materia de defensa de los derechos ciudadanos.

C. Presupuesto público en el Distrito Federal

Con la aprobación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en el año de 2009, se hizo necesario un reajuste de recursos a diversas áreas dirigidas a la prevención y garantía de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Primeramente, se vio una variación en el rubro Subfunción 14 destinado a los derechos humanos el cual en el Presupuesto 2009 fue de 935, 264,155, para ubicarse en el Presupuesto 2010 en 327, 870,449.00, pero se vio una redirección de recursos públicos hacia los rubros de educación, salud, vivienda, entre otros.

Con este antecedente como preludio, el cual sin duda fue un buen inicio y después de no fáciles caminos, se logró que la Constitución Política de la Ciudad de México, incluyera en su redacción un importante contenido de derechos humanos, lo que la hace mostrarse como una Constitución progresista y pionera en el ámbito nacional.

D. Constitución Política de la Ciudad de México

En México, se tiene como antecedente la incorporación de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público en la Constitución Política de la Ciudad de México, que puede representar el punto de partida para que la Federación legisle sobre la materia.

Después de diversas gestiones para que el Distrito Federal hoy CDMX tuviera una Constitución propia, finalmente “en fecha 29 de Enero 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México.”⁵²

De tal modo que al incorporarse el fundamento jurídico de la perspectiva de derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México, esto se refleja en los siguientes artículos:

El artículo 5º en su apartado A, que se denomina Progresividad de los derechos, dispone en los incisos:

- 1. Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena*

⁵² Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada y expedida por el Pleno de la Asamblea Constituyente en Sesión Solemne el 31 de enero de 2017. Publicada el 5 de febrero de 2017, [consultada el 20 de marzo 2019] disponible en: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad.

Con lo que se puede observar el compromiso del constituyente capitalino con los derechos humanos, el cual se complementa con lo que dispone el inciso:

6. La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas. Este sistema diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias.

En ese orden de ideas, sirve como corolario lo que prescribe el mismo artículo, sobre la incorporación de los derechos humanos al presupuesto público, lo que se puede visibilizar en el inciso:

7. Este sistema elaborará el Programa de Derechos Humanos, cuyo objeto será establecer criterios de orientación para la elaboración de disposiciones legales, políticas públicas, estrategias, líneas de acción y asignación del gasto público, con enfoque de derechos humanos, asegurando en su elaboración y seguimiento la participación de la sociedad civil y la convergencia de todas las autoridades del ámbito local.

Estas disposiciones reconocen las facultades de las autoridades, pero también promueven la participación de la sociedad civil en la programación de las políticas públicas y en la estrategia del gasto público, lo que representa la incorporación de otro de los elementos de la perspectiva de derechos humanos: la participación ciudadana.

Además, en cuanto a la educación, se prevén acciones a implementar en aras de salvaguardar y garantizar este derecho a aquellos sectores de la población que se encuentran en desigualdad social en relación a la demás población. Esto se especifica en el Artículo 8, titulado Ciudad educadora y del conocimiento, en el inciso 10:

“Las autoridades de conformidad con su ámbito de competencia, establecerán acciones afirmativas destinadas a prevenir o compensar situaciones de desventajas o dificultades de grupos vulnerables, con el fin de procurar su permanencia en el sistema educativo.”

El Artículo 9 denominado Ciudad solidaria, tiene varios apartados, pero el que se considera a resaltar es el apartado:

A. Derecho a la vida digna

1. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

2. Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución.

3. Las autoridades garantizarán progresivamente la vigencia de los derechos, hasta el máximo de los recursos públicos disponibles. Se asegurará la no discriminación, la igualdad sustantiva y la transparencia en el acceso a los programas y servicios sociales de carácter público. Su acceso y permanencia se establecerá en las leyes y normas respectivas.

En el inciso 3 además de reproducir lo que dispone el artículo 2.1 del PIDESC, el cual es el fundamento del principio de progresividad, significa la base para promover la igualdad, la equidad y la no discriminación entre la sociedad. Lo que traducido en otras palabras, sería la realización efectiva de los derechos humanos.

IV. PROBLEMÁTICA QUE OCASIONAN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS SIN PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Al plantear presupuestos públicos en los cuales ni siquiera se garantice el mínimo vital indispensable para que las personas puedan acceder a niveles de vida medianamente recomendables, se está dejando de lado la protección de los derechos humanos, porque la política presupuestaria no cumple con proveer las condiciones mínimas de acceso a una vida digna. Así lo ha expresado el Poder Judicial de la Federación, en los siguientes términos:

De lo anterior se sigue que el derecho al mínimo vital: I. Deriva del principio de dignidad humana, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad, en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta; II. Está dirigido a los individuos en su carácter de personas físicas; III. Es un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pero que se colige a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en sus artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 y de los derechos a la vida, a la integridad física, a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la seguridad social, entre otros, a través del cual se garantizan los requerimientos básicos indispensables para asegurar una subsistencia digna del individuo y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario, sino también en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente (...).⁵³

De lo antes expuesto, se desprende que para disminuir las desigualdades sociales, se debe cambiar la forma de diseñar las políticas públicas, puesto que está comprobado que si los presupuestos son formulados sin tomar en consideración las necesidades sociales, sin atender los reclamos de grupos

⁵³ Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2011316, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, Página: 1738, Tesis: Aislada, Constitucional.

vulnerables o sin implementar un adecuado destino de los recursos públicos, provoca que se vulneren los derechos humanos de las personas y el lógico deterioro de la convivencia social.

“Esto puede ser porque las prioridades de los actores sociales, económicos y políticos en la discusión presupuestal no parten de una visión de derechos, si no de las necesidades e intereses específicos de grupos y liderazgos con capacidad para llegar a las instancias de decisión presupuestal.”⁵⁴

Por ello, se hace más notoria la ausencia de una visión humanista en los presupuestos públicos, que de manera implícita conlleva la desatención oficial sobre las realidades sociales, lo que seguramente es provocado por no planificar el gasto de manera correcta.

1. Políticas públicas discriminatorias

Para *William Jenkins* la política pública es entendida como “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas.”⁵⁵

Se ha de entender que dichos actores son los políticos que detentan el poder, los cuales al implementar un programa de gobierno deben incluir determinadas acciones encaminadas a aliviar las necesidades sociales. “La política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica de la política (racionaliza la acción social).”⁵⁶

⁵⁴ CNDH, *Presupuesto público y derechos humanos: Por una agenda para el rediseño del gasto público en México*, México, CNDH, 2018, p. 20.

⁵⁵ Jenkins, William. *Policy Analysis, a Political and Organization Perspective*, Inglaterra, Mortin Robertson and Company, 1978, p. 15.

⁵⁶ Guendel González, Ludwuiig, *op cit.*, p. 111.

Se trata pues de enfocar la fuerza estatal para aliviar una necesidad que está afectando a diversos sectores de la sociedad, con el fin de que sea atendida, tanto por las instituciones oficiales, como por los funcionarios públicos.

También se dice que las políticas públicas son aquella planeación estratégica del Estado que debe ser modificada para que desde la elaboración del presupuesto se destinen recursos encaminados a solucionar una determinada problemática social. Con ello, el gobierno además de focalizar su atención en solventar una determinada situación de manera estructural, porque involucra a todas las instituciones y servidores públicos, también cumple con sus obligaciones constitucionales y convencionales de proteger y garantizar los derechos humanos.

Ahora bien, como se ha expuesto con anterioridad, se busca poner en contexto la incorporación de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público, sin embargo, se considera pertinente abordar cuales son las causas que dan origen a dicha iniciativa.

Primeramente, se considera prudente establecer que algunas políticas públicas son discriminatorias, ya que responden a programas de gobierno que son temporales y motivados por algunos conflictos sociales, los cuales, sin duda, sirven para remediar alguna necesidad en especial. Pero como son diseñadas para paliar algún imprevisto, tienden a perder su vigencia, en cuanto se programa el próximo gasto anual.

Por lo que es necesario implementar medidas encaminadas a dar solución a este tipo de problemática social. En ese sentido, los tres órdenes de gobierno deben verse involucrados: el gobierno federal, a través de la programación de recursos públicos que tengan como destino el gasto social, promoviendo una campaña efectiva para disminuir las desigualdades sociales. Los gobiernos de las Entidades federativas, en sus ámbitos territoriales, destinando recursos para diseñar políticas públicas que impacten positivamente en la sociedad.

Los gobiernos municipales deben ser proactivos en cuanto a la implementación de acciones de promoción, garantía, respeto y protección de

los derechos humanos, la cercanía con la población facilita una interacción que le permite al gobierno local conocer de las necesidades y problemáticas de su población y esa ventaja debe ser aprovechada para procurar la defensa de los derechos humanos y con ello garantizar el bienestar de su comunidad.⁵⁷

Se trata de realizar un cambio estructural en la forma de diseñar e implementar las políticas públicas, que no sean discriminatorias, para que los resultados en beneficios para la sociedad sean palpables, solo así el gasto público podrá cumplir con su cometido, que no es otro que atender las necesidades sociales. Así lo ha manifestado la SCJN quien lo expresa de la siguiente forma:

Así pues, la discriminación estructural existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad -como la carencia de recursos- o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desaventajado.⁵⁸

⁵⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal, *¿en tu municipio implementas políticas públicas con perspectiva de derechos humanos?*, México, Fecha de publicación 06 de junio de 2017, p. 3.

⁵⁸ Tesis: P. VIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012596, Pleno, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página: 254, Tesis: Aislada, Constitucional.

Por tanto, hay mucho que hacer en este aspecto para que las políticas públicas sean inclusivas, estén encaminadas a propiciar y promover la igualdad social y erradicar prácticas históricas de discriminación que en nada abonan al desarrollo de la sociedad. La mejor forma es diseñarlas con una perspectiva humanista, para que desde su planeación se prevea la protección y garantía de los derechos humanos y tenga un efecto preventivo de violación a los mismos.

2. Aplicación ineficiente de los recursos públicos

La función del Estado consiste en procurar el bienestar de la población, lo que puede y debe hacer a través de la implementación de políticas públicas que privilegien la protección y garantía de los derechos humanos, la atención de necesidades sociales y la erradicación de la pobreza. Porque sin la atención prioritaria a estos factores no se puede alcanzar un ambiente de bienestar público.

En ese orden de ideas, se debe entender la relación estrecha que tienen los derechos humanos y la pobreza. Son tres los enfoques más relevantes sobre este tema: “el primero considera la pobreza como una violación a los derechos humanos en sí misma. El segundo considera el derecho a no vivir en la pobreza como un derecho humano independiente. Finalmente, con el tercero se concibe a la pobreza como una causa o consecuencia de la violación de algunos derechos humanos.”⁵⁹

De cualquier modo, es importante tener presente que la postura que debe asumir el Estado es la de evitar en lo posible la vulneración de derechos, propiciar la erradicación de la pobreza y propiciar políticas públicas que realmente mitiguen las necesidades sociales, siempre velando porque el gasto público sea eficiente y oportuno. Pero no siempre sucede en ese sentido, como se puede observar en la siguiente precisión:

⁵⁹ Emanuelli, María Silvia, “La justiciabilidad de los DESC en México: retos y avances” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, pp. 109-110.

“En 2014, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) contabilizó 5,904 programas sociales de los tres órdenes de gobierno: 273 federales, 3,788 estatales y 1,883 municipales. Estos datos muestran uno de los problemas: dispersión de recursos entre un número excesivo de programas y la duplicidad que llega a generarse.”⁶⁰ Esto provoca que el destino de los recursos públicos no cumpla con su función teleológica para el cual fue presupuestado.

La falta de un orden en la implementación de los programas sociales, no ayuda en lo mínimo a solucionar las necesidades de la población, ocasionando un mayor índice de personas en situación de pobreza, lo que en un efecto dominó, provoca falta de acceso a salud, educación, vivienda, empleo o a la justicia.

“Como se ha argumentado, la pobreza constituye una manifestación del incumplimiento de los derechos humanos en el país y su reducción resulta ineludible para garantizar un mínimo de bienestar para toda la población mexicana.”⁶¹

Para México representa un gran problema la desigualdad que existe entre la población, por lo que se deben implementar políticas públicas encaminadas a disminuir dichas desigualdades, pero vistas con una perspectiva de derechos humanos, lo cual puede evitar que se vulneren los derechos fundamentales de los grupos más desprotegidos.

Así lo afirma el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al sostener: “Los Estados deben asegurarse de que se recauden y utilicen suficientes recursos para hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Las políticas fiscales, incluidas las que se refieren a la recaudación de ingresos, las asignaciones presupuestarias y los

⁶⁰ Cordera, Rolando y Provencio, Enrique, *Informe del desarrollo en México*, México, UNAM, 2015, p. 27.

⁶¹ Cordera, Rolando y Provencio, Enrique, *Informe del desarrollo en México*, México, UNAM, 2016, p. 56.

gastos, deben cumplir con las normas y los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación.”⁶²

3. Ineficacia en la protección y garantía de los derechos humanos

Otro factor, que provoca la falta de visión humanista en el presupuesto público, es la violación de los derechos humanos, entendidos estos como las facultades inherentes a las personas, para defender o repeler alguna invasión, en su esfera jurídica, de la autoridad o de otro particular, que tenga como fin el menoscabo o detrimento de su dignidad, patrimonio o su integridad tanto física como intelectual.

Por lo tanto, el Estado al reconocer los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tiene la obligación de protegerlos y garantizarlos a todas las personas, en otras palabras, debe adoptar las medidas indispensables para proveer condiciones de bienestar social, acordes a los estándares internacionales.

En la realidad, esto no ha sucedido, en el Report of Human Rights for 2017 sobre México, que elaboró el Departamento de Estado de los Estados Unidos, se expuso que:

Entre los asuntos más importantes relacionados con los derechos humanos figuraban la participación de la policía, los militares y otros funcionarios estatales, a veces en coordinación con organizaciones delictivas, en homicidios ilegítimos, desapariciones y torturas; condiciones penitenciarias duras y potencialmente mortales en algunas cárceles; arrestos y detenciones arbitrarias; intimidación y corrupción de jueces; violencia contra periodistas por parte del gobierno y grupos delictivos organizados; violencia contra los migrantes por parte de funcionarios del gobierno y grupos delictivos organizados; corrupción; violencia letal y agresión sexual contra personas

⁶² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, OACNUDH, 2012, p.14.

institucionalizadas con discapacidades; violencia letal contra miembros de la población indígena y contra personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexuales; y violencia letal contra sacerdotes por parte de organizaciones criminales.⁶³

También se puede constatar en el Seguimiento de recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁴, el cual en su Capítulo V inciso 5, expone:

“Durante la visita, la Comisión constató en terreno niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos”.

Esto de origen es muy delicado, puesto que el Estado ha sido omiso en prevenir la violación de derechos humanos, y cuando se presentan, tampoco ha sido eficiente para devolver a los particulares en el uso del derecho vulnerado, por lo regular, toma como excusa que no hay recursos disponibles, propiciando la impunidad. Lo que desanima a los particulares a denunciar porque dicen la justicia no se hizo para los pobres. Como se afirma en el mencionado inciso 5:

Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones ante las autoridades por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras

⁶³ United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Mexico 2017 Human rights report*, p. 1, traducción propia, disponible en: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2017&dliid=277345#wrapper>

⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016), “Informe sobre Situación de derechos humanos en México” en *Informe Anual 2016 de la CIDH*.

oficiales. Las barreras en el acceso a la justicia, y la inoperancia en muchos casos con la impunidad resultante, han debilitado el Estado de Derecho y constituyen desafíos urgentes.

Para ilustrar la situación de inseguridad que prevalece en México, se considera pertinente acudir a la Encuesta Nacional de Victimación y Percepción sobre Seguridad Pública,⁶⁵ la cual arroja resultados preocupantes, puesto que estima en 24.2 millones de víctimas de 18 años y más en el país en 2016; estima en 31.1 millones de delitos en 2016, de los cuales fueron denunciados el 9.7%, y solo en el 6.4% se inició una averiguación previa, de los cuales, en el 49% no pasó nada o no se resolvió la denuncia, Esto arroja una cifra negra de 93.6% en delitos que no se inició una averiguación previa.

Según dicha encuesta, el 61.1% de la población de 18 o más considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante y que la percepción de la sociedad sobre el nivel de confianza en el desempeño de los jueces solo alcanza el 55.1%.

Para disipar alguna posible duda, es pertinente analizar los datos del INEGI sobre los derechos humanos, los cuales exponen que en 2013, los Organismos Públicos de Derechos Humanos estatales y nacional, recibieron 169 mil 911 presuntas violaciones de los derechos humanos, en 2014 131 mil 632 quejas y en 2015 recibieron 158 mil 889, de las cuales, 56 mil 334 violaciones afectaron a la seguridad jurídica y libertad personal, convirtiéndolo en el derecho humano más vulnerado⁶⁶. Aclarando que estos organismos no jurisdiccionales están impedidos para conocer violaciones en contra del poder judicial y en materia electoral.

⁶⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI), ENVIPE 2017.

⁶⁶ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día de los Derechos Humanos (10 de Diciembre)” disponible en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/derechos2016_0.pdf

En el año 2016 solo la CNDH, recibió 45 mil 690 escritos de queja por violaciones a los derechos humanos, de los cuales solo 9408 fueron expedientes de queja.⁶⁷

Así pues, cuando se presentan casos donde se alega una violación a derechos humanos, primeramente, las personas piensan en denunciarla, puesto que no hay confianza en las instituciones de procuración de justicia.

Y en caso de presentar los casos, se abre una disyuntiva para que el juez resuelva por vía jurisdiccional: atendiendo la naturaleza del hecho o tomando en cuenta la disponibilidad de recursos públicos. Porque si no los hay, el gobierno tampoco hace mucho para considerar una partida presupuestaria que prevenga el menoscabo de la dignidad humana.

De tal modo que el Poder Judicial, en ánimos de no legislar, se ve impedido para ejecutar resoluciones en algunos casos donde se vulneran derechos humanos, porque está consciente que dichas resoluciones tendrán un coste económico para el Estado, pero eso no debe ser excusa ante los derechos de las personas que han visto vulnerada su esfera jurídica, por lo que surge la siguiente interrogante: ¿Cómo se puede prevenir la violación de los derechos humanos de las personas afectadas? Porque las víctimas de dichas violaciones deben recibir justicia, y ello no se pone a discusión.

A simple vista pareciera fácil responder esa interrogante, pero no es así, más bien pareciera una discusión sin sentido, pero que necesita reencauzarse para que el Estado, a la vez que garantice la realización de los derechos humanos, cumpla con sus obligaciones constitucionales y convencionales, que serán abordadas de manera específica más adelante.

⁶⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de actividades 2016*, México, CNDH, p. 16, disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf

Lo antes expuesto se puede constatar en algunos casos que han tenido que ser litigados a través del juicio de amparo para exigir el respeto de las autoridades a los derechos humanos de sectores vulnerables de la sociedad. Ejemplo de ello es el caso la Presa el Zapotillo.

“El Proyecto Presa El Zapotillo es impulsado por la Comisión Nacional del Agua y los gobiernos de los estados de Jalisco y Guanajuato, con la justificación de abastecer de agua potable a la ciudad de León en Guanajuato, a la Zona Metropolitana de Guadalajara y a la región de los Altos en el estado de Jalisco. La superficie de inundación de este proyecto se calcula en 4,500 hectáreas de tierras fértiles.”⁶⁸

Con la finalidad de detener la construcción de dicha presa, y para evitar la inundación de las poblaciones de Temacapulín, Palmarejo y Acasico, en este caso se presentó el juicio de amparo 2245/2008 y su acumulado 2262/2008 de enero de 2011, en el cual se pueden visualizar diversas violaciones a derechos humanos, los cuales provocaban incluso el desplazamiento forzado de personas.

Por todo ello se ha implementado el juicio de amparo antes mencionado, en el que se afirma que el proyecto es violatorio del derecho a un medio ambiente sano, a la vivienda, a la información, a la propiedad, a la libertad de culto, al derecho de audiencia, entre otros. Por lo que se solicitó la suspensión de la obra. La jueza que conoció del caso otorgo el amparo a los

⁶⁸ FUNDAR et al., *La defensa de casos de Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y Obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*, documento presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su 153º Periodo de Sesiones, Washington D. C., 2014, consultado el 9 noviembre 2019, p. 13, disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

quejosos ordenando a las autoridades competentes suspender la construcción.⁶⁹

Sin embargo, el Estado ha interpuestos diversos medios de impugnación para tratar de revertir los efectos de la resolución, lo que se debe resaltar porque no es posible que aun manifestándose que hay violaciones a derechos humanos en una resolución jurisdiccional, el Estado sigue haciendo hasta lo imposible por conseguir sus fines aun a costa de perjudicar los derechos humanos de los habitantes afectados.

4. Falta de progresividad en la garantía de los derechos humanos

Ahora bien, ha sido usual escuchar como lamentos sin sentido que el Estado no cuenta con recursos suficientes para proteger y garantizar los derechos humanos, no obstante, para otras actividades pareciera ser un banco central de países de primer mundo, ya que no se cansan de aumentar las partidas presupuestales verbigracia a los partidos políticos.

Mientras que se alega una falta de recursos públicos destinados a materializar los derechos humanos, por ejemplo para el proceso electoral federal 2017-2018 se aprobaron por el Instituto Nacional Electoral \$6, 788 millones 900 mil 016 pesos⁷⁰, lo que a todas luces no es congruente con una realidad llena de carencias y de injusticia sociales.

⁶⁹ Emanuelli, María Silvia, “La justiciabilidad de los DESC en México: retos y avances” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 125.

⁷⁰ INE, “Aprueba Consejo General el Proyecto de Financiamiento para partidos y candidatos independientes en 2018”, *Central Electoral*, No. 272, publicado el 18 de agosto de 2017, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2017/08/18/aprueba-consejo-general-proyecto-de-financiamiento-para-partidos-y-candidatos-independientes-en-2018/>

Tampoco se visualiza una voluntad política real para optimizar los recursos públicos en el presupuesto que ayuden a prevenir la vulneración de derechos humanos.

“La financiación insuficiente de los programas, las disparidades manifiestas en la utilización de los fondos públicos destinados a determinados grupos y regiones o la disminución considerable de la financiación de sectores concretos puede indicar que un Estado no cumple con la obligación de realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales.”⁷¹

No se cuenta con una política de Estado que dé prioridad a un avance real en la protección y garantía de los derechos humanos, pareciera que el mandato de propiciar progresivamente su realización, contenido en el artículo 1º constitucional, no ha sido comprendido en su real dimensión. “La palabra *progresivamente* supone que los Estados tienen márgenes temporales para avanzar en la garantía de los derechos y pueden establecer plazos para ello.”⁷² Desde luego, los efectos de dicha garantía, aunque sean de forma paulatina, deben verse reflejados en el bienestar de la sociedad.

V. INCORPORACION DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS AL PRESUPUESTO PÚBLICO

Ante los motivos antes expuestos, se considera pertinente que se incorpore la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público, para que se convierta en el eje transversal de las políticas públicas en México que permita lograr una mejor optimización de los recursos públicos contenidos en el presupuesto.

⁷¹ OHCHR, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Geneva Suiza, ONU, 2009, p. 42.

⁷² Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESCAs de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 105.

En el marco de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), se impulsó la perspectiva de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo.”⁷³

Abonando a esa idea, la incorporación de la perspectiva de derechos humanos a los presupuestos públicos trae como consecuencia que se atiendan necesidades sociales que históricamente han sido descuidadas, que se procure revertir las desigualdades sociales, se propicie un mayor respeto por los individuos y los grupos colectivos, e implícitamente, con ello, que se protejan y garanticen los derechos humanos.

Contemplar una perspectiva de derechos humanos en el presupuesto público implica tomar en cuenta diversos aspectos, que incluyen la participación ciudadana, la realización progresiva de los derechos, la igualdad y la no discriminación, la aplicación del máximo de recursos disponibles, la transversalidad e integralidad, satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos, la transparencia y la rendición de cuentas,

En lo que respecta a la participación ciudadana, es pertinente señalar que de forma gradual y solo en pocas ocasiones se ha ido avanzando en el tema, porque el dar voz a la ciudadanía, implica ceder espacio en la discrecionalidad del manejo del gasto público.

“La participación ciudadana se concibe como un mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública y como un instrumento que puede facilitar la terciarización de la política social, es decir, la ejecución de la misma por agentes privados. Esto puede conducir a la desresponsabilización del

⁷³ Vázquez Daniel y Serrano Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011. Apuntes para su aplicación práctica” en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coords.), *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. IJ-UNAM, 2011.Documento de trabajo, 2011, pp. 150-151.

Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales.”⁷⁴

Sin embargo, se considera necesaria la participación de la sociedad civil a la hora de fijar el destino de los recursos públicos, y no por ello, después se podría alegar que el Estado no tiene responsabilidad alguna por desatender determinados derechos, más bien se trata de propiciar una comunión de intenciones que permitan alcanzar un bienestar más congruente con la realidad social.

Otro aspecto de la perspectiva de derechos humanos es la realización progresiva, y no regresiva de los derechos humanos, es decir, que una vez se alcanza una protección, aunque sea mínima, debe mantenerse y buscar seguir avanzando en la obtención de una mayor garantía, pero de forma integral, que permita un goce más amplio de los derechos.

El concepto de la realización progresiva a veces se interpreta mal, como si los Estados no tuvieran que proteger los derechos económicos, sociales y culturales hasta que tuvieran recursos suficientes. Por el contrario, los tratados imponen una obligación inmediata de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La falta de recursos no puede justificar la inacción o el aplazamiento indefinido de medidas para poner en práctica tales derechos.⁷⁵

Sin duda, se ha de coincidir con esta postura, puesto que si bien los recursos van a ser el medio para activar de manera inmediata la protección de los derechos, el Estado tiene, mientras que se disponen de los recursos económicos, otras formas de acatamiento de las disposiciones convencionales, como lo son

⁷⁴ Olvera, Alberto J. *La participación ciudadana y sus retos en México*, diciembre del 2009, contrato simplificado 6800002163, SEGOB p. 2, disponible en : [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

⁷⁵ OHCHR, *op cit.*, pp. 17-18.

tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias que impliquen una mayor observancia de la promoción y respeto de los derechos humanos.

Así pues, en relación a la progresividad de los derechos humanos, se emitió la resolución 2a./J. 41/2017 (10a.) en los siguientes términos:

(...) para determinar si una medida respeta el principio de progresividad, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.⁷⁶

Con ello, el PJJ establece el camino a seguir para realizar un análisis objetivo de la vulneración de derechos, no tan solo individuales, sino también colectivos para procurar una protección más amplia de los derechos humanos.

Ahora bien, el principio de progresividad implica tanto obligaciones positivas como negativas: “En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los

⁷⁶ Tesis: 2a./J. 41/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época Registro: 2014218 Segunda Sala Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, Página: 634.

derechos.”⁷⁷ Esto es, ampliar la protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito de sus atribuciones.

Por otro lado, en sentido negativo, “el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.”⁷⁸

Con esas acciones se nota la disponibilidad que el Estado tiene de asumir las obligaciones que le imponen los tratados internacionales en la materia, los cuales requieren de una participación activa y no solo de buenas intenciones.

La igualdad y la no discriminación como elementos que conforman la perspectiva de derechos humanos, se consideran trascendentes para el respeto y protección de los derechos humanos. Por tal motivo, se requiere que se le imprima una visión humanista al presupuesto público, ya que en la actualidad, al no tenerla se propicia esa triple vulneración de derechos de la cual hemos hablado en un apartado anterior.

La aplicación del máximo de recursos disponibles, resulta de trascendental importancia, puesto que es a través del destino de recursos públicos que el Estado podrá atender las necesidades sociales y prevenir la afectación de derechos humanos.

En cuanto al fundamento de la aplicación del máximo de los recursos disponibles, este se encuentra en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la ONU, el cual en su artículo 2 dispone:

⁷⁷ Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro: 2015305 Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Constitucional, Página: 189.

⁷⁸ *Ídem.*

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En el ámbito regional, se encuentra una disposición similar, ya que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADESC) de la Organización de los Estados Americanos, en su Artículo 1 denominado "Obligación de adoptar medidas" dispone que:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Por tal razón, el Estado mexicano al ser parte de dichos tratados se encuentra vinculado a respetar tales disposiciones.

La transversalidad toma como punto de partida, la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en todas las actividades de la función pública, puesto que se trata de buscar la incidencia en el presupuesto público de todos los órdenes de gobierno y no solo de alguno de los poderes públicos.

La integralidad se manifiesta en la atención que deben recibir determinada actividad o sector productivo de la sociedad, para que sean respetados sus derechos humanos.

Para satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos, el Estado como ente que organiza la vida política de la sociedad, tendría como ideal y tarea primaria proporcionar las condiciones indispensables para que se garantizara el acceso de la población a un mínimo nivel de goce y disfrute de los derechos humanos. En otras palabras, que las personas tuvieran la posibilidad de recibir aunque fuera en una medida amplia la protección de los derechos humanos, principalmente, aquellos que tienen que ver con los derechos colectivos, puesto que son lo más difíciles de obtener.

De tal forma que para transparentar la función pública se requiere la supervisión de los presupuestos públicos y la eficacia en su ejecución, pero también se considera importante para poder dilucidar el tratamiento político, económico, pero sobretodo jurídico que le están dando a los derechos humanos.

La supervisión de los presupuestos es especialmente importante cuando se analiza la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los presupuestos nacionales son documentos políticos clave que ponen de manifiesto las prioridades normativas de los Estados y el volumen de recursos públicos. Así pues, su análisis es importante para supervisar las actividades que se realizan con miras a la realización progresiva de los derechos, particularmente en qué medida se hace un uso eficiente de los recursos disponibles.⁷⁹

No se puede hablar de transparencia en la aplicación de los recursos públicos, sino queda plenamente establecido que se ha ejercido el presupuesto público con apego a los principios constitucionales y convencionales que propician la igualdad social.

Por lo que toca a la rendición de cuentas, como elemento de la perspectiva de derechos humanos, se tienen varias percepciones al respecto. Que si hace referencia al castigo que tienen los políticos, que si se habla de una entrega formal por escrito de las actividades realizadas donde se especifique cuánto dinero les

⁷⁹ *Ibidem*, p. 42.

entregaron y en que lo gastaron, que si se trata de un mecanismo de evaluación, que si se refiere a la posibilidad de poner en la cárcel a aquellos que abusan del poder o se sirven de él. Para *Nancy Thede*:

La rendición de cuentas implica cuatro momentos: primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se vuelva a repetir.⁸⁰

Como se observa, la rendición de cuentas debe ser más que un propósito de buena voluntad de aquellas personas que realizan una función de servidor público, ser la vía por la que se rompa culturalmente con la mala costumbre de ejercer el poder de manera arbitraria y de la cual no se le rendía cuentas a nadie.

Por último, se deben contemplar mecanismos de evaluación adecuados que permitan obtener una radiografía tanto del gasto público como del impacto que han tenido las políticas implementadas para disminuir las desigualdades sociales y garantizar los derechos humanos, las cuales reflejen la realidad sobre la realización efectiva de los derechos humanos y no solo sirvan de pretexto para que el gobierno en turno justifique sus acciones pero no lleguen a la sociedad.

VI. CONCLUSIONES CAPÍTULO PRIMERO

En este capítulo se ha mostrado la ruta que ha seguido, por diversos actores, para lograr la integración humanista a los presupuestos públicos. Los doctrinarios y especialistas en el derecho constitucional, financiero y en derechos humanos, han aportado sus investigaciones, opiniones personales y elaborado una agenda

⁸⁰ Thede, Nancy, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas” en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, México, MAPORRUA, 2006, p. 29.

de eventos académicos, publicaciones y difusión de esta iniciativa, para enriquecer la propuesta.

Por su parte, los organismos internacionales, principalmente la ONU, ha trabajado ampliamente este tema a través del ACNUDH, tanto en México, como en otros países de la región, para consolidar este proyecto, lo que sin duda debe reconocerse.

Los órganos jurisdiccionales, como la CoIDH y el Poder Judicial de la Federación en México, han contribuido de manera especial, constituyendo jurisprudencia en sus respectivos ámbitos de competencia, para garantizar la justicia en materia de derechos colectivos.

Pero también se han expuesto diversos supuestos en los que ya sea por acción o por inacción, se han vulnerado derechos humanos en perjuicio no tan solo de individuos, sino también de sectores de la sociedad.

Pero lo que se considera más trascendente, es exponer los fundamentos de la vinculatoriedad que emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prevención, respeto, garantía y protección de los derechos humanos. Porque el Estado mexicano tiene un deber que cumplir, y al no hacerlo, propicia que los derechos humanos no sean efectivos ni tampoco su exigibilidad sea garantizada.

Como se ha dicho en esta investigación, se coincide con las posturas que la mejor forma de proteger los derechos humanos es integrar una perspectiva humanista al presupuesto, para ello debe tomarse en consideración el deber de cumplimiento impuesto por las disposiciones constitucionales antes comentadas.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos han recibido un gran impulso en épocas recientes, derivado principalmente de la influencia de diversos instrumentos jurídicos internacionales y la jurisprudencia interamericana.

En este Capítulo, se abordan los antecedentes de como la perspectiva de derechos humanos ha venido siendo tema de discusión y de propuesta para que sea eje transversal en el diseño del presupuesto público, pues se trata de visualizar un instrumento que permita prevenir la violación a derechos humanos, atendiendo de manera puntual, las necesidades sociales.

De igual forma, se profundiza en los fundamentos para la protección de los derechos humanos en México, por lo que se hace un recorrido por las disposiciones de la CPEUM, algunos tratados internacionales sobre derechos humanos y los planes nacionales de derechos humanos.

Aunque de forma breve se expone la naturaleza jurídica del presupuesto público y algunas características del presupuesto público, sus funciones y principios, entre ellas.

De igual manera, se investiga sobre las bases jurídicas del presupuesto público, por lo que se analizan las leyes secundarias relacionadas con el tema y se analizan los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años 2017 al 2019.

En forma transversal, se hace un estudio de las políticas públicas, considerando que son los programas del Estado encaminados a solventar necesidades sociales, los cuales tienen determinadas características, que permiten destinar recursos para proveer soluciones integrales a problemas estructurales.

Antes de obtener algunas conclusiones sobre el tema, se indaga sobre algunos casos que han sido presentados ante el Poder Judicial de la Federación y que han

dado pie a sendas resoluciones en las cuales se han atendido situaciones sobre los derechos humanos y el presupuesto.

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en México

Una democracia constitucional genuina supone el reconocimiento de al menos tres tipos de derechos constitucionales: unos derechos de defensa contra el Estado, a fin de amparar la autonomía de la persona y protegerla contra el gobierno arbitrario; unos derechos a la igual participación política o derechos de ciudadanía política, que tienen su expresión más clara en la universalidad del voto y unas garantías materiales, que configuran una suerte de ciudadanía social, pues solo con ellas existirán verdaderamente ciudadanos libres e iguales.⁸¹

La Constitución, es muy clara en sus disposiciones respecto al reconocimiento de los derechos humanos, por lo que sin crear una nueva forma de abordarlos, su tratamiento jurídico se ha modificado, para facilitar la plena realización de los mismos.

Bueno, lo antes dicho, pareciera ser más una aspiración que una realidad, pero lo que sí es un hecho, es que el artículo 1º constitucional impone a las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Para que quede más claro, explícitamente, establece que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por virtud del mencionado artículo, y otros más diseminados a lo largo del texto fundamental, se reconocen los derechos humanos, entre ellos, los colectivos, como el derecho a la educación en el 3º; el derecho a la alimentación, a la salud, a

⁸¹ Uprimny Yepes, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESC en Colombia en perspectiva comparada” en Cervantes Alcaide, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 80.

un medio ambiente sano para su desarrollo, a la vivienda y a la cultura en el 4º; el derecho a la propiedad en el 27; o los derechos laborales en el 123, por lo que la protección de los derechos humanos, debiera ser atendida de manera integral.

No se puede dejar de mencionar el artículo 133, el cual establece la supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales que hayan sido firmados conforme a la misma y, en materia jurisdiccional, le impone la obligación, a los jueces de las Entidades Federativas, para que se apeguen a estas normas supremas.

De tal modo que la obligación del Estado en materia de derechos humanos, está perfectamente establecida, por lo que no hay duda sobre el rumbo institucional que debe prevalecer en este tema. Sin embargo, en la realidad esto no sucede, lo que ocasiona la violación a derechos humanos, tanto de las personas en lo individual, como de grupos colectivos.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, los derechos humanos encuentran su fundamento en el primer párrafo del artículo 1º constitucional, que dispone: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Este precepto constitucional a la vez que reconoce los derechos humanos, también impone obligaciones, porque en su párrafo tercero establece lo siguiente: *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

Por lo que a este artículo constitucional se le puede catalogar como la fuente fundamental de la protección y garantía de los derechos humanos en México, porque es la columna vertebral de todos los demás derechos humanos contenidos en la Constitución y en los diversos tratados internacionales en la materia, los cuales son objeto de estudio en el apartado siguiente.

Al no garantizar de manera efectiva la realización de los derechos humanos, el Estado también ha dejado de cumplir con el mandato constitucional establecido en el art. 1º que dispone:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Sin duda, que hacer efectivos los derechos humanos como lo estipula la Ley Fundamental, no se ha visto en la realidad, puesto que dicha reforma fue realizada desde el año 2011, por lo que el Estado debe redireccionar la forma de gobernar nuestro país y, además de acatar la ley, debe programar políticas públicas,

basadas en las necesidades sociales porque la percepción de la sociedad sobre la eficacia de la norma es muy difusa.

Los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, relación socio-afectiva o cualquier otra característica.⁸² Sin duda que este concepto es incluyente y dotado de un elevado respeto por la dignidad de la persona.

Para el autor, los derechos humanos, son las facultades inherentes a las personas, para defender o repeler alguna invasión, en su esfera jurídica, de la autoridad o de otro particular, que tenga como fin el menoscabo o detrimento de su dignidad, patrimonio o su integridad tanto física como intelectual.

Es decir, no se trata de una concesión del Estado, sino de que este los reconozca porque son anteriores a él mismo.

Por otro lado, “los derechos económicos, sociales y culturales [DESC] son derechos humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la alimentación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la educación, la cultura, el agua y el medio ambiente.”⁸³

Estos derechos son tan importantes como los derechos civiles y políticos, puesto que si bien atañen más a intereses de índole colectivo, no dejan de resentirse en la vida de cada una de las personas que se ven afectadas por el desentendimiento estatal para protegerlos y garantizarlos.

⁸² OACNUDH, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos humanos: manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México: 2010, p. 11.

⁸³ Sandoval Terán, Araceli y De la Torre, Carlos, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibles y justiciables*, México, Espacio DESC-PIDHDD-ONUDH México, 2010, p. 9.

De igual modo, “la plena realización de los DESC tiende a reducir las desigualdades y asimetrías que existen entre los miembros de la sociedad, y por tanto, juegan un papel clave en asegurarles una igualdad sustantiva y no meramente formal.”⁸⁴

Con esto, queda de manifiesto que tan pronto como que el Estado adopte la perspectiva de derechos humanos como una política pública prioritaria en México, podría dar cumplimiento a sus obligaciones establecidas en el artículo 1º constitucional.

B. *Tratados internacionales*

En el ámbito internacional, México ha sido un prolífico promotor de la firma de tratados internacionales, prácticamente cuanto tratado le ponen en la mesa, el mismo que ni tardo ni perezoso lo firma, lo que implica, no tan solo el suscribir acuerdos para quedar bien con la comunidad internacional, sino también adquirir obligaciones, y hasta ahí todo parece enmarcarse dentro de un parámetro de normalidad, pero se complican las cosas cuando se presentan violaciones a derechos humanos, en los que el Estado mexicano incumple las disposiciones contenidas en un instrumento jurídico internacional.

“El supuesto fundamental de las normas internacionales de derechos humanos que se encuentran plasmadas en los tratados internacionales de derechos humanos, es que los Estados deben adaptar su legislación interna y su ordenamiento jurídico a las disposiciones de los tratados internacionales y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben aplicar dichas normas.”⁸⁵

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ Barahona Riera, Rocío, “Perspectivas de la justiciabilidad de los DESC en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 45

Por virtud de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, todo Estado Parte en un acuerdo o convenio internacional, queda vinculado a respetar y garantizar lo ahí pactado.

Se considera que es tiempo de que al igual que en materia penal y otras ramas jurídicas, que se habla de un derecho humano al debido proceso, derivado de las obligaciones internacionales que los Estados contraen cuando signan un convenio o tratado, se empiece a hablar de *un derecho humano al debido cumplimiento*, entendido como aquel derecho que tienen las personas, a recibir del Estado, el cumplimiento en la protección de sus derechos humanos, derivado de sus deberes plasmados en los tratados internacionales, por lo que no se puede alegar falta de recursos para garantizarlos o ejecutar una sentencia judicial.

Lo anterior, con base en que de toda obligación estatal deriva un derecho, y esto es conocido por el Estado antes de que se presente la violación, y que por su omisión, o falta de voluntad política, no fue lo suficiente diligente para prevenir o garantizar la efectividad de los derechos humanos, pues no puede esgrimir como argumento la falta de recursos para cumplir una resolución jurisdiccional.

“Sin pretender agotar la posible enumeración de obligaciones genéricas de los Estados, consideraremos las siguientes: a) la prohibición de toda discriminación; b) la obligación de adoptar medidas inmediatas; c) la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; d) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad.”⁸⁶

Al dar cumplimiento a estas obligaciones, se considera que los Estados estarían protegiendo y garantizando los derechos humanos, y con ello, cumpliendo a cabalidad su responsabilidad contraída en los diversos instrumentos jurídicos internacionales que se mencionan a continuación.

⁸⁶ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006, p. 48.

a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Ahora bien, en el ámbito de la protección universal de derechos humanos, hay instrumentos jurídicos que vinculan a los diversos países miembros en áreas específicas. “Los Estados ratifican o se adhieren a los tratados y sus protocolos facultativos de manera voluntaria; cuando un Estado pasa a ser parte en un tratado o protocolo, asume la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones y de informar periódicamente a un “órgano de tratado” de las Naciones Unidas compuesto por expertos independientes.”⁸⁷

En este contexto, se tiene que el PIDESC, en su Preámbulo, afirma:

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos de que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de los derechos civiles y políticos.

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos.

Por lo que, al hablar de los también llamados derechos colectivos, a los cuales se agregan los ambientales, se puntualiza que pasan de ser una aspiración en la Declaración, para convertirse en una obligación estatal, el crear las condiciones necesarias para su realización.

El PIDESC vincula a los Estados en lo referente al respeto, protección y garantía de los derechos humanos, esto se puede visualizar en el Art. 2 que establece:

⁸⁷ Naciones Unidas, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, UNO, 2014, p. 1.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Como se puede observar, en el inciso 1 se incluye el principio de progresividad, por virtud del cual se impone al Estado, que propicie la efectiva realización de los derechos humanos, “principio que no debe ser entendido en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización integra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y con paso firme y sostenido hacia su más completa realización en función de sus recursos materiales,”⁸⁸ es decir, consiste en otorgar las garantías necesarias para que las personas disfruten de los derechos humanos.

En otras palabras, “los Estados tienen la obligación de proveer recursos para lograr la plena efectividad de los derechos establecidos en el Pacto [PIDESC].

⁸⁸ Patiño Camarena, Javier, “Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano” en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, IJ-UNAM, 2015, pp. 227-228.

Esto incluye los recursos presupuestarios, materiales y legales necesarios para permitir su goce y ejercicio.”⁸⁹

De tal modo, que a toda violación comprobada de derechos humanos, debe haber una respuesta estatal satisfactoria demostrando que ha realizado las acciones suficientes y tomado las medidas integrales para garantizar la protección de los derechos humanos.

Además, en términos del Comentario General 3 del CESCR, se debe dar prioridad a la obligación de los "núcleos mínimos" de la SER como los derechos a la educación, la vivienda, la alimentación y la atención médica, para cumplir con los requisitos de MAR [Recursos Máximos Disponibles] Un Estado parte que no cumpla con al menos estos "núcleos mínimos" sobre la base de que carece de recursos disponibles debe demostrar que se ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer esos requisitos mínimos como una cuestión de prioridad.⁹⁰

Con esto queda perfectamente claro, que las obligaciones de los organismos e instrumentos internacionales sobre derechos humanos refuerzan las obligaciones que tienen los Estados para destinar recursos suficientes a la protección de los derechos humanos, por lo que se debe enfatizar que no hay excusa para que las violaciones a derechos humanos queden impunes.

No es correcto que las personas sufran vejaciones en su integridad física e intelectual o en su patrimonio, y la respuesta estatal al reclamo individual o colectivo, sea que no existen recursos presupuestados para garantizar los derechos humanos.

⁸⁹ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op cit.*, p. 54.

⁹⁰ Matthews, Tandiwe and McLaren, Daniel, *Budget Analysis foradvancing socio-economic rights*, South Africa, SPII, 2016, p. 5.

b. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

“La mayoría de las constituciones de América Latina reconoce el derecho a la igualdad, pese a que la región es la más desigual del planeta,”⁹¹ y México no es la excepción, ya que se vive una gran desigualdad social, producto de etapas históricas, en las que se han incumplido las disposiciones convencionales en materia de derechos humanos.

El PACADESC es el tratado internacional, en el ámbito regional, que protege los derechos colectivos, este instrumento jurídico también conocido como el Protocolo de San Salvador, fue firmado en noviembre de 1988 y entró en vigor hasta 1999.

Lo que demuestra la incongruencia que existe en cuanto a la protección de derechos humanos, puesto que tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos sociales y culturales resultan importantes para todas las personas en la región interamericana. Por lo que no se comprende, al menos a simple vista, como es que este convenio entró en vigor hasta once años después.

Este Protocolo que fue ratificado por México el 08 de marzo de 1996, en su Artículo 1 denominado “Obligación de adoptar medidas” dispone que:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la

⁹¹ González Bertomeu, Juan F. “Prologo. El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina” en Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *El costo de los derechos*, México, Siglo XXI Editores, 2012, p. 26.

plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Por virtud de este tratado, se vincula al Estado para que destine recursos públicos a proteger, al menos en el documento, los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales le imponen al Estado obligaciones positivas, mismas que hasta ahora han sido ignoradas en las actividades gubernamentales.

Lo antes dicho, se reafirma en palabras de *Christian Courtis*, “la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizarían por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas; proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad.”⁹²

Desde luego, que al no dar *debido cumplimiento* a las disposiciones originadas en el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado falta a sus obligaciones de proveer las condiciones indispensables de proteger y garantizar un derecho, lo que actualiza la falta de interés por prevenir e impedir la vulneración de derechos humanos en perjuicio de los sectores más vulnerables de la sociedad.

c. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH)

La CoIDH ha realizado avances muy interesantes en lo que respecta al reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos, y lo hace a través de las opiniones consultivas que le solicita la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o los Estados miembros de la OEA, pero la actividad más trascendente, es la realizada a través de sus resoluciones, las cuales constituyen jurisprudencia que es una valiosa fuente jurídica para la defensa y protección de

⁹² Courtis, Christian, “Los derechos sociales como derechos”, en SELA, *Derechos fundamentales*, Buenos Aires, Editores del puerto, 2001, pp. 198-199.

los derechos humanos en el ámbito americano. Lo anterior, porque es vinculatoria para los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la jurisprudencia, se resalta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido: “[a la dignidad humana, El derecho a un trato digno es universal; la escasez de recursos no es excusa, para la inobservancia de este derecho. El derecho a un trato humano es universal; la escasez de recursos no es excusa, del derecho a un trato digno y humano y rechazó la escasez de recursos como excusa].”⁹³

Si bien es cierto que no ha habido un avance muy acelerado de las resoluciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, si se ha creado jurisprudencia al abordar violaciones a los derechos civiles y políticos, y en últimas fechas, ya directamente vinculadas a los derechos colectivos.

C. Programa Nacional de Derechos Humanos

En México, se han elaborado tres Programas Nacionales de Derechos Humanos, el de 2004-2006, el de 2008-2012 y el de 2014-2018, pero hace falta más voluntad política del Estado para avanzar en el tema, porque no se ha plasmado en la Constitución federal.

En lo que respecta al Programa 2004-2006: “El Programa Nacional de Derechos Humanos se concibe como una herramienta para introducir, en el quehacer diario del Estado, la perspectiva de derechos humanos. Busca hacer evidente, hacia dentro y hacia fuera del país, que los derechos humanos están presentes en cada acción, en cada decisión, en cada priorización y que, por ello, deben constituir una referencia obligada para los poderes públicos.”⁹⁴

⁹³ Corte IDH. *Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133, Párrafo 96.

⁹⁴ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, México, Talleres Gráficos de México, 2004, p. 16

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 asumió como objetivos los siguientes: 1.- Fortalecer la Perspectiva de Derechos Humanos en la elaboración de las Políticas Públicas de la Administración Pública Federal. 2.- Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos. 3.- Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos. 4.- Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover el cumplimiento al interior del poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno.

Por su parte el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, recoge la problemática que no ha sido atendida o remediada con los anteriores programas por lo que expone:

Así, a través del PNDH se pretende lograr mayor efectividad en las políticas públicas y su incidencia en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Para ello se han identificado áreas problemáticas que por su carácter estratégico suponen una oportunidad para el logro de este objetivo, éstas son:

- La implementación de la reforma constitucional de derechos humanos;
- La prevención de violaciones a los mismos;
- Las acciones de garantía y protección de los derechos;
- La articulación y coordinación entre los actores involucrados en la política de derechos humanos, y
- La generación de información correctamente sistematizada y accesible en la materia.⁹⁵

⁹⁵ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*, México,, [en línea], p. 20, consultado el 20 de marzo 2019, disponible en:

Se considera importante la intención plasmada en estos programas nacionales de derechos humanos, ahora lo que falta es que se traduzcan en acciones gubernamentales que incorporen estos objetivos específicos en el presupuesto público y con ello se protejan y garanticen los derechos humanos reconocidos en los instrumentos jurídicos antes mencionados.

2. Dimensión objetiva de los derechos humanos

Aunque no está expresamente reconocida en la Constitución federal, se considera pertinente que se aborde la dimensión objetiva de los derechos humanos para comprender en una forma holística la importancia de los también llamados derechos fundamentales. “Esta dimensión o función objetiva se refiere a que los derechos fundamentales ya no son solo derechos que cada persona tiene y opone frente al poder del Estado, sino que, además, se constituyen en principios y valores del ordenamiento jurídico del Estado constitucional y democrático de derecho.”⁹⁶

Lo anterior, se puede complementar con lo que nos compartió en el Seminario de Tesis el especialista en derechos humanos el Dr. *Ricardo Tapia Vega*, quien señalaba que estos principios y valores deben ser entendidos en clave de derechos humanos.

Pero donde ha encontrado eco la dimensión objetiva de los derechos humanos ha sido en el campo de los criterios del Poder Judicial de la Federación. Como lo ha manifestado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señaló:

http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PNDH.pdf

⁹⁶ Cfr. Anzures-Gurria, José Juan, “La dimensión objetiva de los derechos fundamentales en México “ *Díkaión Revista de Fundamentación Jurídica*, vol. 26, núm. 1, 2017, Universidad de la Sabana

“En virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran, en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que cumplen funciones más específicas. Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.”⁹⁷

Por lo tanto, la dimensión objetiva de los derechos va a importar una aplicación más efectiva en la protección y garantía de los derechos humanos. “Así, dicha dimensión objetiva de derechos fundamentales y garantías, constituiría en el estado constitucional de derecho mexicano, “una esfera de lo indecible que” y de lo “indecible que no”, y actuaría como factor no sólo de legitimación sino también de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones.”⁹⁸

3. Bloque de constitucionalidad

Hay un movimiento doctrinal que sostiene que al conjunto de normas, tanto de origen nacional como internacional, que protegen los derechos humanos, se integran en un bloque de constitucionalidad, el cual como un frente integral, hace cuerpo jurídico, para facilitar la protección y defensa de los derechos humanos.

“El bloque de constitucionalidad desde sus orígenes, ya sea desde una perspectiva normativa o sustancial, se ha erigido como un espacio supremo condicionante del quehacer estatal, recientemente en favor de los derechos

⁹⁷ Derechos fundamentales. Su dimensión subjetiva y objetiva. Tesis 1ª/J. 43/2016 (10ª) 10a. Época; 1a. Sala; SJF y su Gaceta; Libro XXXIV, septiembre de 2016, Tomo 1; p. 333.

⁹⁸ Tapia Vega, Ricardo, “El matrimonio igualitario en México. Una perspectiva de derechos humanos” en Oliva Gómez, Eduardo; Tapia Vega, Ricardo; Jiménez Muñoz, Francisco Javier y Hernández Castelo, Erika Nayeli (coordinadores), *Hacia el ámbito del derecho familiar*, México, Ediciones Eternos Malabares, 2017, pp. 30-31.

humanos, en especial del principio pro persona.”⁹⁹ Así pues, se accede a una perspectiva más amplia e inclusiva sobre la supremacía de las normas en materia de derechos humanos.

Para *Cesar Astudillo*,

Desde una acepción prescriptiva, el bloque de constitucionalidad representa una unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, caracterizados por estar elevados al máximo rango normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros.¹⁰⁰

Por lo tanto, la recepción de las normas de naturaleza internacional en el derecho interno, permite conformar este bloque el cual tiene por objeto proteger y garantizar los derechos humanos.

La integración del bloque no vulnera el principio de supremacía constitucional, puesto que los tratados internacionales –instrumentos integrantes del mismo- en materia de derechos humanos, se visualizan como una prolongación de la protección que brinda el texto constitucional, ya que, posterior a la reforma constitucional de junio de 2011 (art. 1) la materia

⁹⁹ Rodríguez, María del Rosario, “De la supremacía constitucional a la supremacía de convencionalidad. La nueva conformación del bloque de constitucionalidad en México”, *Quid Iuris*, Año 8, vol. 22, septiembre- noviembre 2013, p. 94.

¹⁰⁰ Astudillo, Cesar, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia, vida universitaria*, México, IIJ-UNAM, 2015, p. 121.

de derechos humanos deberá interpretarse a la luz de los documentos internacionales que en esa temática haya ratificado México; [...].¹⁰¹

La intención de exponer, aunque sea de forma breve, como se integra el bloque de constitucionalidad, es para ilustrar al lector de la importancia que reviste el conjuntar todas las normas que dan sustento a los derechos humanos, las cuales van a ampliar su protección y garantía, pero además, permiten que cualquier vulneración de estos, sea favorable a sus intereses cuando sean exigidos por los justiciables ante el Estado.

III. EL PRESUPUESTO PÚBLICO

En México, cuando se habla del presupuesto público, se hace referencia exclusivamente al egreso de los recursos públicos, a diferencia de otros países en los que el presupuesto público integra tanto los ingresos como los egresos. Porque lo referente a la recaudación, se regula en la Ley de Ingresos. Los cuales en conjunto con los criterios generales de política económica conforman el paquete económico que el Poder Ejecutivo envía cada año al Poder Legislativo para su aprobación.

“Desde una perspectiva formal, para que una ley se convierta en tal en México tiene que ser aprobada por ambas cámaras del Congreso. La Ley de Ingresos está sujeta a la aprobación de ambas cámaras, mientras que el presupuesto no. El presupuesto sólo está sujeto a la aprobación de la cámara baja del Congreso en forma de decreto, no de ley formal; de cualquier manera, es igualmente vinculante.”¹⁰²

¹⁰¹ López Bobilla, Irvin Uriel, “Significación del bloque de constitucionalidad en la temática de derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Letras Jurídicas*, Núm. 31, (Enero-Junio 2015), p. 121.

¹⁰² OECD, “OECD Review of Budgeting in Mexico” *Journal on Budgeting*, Volume 2009 / Supplement 1: p. 58.

El presupuesto público tiene un ciclo anual, es un documento formal que se denomina Presupuesto de Egresos de la Federación, el encargado de su planeación es el Poder Ejecutivo Federal y el de su aprobación el Poder Legislativo Federal a través de la H. Cámara de Diputados.

“La planeación del gasto público se realiza año con año antes de confeccionar los anteproyectos de presupuesto de los entes públicos mediante los programas anuales que incluyen los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural, pero siempre con sustento en la planeación sexenal que realiza el Presidente de la República cada seis años, a través del Plan Nacional de Desarrollo.”¹⁰³

Por tanto, el presupuesto público habrá de plasmar la forma en la que el Estado, por mandato constitucional y legal, aplicará los recursos públicos, porque en la Ley de Ingresos se establece la forma en que estos se recaudan.

El presupuesto público es el proceso que relaciona sistemáticamente la captación de ingresos del gobierno, con el gasto. “Presupuestar significa planear estratégicamente, definir los objetivos sociales, el tipo de políticas a ejercer, y el uso y disposición de los recursos. Involucra aspectos de control administrativo (los fondos son usados efectivamente en el logro de metas), y de control operacional (las tareas específicas de cada departamento son llevadas a cabo eficientemente).”¹⁰⁴

De tal manera, que el presupuesto público, el cual según los expertos dicen es la herramienta más eficaz para proteger y garantizar los derechos humanos, habrá de realizar una sistematización de los ingresos obtenidos con la programación del gasto.

¹⁰³ Nava Escudero, Oscar, “Los derechos humanos en el ciclo presupuestario” en Ortega Maldonado, Juan Manuel et al, *Derechos humanos y presupuestos públicos*, México, IIJ-UNAM, 2018, pp. 66-67.

¹⁰⁴ Tacuba, Angélica, “Gasto para el desarrollo rural en México y presupuesto Base Cero 2016”, *Economía UNAM*, vol. 13 núm. 27, enero/abril 2016, p. 74.

“El presupuesto es, entonces, el lugar donde se muestra en tiempo y forma la provisión de bienes y servicios públicos seleccionados y se le relaciona con las preferencias de los habitantes y los fondos que los financiarán.”¹⁰⁵

Por lo que es en este instrumento donde se contemplan las políticas públicas encaminadas no tan solo a paliar algunos problemas locales, sino con la plena convicción de solucionar la conflictiva social y remediar de manera definitiva la falta de recursos para hacer efectivos los derechos humanos.

“Si los presupuestos públicos están diseñados para cumplir con el proyecto constitucional que es, básicamente, el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entonces sus criterios de interpretación y aplicación deben ser los que se indican en el artículo 1º constitucional.”¹⁰⁶

Con ello, se habrá de atender también lo dispuesto por diversos instrumentos jurídicos internacionales, los cuales le imponen al Estado obligaciones, cuyo objetivo es la salvaguarda de los derechos humanos.

En el ámbito federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es el documento formal donde se plasma el destino de los recursos públicos y se considera trascendente en la protección de derechos humanos, porque cualquier actividad que realice el Estado implica la erogación de recursos.

Sobre la disyuntiva de aceptar que el PEF es una ley o bien un acto administrativo, “una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el

¹⁰⁵ Fernández, Luis Omar y D’Agostino, Hernán Miguel, *Manual de finanzas públicas*, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 57.

¹⁰⁶ Ortega Maldonado, Juan Manuel, “La constitución financiera mexicana y los derechos humanos” en Ortega Maldonado, Juan Manuel y Martínez Regino, Roberto (coordinadores), *Derechos humanos y presupuestos públicos*, México, IIJ-UNAM, 2018, p. 59.

presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.”¹⁰⁷

De cualquier forma, al ser aprobado por el Poder Legislativo Federal, tiene que seguir un procedimiento legislativo para su aprobación.

Por otro lado se considera pertinente exponer el criterio sobre la naturaleza jurídica del presupuesto público que vertió el Poder Judicial de la Federación en 2017, el cual fu expresado en los siguientes términos:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. SU OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA. El presupuesto mencionado tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y la obtención de derechos. Es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, porque desde su origen, el proyecto de presupuesto proviene del Poder Ejecutivo Federal y su estructura, en general, no cambia por el hecho de que la Cámara de Diputados lo apruebe en sus términos o lo modifique. También es un acto de la administración y no una ley en sentido estricto, porque el decreto por el que se aprueba lo expide una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión y no ambas. Tampoco está dirigido en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para los sujetos obligados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de todas las entidades en cuanto a la administración y gasto de los recursos públicos que integran el presupuesto; de modo que el proyecto de presupuesto no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que, se reitera, lo crea originariamente el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados lo aprueba anualmente, previo examen y discusión e, incluso, puede

¹⁰⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 129.

modificarlo, con lo cual, los representantes del pueblo electos democráticamente tienen una intervención constitucional exclusiva para determinar o fijar los montos y destino del gasto público.¹⁰⁸

Con lo cual parece haber tomado una postura salomónica, pero lo que se debe resaltar es que pondera la facultad exclusiva que tienen los representantes del pueblo para determinar el destino que habrá de tener el gasto público federal.

Francisco Fernández Segado nos dice que la ley de presupuesto tiene una triple naturaleza:

- 1.- Es una institución política que afecta a los distintos poderes del Estado. Es un sistema de control de los ingresos y gastos públicos, control sobre el ejecutivo que le corresponde al Parlamento [legislativo].
- 2.- Es un plan de gestión y administración del ingreso y gasto público, obligatorio para el ejecutivo y objeto de control político.
- 3.- Es una ley especial; cuya iniciativa es exclusiva del gobierno, tiene una duración de un año y esta predeterminado su contenido por ciertos límites como consignar el servicio de la deuda pública, no puede crear tributos etc.¹⁰⁹

En esa tesitura, se considera pertinente señalar que en México, prácticamente se ha de coincidir con el mencionado autor, porque el PEF en todas sus etapas presenta tintes no tan solo jurídicos o económicos, sino también políticos, administrativos, sociales y hasta culturales.

¹⁰⁸ Tesis Aislada I.8o.A.3 CS (10a.) (Constitucional), Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, Pág. 2517, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época.

¹⁰⁹ Fernández Segado, Francisco, *Sistema constitucional español*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 540.

“El Presupuesto de Egresos de la Federación que una vez ejecutado es el gasto público, es la principal herramienta de política económica mediante la cual se provee de bienes y servicios públicos a la sociedad.”¹¹⁰

Así pues, el gobierno federal ha tenido que ir ajustando su política en relación a una realidad cada vez más exigente de recursos públicos que tengan como finalidad aliviar necesidades sociales.

. Por tal razón, en la elaboración del PEF 2017 se asumen diversos criterios, de los cuales se resalta que: “el tercer criterio con el que se elaboró el PPEF es privilegiar programas que contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales.”¹¹¹

En otras palabras, se pone la lupa en las necesidades sociales, que indefectiblemente, van aparejadas a los derechos humanos, ya que si hay carencias, no se puede tener una plena realización de aquellos, lo que puede implicar violaciones a derechos fundamentales.

Siguiendo la misma tendencia, en la elaboración del PEF 2018 se volvió a plasmar una política encaminada a fortalecer de manera institucional objetivos que pugnan por atender necesidades sociales.

La política de gasto para 2018 reafirma el esfuerzo de reingeniería del gasto público y disciplina en las finanzas, y privilegia programas que contribuyen a la reducción de la pobreza, reduce el gasto corriente en los Ramos Administrativos, prioriza la inversión productiva sobre la administrativa y

¹¹⁰ Villarreal Páez, Héctor Juan, “Introducción al sistema fiscal mexicano”, Conferencia dictada en 18 de enero de 2016, Serie apuntes didácticos, ASF, 2016, p. 15.

¹¹¹ Secretaría de Hacienda, *CGPE 2017*, Gobierno Federal, México, disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2017.pdf

sienta las bases para la elaboración de un presupuesto basado en los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible] acordados por los países miembros de la ONU.¹¹²

En el papel, esto suena bien, pero del análisis de este punto toral, tanto en el PEF 2017 como en el del 2018 se deduce que el enfoque institucional se direcciona más a propiciar un derecho programático que a fomentar verdaderamente una cultura de protección y garantía de los derechos humanos.

1. Ciclo tributario-presupuestario

En general, hay cuatro etapas en un ciclo presupuestario anual:

- a) Formulación del presupuesto: típicamente realizada por el ejecutivo a puertas cerradas.
- b) Aprobación del presupuesto: la primera vez que el presupuesto se hace público y es debatido por la legislatura.
- c) Ejecución presupuestaria: incluye implementación y seguimiento de presupuestos y finanzas.
- d) Auditoría y evaluación: examina si los recursos públicos se utilizan de manera efectiva.¹¹³

2. Funciones del presupuesto público

Ahora bien, el Estado, para cumplir con el mandato constitucional de dirigir las políticas públicas, y encontrar un equilibrio entre los ingresos y el destino de estos en el gasto público, en el presupuesto debe establecer el camino que debe seguir el gobierno para una correcta ejecución del mismo.

¹¹² Secretaría de Hacienda, CGPE 2018, México, p. 59, disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2018.pdf

¹¹³ Matthews, Tandiwe and McLaren, Daniel, *Budget Analysis for advancing socio-economic rights*, South Africa, SPII, 2016, pp. 10-11.

Las funciones que cumple el presupuesto son fundamentalmente las siguientes:

Determinar en cifras y por un periodo de tiempo la futura actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido.

Permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del Estado.

Evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento.

Coordinar el plan económico del sector público, con el plan económico general. Esta función aparece más notoria en las finanzas modernas por el papel que asume el Estado al redistribuir la riqueza y tender a asegurar la estabilidad y el desarrollo económicos.¹¹⁴

En otras palabras, en el presupuesto público se plasma el rumbo económico que el gobierno pretende dar a la sociedad, el cual no tan solo se conforma por la actividad económica sino por toda la actividad gubernamental que maneja la vida política y financiera de un país.

Algunas de las funciones de los presupuestos son los siguientes:

Ser el equivalente a un plan de trabajo de la Administración

Pública con la clara definición de los objetivos de largo plazo.

Crear estructura organizativa realista con responsabilidades claramente definidas.

Fungir como sistema de contabilidad e información.

¹¹⁴ Jarach, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999, p.82

Procurar revisiones regulares de la ejecución presupuestaria.

Fungir como plan para buscar la eficiencia (como alcanzar ciertos objetivos al menor costo posible).

Fungir como instrumento de medición (si especifica métricas de desempeño).

Fungir como instrumento de poder y autoridad.

Fungir como instrumento de control administrativo.

Vía de redistribución de los recursos.

Herramienta para acelerar el desarrollo económico.¹¹⁵

3. Principios del presupuesto público

Para alcanzar los objetivos antes descritos, el presupuesto ha de ver integrados en su elaboración diversos principios que le van a dar una congruencia financiera y equilibrio político.

Con propósitos de sistematización y sin desconocer la íntima vinculación existente entre ellos, se puede decir que esos principios eran de dos tipos: unos de carácter sustancial, por referirse al concepto general del presupuesto, y otros de carácter formal, por relacionarse con su estructura interna. Entre los de tipo sustancial se incluye los principios de equilibrio y de anualidad; entre los de carácter formal, se menciona los siguientes: de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos, y de especialización de gastos.¹¹⁶

¹¹⁵ Auditoría Superior de la Federación, *Técnicas presupuestarias*, Serie Apuntes Didácticos, México, 2016, p. 6, consultado 15 marzo 2020, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/9._Tecnicas_Presupuestarias.pdf

¹¹⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho financiero* 10 ed. Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2011, p.177.

En esto coincide *De la Garza*, quien afirma que hay dos clasificaciones de los principios del presupuesto, “los de carácter sustancial, que son: principio de equilibrio presupuestario y el principio de anualidad; y los principios de carácter formal, que son: principio de unidad, principio de universalidad, principio de no afectación de recursos y principio de especialidad o de separación de gastos.”¹¹⁷

De tal modo que estos principios habrán de regir todo el proceso presupuestario, porque se trata de que en este instrumento se vean reflejados y se propicie que este documento formal cumpla con las funciones antes enunciadas.

4. Proceso de creación del presupuesto público

CALENDARIO DEL PAQUETE ECONÓMICO ¹¹⁸	
FECHA	ACCIÓN
1 de abril	El Ejecutivo federal envía los escenarios económicos para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos.
30 de Junio	La SHCP envía la estructura programática e informa sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Hasta el 8 de septiembre, como límite	El Ejecutivo federal presenta los proyectos de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como los Criterios Generales de Política Económica.
20 de octubre	La Cámara de Diputados tiene como fecha borde para avalar la LIF.

¹¹⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 130-138.

¹¹⁸ Secretaría de Gobernación, “*Paquete económico*”, [en línea, cuadro de elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, consultado el 14 de junio del 2019, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174>

31 de octubre	La Cámara de Senadores tiene como fecha límite para aprobar la LIF.
el 15 de noviembre,	A más tardar, la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, aprueba el PEF.
20 días naturales después de aprobados	El Ejecutivo deberá publicar en el DOF la LIF y el PEF.
20 días naturales después de publicado el PEF	El Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF.

IV. BASES JURÍDICAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

La elaboración, presentación, discusión, aprobación y publicación del presupuesto público en México se rige principalmente por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo. En estos instrumentos jurídicos tiene sus fundamentos el Presupuesto de Egresos de la Federación. Son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo los que participan directamente en el proceso legislativo para su creación e implementación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la Constitución se fundamenta toda la actividad financiera del Estado, por lo que en su artículo 25 se dispone que: *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.

En aras de alcanzar ese objetivo, se agrega que: *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.*

Lo anterior se complementa con las disposiciones del artículo 26 de la Constitución que establece el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional del Estado, lo que implica que el Poder Ejecutivo a través del Plan Nacional de Desarrollo debe asumir las políticas públicas que tengan como objetivo primordial ejercer el gasto público.

Este precepto constitucional en su apartado A dispone que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

Agrega que: “Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

En dicho plan, se han de incluir los ejes sobre los cuales se desarrolla la actividad del Estado, los que a su vez serán eje rector del ingreso y del gasto público, esto último se concretiza a través del presupuesto público.

En ese orden de ideas, el artículo 74 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, el cual en su Fracción IV dispone que le corresponde: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo

Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.”

2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

La LFPRH dispone en su artículo 1º que: *La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.*

Por otro lado en el artículo 4º se establece que: El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

En este precepto también se señala que: *Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.*

En otras palabras, esta disposición legal hace referencia a uno de los elementos de la perspectiva de derechos humanos: la rendición de cuentas. Sin embargo, en la realidad esto no sucede, puesto que los mecanismos de evaluación distan mucho de ser eficientes a la hora de supervisar la ejecución del presupuesto público.

En cuanto a las disposiciones específicas para llevar a cabo el proceso presupuestario, el artículo 6° dispone: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Para complementar esta disposición hacia las otras entidades públicas federales este precepto ordena: Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta Ley.

En cuanto al equilibrio presupuestario y los principios de responsabilidad hacendaria, el artículo 16 establece los lineamientos a seguir, en los siguientes términos: La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

- I. Las líneas generales de política económica;
- II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;
- III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en

adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión;

V. La meta anual de los requerimientos financieros del sector público, la cual estará determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal, y

VI. El límite máximo del gasto corriente estructural para el ejercicio fiscal, así como proyecciones de este límite para un periodo de 5 años adicionales.

Por lo que el presupuesto federal debe elaborarse siguiendo las directrices de este precepto, pero se considera que sería recomendable que se adicionara una fracción para que se le incorporara una perspectiva de derechos humanos a todo el gasto público.

El artículo 24 también es relevante para el tema que se aborda, por lo que dispone: La programación y presupuestación del gasto público comprende:

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;

II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior, y

III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

Sin embargo, tampoco se hace referencia alguna a que en la Fracción I se ha de tomar en cuenta un enfoque de derechos humanos, que permita no tan solo fijar las políticas públicas y enunciar el gasto público, sino que se debe realizar atendiendo las necesidades sociales, siempre velando porque se destinen recursos que permitan la realización efectiva de los derechos humanos.

Se considera importante resaltar que: “La intervención jurídica presupuestal en México se ha limitado, prácticamente, a supervisar que los procedimientos de creación de la norma presupuestaria se ajusten a derecho. Sin embargo, ha sido menor la atención que recibe constatar el justo destino y cumplimiento material de los imperativos sociales señalados en la Constitución y en la legislación.”¹¹⁹

3. Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

La LGCG, en su artículo 1º dispone que: La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Esta ley tiene como fin mantener un equilibrio en el gasto público dentro de los tres órdenes de gobierno, por lo que es de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades del Estado.

El Artículo 2 prescribe; Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

¹¹⁹ Domínguez Crespo, Cesar Augusto, “Derechos humanos y derecho presupuestal” en Ríos granados, Gabriela (coordinadora), *Derechos humanos de los contribuyentes*, México, IIJ-UNAM, 2014, p. 5.

Por su parte el Artículo 3 establece que; La contabilidad gubernamental determinará la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros.

También es de resaltar que la LFPRH es de aplicación supletoria a esta Ley y que para su interpretación se privilegiarán los principios constitucionales relativos a la transparencia y máxima publicidad de la información financiera.

4. Plan Nacional de Desarrollo

Al inicio de cada sexenio, el Presidente de la Republica presenta a la nación, un Programa Nacional de Desarrollo, el cual es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal.

Este documento, tiene su origen y fundamento en el artículo 25 constitucional en él se plasman, de manera genérica, los ejes rectores que guiarán la vida política del Estado mexicano durante todo el periodo de gobierno para el que fue electo.

También toma como fundamento la Ley de Planeación. Esta ley define en su artículo 3º a la planeación nacional de desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Por virtud del artículo 5º de esta Ley se dispone que: El Ejecutivo Federal elaborará el Plan Nacional de Desarrollo y lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, en los plazos previstos en esta Ley. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, la Cámara de Diputados formulará, asimismo,

las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y revisión del propio Plan.

En el quedan establecidas las áreas prioritarias que se van atender, principalmente, abordadas como políticas públicas, para propiciar el desarrollo de las y los mexicanos. Así pues, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establecieron como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Prospero y un México con Responsabilidad Global.

En la primera meta se contempla la seguridad jurídica de los ciudadanos, en la segunda, se propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen y en la tercera meta, propone implementar políticas de estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos.

Si bien es cierto, que el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce de manera expresa la prioridad de construir un México de Derechos, de los 40 programas sectoriales y especiales vigentes, que se desprenden de este instrumento; se identificó que en 21 se hace mención de los Derechos Humanos ya sea en sus objetivos, o bien en su estrategia y/o línea de acción. Asimismo, sólo cuatro programas identifican tanto en sus objetivos, como en sus estrategias y/o líneas de acción propósitos de Derechos Humanos. Del resto se puede decir que su traducción en el cumplimiento con lo mandado por el Artículo 1o constitucional no se cumple cabalmente y que ello impacta negativamente en el respeto, protección, promoción y garantía de los Derechos Humanos.¹²⁰

•Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se establecieron tres metas que son: Política y Gobierno, Política Social y la tercera la Economía.

¹²⁰ CNDH, *op. cit.*, pp. 14-15.

Por lo antes expuesto, se considera que la obligación del Estado queda perfectamente delineada, y no es otra, que garantizar que los derechos humanos, entre ellos los sociales, puedan ser plenamente realizados.

Sin embargo, se hace necesario que haya congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto público, porque hasta ahora este documento pareciera ser más una manifestación de buena voluntad que persiste a lo largo de un sexenio pero lo que se programa anualmente en términos de ingresos y egresos luce distinto o alejado de las directrices del Plan.

Otro desafío que permanece sin atenderse es la falta de información para poder seguir el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la Cuenta Pública. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, resulta necesario entender el proyecto político del Ejecutivo al ejercer el gasto público. Desde esta perspectiva, la Cuenta Pública es la fotografía que indica los recursos presupuestarios ejercidos, es decir, el proyecto de desarrollo nacional que se ha llevado a cabo.¹²¹

No es raro visualizar que en cada ejercicio fiscal los programas o proyectos de gobierno no corresponden con los objetivos planteados en el Plan o en el propio presupuesto de egresos, porque se han movilizad los recursos a áreas diversas de las originalmente planeadas.

“Desafortunadamente no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos, ya que no existe forma de encontrar una vinculación entre el PND y la contabilidad gubernamental (aunque la ley de planeación obliga a ello).”¹²²

¹²¹ Sour, Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, Chile, CEPAL, 2007, p. 17.

¹²² *Idem*.

5. Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social, fue publicada el 30 de enero del 2004, tiene su fundamento directo en la Constitución, por lo que debe tomarse muy en serio, por todos los órdenes de gobierno, a la hora de elaborar sus políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Su objetivo primordial es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales dispuestos en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; señalar las obligaciones del gobierno y establecer los principios y lineamientos generales de la Política Nacional de Desarrollo Social y determinar la competencia de los municipios, las entidades federativas y de gobierno federal en materia de desarrollo social.

V. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Por disposición legal el PEF prescribe la forma en que se habrá de realizar la actividad presupuestaria conforme al Artículo 1. “El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal de 2019, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.”

Para cumplir con ese objetivo, dicho precepto agrega que: “La información que, en términos del presente Decreto, deba remitirse a la Cámara de Diputados será enviada a la Mesa Directiva de la misma, la cual turnará dicha información a las comisiones competentes, en forma impresa y en formato electrónico de texto modificable o de base de datos según corresponda, con el nivel de desagregación que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones normativas vigentes, y será publicada en las páginas de Internet que correspondan.”

También se considera relevante y como complemento lo que establece el Artículo 3. *El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos.*

1. Gasto público social 2017

El artículo 2º establece que el gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación¹²³ para el ejercicio 2017 importa la cantidad de \$4,888,892,500,000 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos.

En términos del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para este ejercicio fiscal se previó un déficit presupuestario de \$494, 872, 500,000.

Al desarrollo social se destinaron los montos de la siguiente forma:

Aportaciones a seguridad social.....	642.74 mil millones
Instituto Mexicano del Seguro Social.....	621.57 mil millones
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado.....	263.26 mil millones
Salud.....	119.35 mil millones
Educación pública.....	252.92 mil millones
Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal tecnológica y de adultos.....	889.36 mil millones
Desarrollo social.....	105.25 mil millones
Desarrollo agrario, territorial y urbano.....	105.25 mil millones

¹²³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31-11-2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016

Provisiones salariales y económicas.....	889.36 mil millones
Cultura.....	12.36 mil millones ¹²⁴

2. Gasto público social 2018

El Artículo 2º dispone que: El gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2018¹²⁵ importa la cantidad de \$5,279,667,000,000, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos.

En términos del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para el presente ejercicio fiscal se prevé un déficit presupuestario de \$466, 684, 400,000.

Al desarrollo social se destinaron los montos de la siguiente forma:

Aportaciones a seguridad social.....	699.18 mil millones
Instituto Mexicano del Seguro Social.....	679.28 mil millones
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado.....	282.63 mil millones
Salud.....	122.56 mil millones
Educación pública.....	280.97 mil millones
Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal tecnológica y de adultos.....	52.73 mil millones
Desarrollo social.....	106.65 mil millones

¹²⁴ Transparencia presupuestaria, *Observatorio del gasto, presupuesto México 2017*, consultado el 15 de junio 2020, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos

¹²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29-11-2017, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017

Desarrollo agrario, territorial y urbano.....	16.77 mil millones
Provisiones salariales y económicas.....	156.46 mil millones
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.....	27.23 mil millones
Cultura.....	12.92 mil millones ¹²⁶

3. Gasto público social 2019

El PEF fija un gasto neto total por 5 billones 838 mil millones de pesos para su ejercicio en el gasto público y de dependencias federales en el 2019. Esta cifra es un 6.4% superior a lo que se presentó para el 2018.

Al desarrollo social se destinaron los montos de la siguiente forma:

Aportaciones a seguridad social.....	786.11 mil millones
Instituto Mexicano del Seguro Social.....	746.74 mil millones
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio del Estado.....	323.32 mil millones
Salud.....	124.27 mil millones
Educación pública.....	308.00 mil millones
Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal tecnológica y de adultos.....	54.07 mil millones
Bienestar.....	150.61 mil millones
Desarrollo agrario, territorial y urbano.....	18.75 mil millones

¹²⁶ Transparencia presupuestaria, *Observatorio del gasto, presupuesto México 2018*, consultado el 15 de junio 2020, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos

Provisiones salariales y económicas.....	113.00 mil millones
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.....	24.76 mil millones
Trabajo y previsión social.....	43.27 mil millones ¹²⁷

Se considera pertinente señalar que en el año 2019 debido al cambio del ejecutivo federal, se hicieron algunas modificaciones en la denominación de los rubros, así el correspondiente a desarrollo social en los presupuestos 2017 y 2018 ahora se le denomina bienestar; se suprimió el de cultura y se agregó el de trabajo y previsión social.

“El gasto social, entendido como los recursos públicos destinados a la función Desarrollo Social, representa 50.4% del presupuesto total y 65.7% del gasto programable presupuestado para el año 2019. Esto representa 6% más de lo aprobado para la función Desarrollo Social en el año 2018 y 7.07% más de lo ejecutado en ese mismo rubro en el año 2017.”¹²⁸

VI. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Las funciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen como objetivo propiciar las condiciones, tanto administrativas como normativas, para que se logre una efectiva realización de los derechos humanos. Así como cumplir con las obligaciones que la Constitución y los tratados internacionales les imponen. “Por lo que respecta al Poder Judicial, a este le corresponde un papel de garante del eficaz cumplimiento de dichas obligaciones, interviniendo cuando los demás poderes incumplan con las obligaciones a su cargo, sea por su propia acción, por

¹²⁷ Transparencia presupuestaria, *Observatorio del gasto, presupuesto México 2019*, consultado el 15 de junio 2020, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos

¹²⁸ FUNDAR, *Análisis del paquete económico 2019* [en línea], p. 5, disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Ana%CC%81lisis-del-Paquete-Econo%CC%81mico-2019.pdf>

no poder evitar que otros particulares afecten el bien que constituye el objeto del derecho o bien por incumplir con las acciones positivas debidas.”¹²⁹

En esa tesitura, por virtud del artículo 94 constitucional, los criterios hermenéuticos de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se convierten en jurisprudencia la cual es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales inferiores, y esto, definitivamente que resulta trascendente, porque cuando se exige el cumplimiento de los derechos humanos por vía jurisdiccional, las decisiones de estos órganos tienen un impacto en todos los aspectos de la vida política del país.

Ahora bien, con respecto al tema en comento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, sostuvo en cuanto a la efectividad de los derechos humanos que: “[...] para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.”¹³⁰

Sin duda, que el máximo tribunal en México deja claro lo que implica la protección y garantía de los derechos humanos. Por lo que los poderes de la unión al atender dichas disposiciones deben ser diligentes en el manejo de tales derechos para que el justiciable pueda acceder al goce de los mismos.

¹²⁹ Pardo Rebolledo, Jorge Mario, “El papel de las costas constitucionales en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” en Cervantes Alcaide, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 134.

¹³⁰ Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, Núm. de Registro: 2015306, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Página: 191, Jurisprudencia, Materia: Constitucional.

“De esta manera, los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Ahora, este deber implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión.”¹³¹

A continuación, se analiza cómo se han resuelto algunos casos en los que los derechos humanos se han violentado, y la autoridad jurisdiccional, se ha pronunciado.

La función de los órganos jurisdiccionales es muy importante, y lo es más, cuando con sus criterios de interpretación de la ley rompen paradigmas o resuelven temas complejos relacionados con los derechos humanos.

De tal modo que a continuación esos casos fueron presentados ante el Poder Judicial de la Federación, los cuales importan relevancia por los diversos temas que fueron motivo de la interposición de un juicio de amparo.

Así pues, en lo que respecta a la exigibilidad de diversos derechos humanos, el Poder Judicial de la Federación (PJF) ha abordado casos como el Amparo directo 18/2015, donde se reclamaba la responsabilidad patrimonial de Estado por un contagio de VIH a un menor.

En la resolución se determinó que era inconstitucional el tope indemnizatorio que por daño moral prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, al ser contrario al derecho fundamental a una indemnización integral y justa, reconocido en el artículo 109 constitucional. En el caso se acreditó un grado extraordinario de responsabilidad, pues por el incumplimiento a los deberes legales y de cuidado, la institución médica, como parte del sistema de salud del Estado, afectó no sólo la vida del quejoso, sino que puso en riesgo al

¹³¹ Tesis: 1a. CXXV/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala Núm. de Registro: 2015129, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo I, Página: 217, Tesis Aislada Materia: Constitucional.

resto de pacientes de la Unidad, ante lo cual, se delinearon rubros que deben tomar en cuenta las autoridades para efecto de calcular el monto de indemnización en este tipo de situaciones.¹³²

Es de resaltar que en este caso, el PJJ se pronunció no tan solo respecto de la afectación al derecho a la salud, sino también sobre el derecho que tienen los particulares para que le sean reparados los daños cuando el Estado, ya sea por acción o por omisión, vulnere los derechos humanos de los justiciables. Con ello, se vincula la necesidad de destinar recursos públicos en el presupuesto público para prevenir este tipo de violaciones, y no solamente repararlas después que se presenta una afectación.

En el amparo 911/2016 se abordó el derecho humano a la información, en el que se resolvió que no puede clasificarse con el carácter de reservado aquella información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no solamente afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.¹³³

Con respecto al Amparo en revisión 1/2017, en el cual la Segunda Sala tuvo que pronunciarse sobre las nuevas tecnologías y realidades. En este amparo se analizó, a la luz del derecho a la libertad de expresión, la validez de los bloqueos a páginas de Internet ordenados por las autoridades competentes. En la sentencia emitida se concluyó que el bloqueo total de páginas de Internet, por regla general, es innecesario y desproporcional, pues la medida se traduce en una censura absoluta de la información y contenidos de la página.¹³⁴

¹³² Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores 2017*, México, SCJN, 2017, p. CXXI.

¹³³ *Ibidem*, p. CXX.

¹³⁴ *Ibidem*, p. CXIX.

En el amparo 641/2017, se concedió la protección de la Justicia Federal a diversos habitantes del pueblo de San Andrés Mixquic, contra la omisión de las autoridades de la Ciudad de México de adoptar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear ecológicamente los canales de la zona. Los Jueces y tribunales no pueden adoptar una postura condescendiente con las autoridades responsables, al momento de analizar las violaciones que son presentadas por los particulares para tutelar el derecho a un medio ambiente sano.¹³⁵

Sin duda, que esta interpretación es trascendental, puesto que históricamente, los tribunales habían omitido pronunciarse respecto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que dejaba en estado de vulnerabilidad a la sociedad, porque por un lado, las leyes en la materia parecieran aplicar solamente para los que menos tienen, y por el otro, cuando se acudía buscando justicia por vía jurisdiccional no encontraban eco a sus reclamos.

En el amparo 158/2017, la Segunda Sala también resolvió un interesante amparo en revisión, en el que una empresa se inconformó contra una sanción que le impuso una comunidad indígena en el Estado de Oaxaca, porque se negó a contribuir a la fiesta patronal del lugar. Así, se determinó que los usos y costumbres reconocidos en nuestro Texto Constitucional encuentran ciertos límites, en especial, cuando se relacionan con terceras personas que no forman parte de las comunidades y pueblos indígenas y, por tanto, la comunidad en cuestión no podía afectar otros derechos fundamentales protegidos constitucionalmente con motivo de su orden interno.¹³⁶

Ahora bien, en relación al caso de los derechos indígenas, es importante señalar que la legislación mexicana es vasta, pero no se refleja en una verdadera protección de los derechos humanos, porque a la hora de aplicar la ley, resulta que no hay recursos públicos presupuestados para alcanzar los fines de la misma.

¹³⁵ *Ibidem*, p. CXXI.

¹³⁶ *Ibidem*, p. CXXVI

La Segunda Sala también emitió la tesis 2a./J. 19/2017 (10a.) en referencia a los parámetros que deben atender los juzgadores de amparo para determinar cuándo se puede eximir a un quejoso de otorgar garantía en relación al derecho a un medio ambiente sano, y dispuso que deberán atender a lo siguiente:

(I) la violación a dicho derecho debe constituir un aspecto medular del juicio de amparo; (II) el planteamiento deberá encontrarse dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente; (III) la afectación aducida deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible; (IV) la vulneración al medio ambiente debe ser una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado; y (V) no deberá eximirse del otorgamiento de la garantía cuando el acto reclamado genere un beneficio de carácter social.¹³⁷

De no ser así, el quejoso adolecería de un acceso a la justicia tan solo por falta de recursos económicos para pagar la garantía, lo que no es correcto, así lo afirma este órgano colegiado.

Por otro lado, la Primera Sala, al resolver un amparo en revisión sostuvo que del contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, se desprende la obligación de todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas. Tal mandato vincula tanto a los gobernados como a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas necesarias para la protección del ambiente.¹³⁸

¹³⁷ Tesis: 2a./J. 19/2017 (10a.), Décima Época, Segunda Sala, Jurisprudencia Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Registro: 2013959 Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II Página: 1199.

¹³⁸ Tesis: 1a. CCXLVIII/2017 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Registro: 2015825, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, Constitucional, Página: 411.

Esta tesis se considera digna de resaltar, porque además de ratificar la obligación del Estado de proteger y garantizar este derecho, amplía el rango de acción a los gobernados, para que también se incluyan en tal deber.

En lo que respecta al derecho a la educación en el nivel superior, ante el PJJ se han presentado diversos casos que plantean que la gratuidad de la educación debe alcanzar el nivel superior, por lo que se pronunció en el siguiente sentido:

(...) lo cierto es que el Estado Mexicano asumió la obligación de extender la gratuidad también a la educación superior, de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en las diversas normas internacionales, así como en el compromiso asumido en el artículo 13, número 2, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 13, número 2, inciso c), del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que establecen que debe implantarse progresivamente la enseñanza superior gratuita.¹³⁹

. Al parecer este criterio es claro, porque al estar fundamentado en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, de origen, sus disposiciones son vinculantes.

Además, se debe mencionar que en la garantía del derecho a la educación superior se debe poner mayor atención a la prestación de servicios proporcionados por el sector privado, porque los particulares suelen violar los derechos humanos de sus estudiantes, ya bien porque los obligan a pagar diversos cargos educativos no reglamentados o bien porque cuando se alega una vulneración de derechos no realizan las investigaciones correspondientes, y

¹³⁹ Tesis: 1a./J. 84/2017 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro: 2015296, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Página: 180.

omiten denunciar ante la autoridad correspondiente para evitar la difusión mediática que pudiera afectar su imagen pública..

En el Caso denominado Pabellón 13, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER), ante la necesidad de ampliar sus instalaciones para poder atender la demanda de atención por parte de pacientes con VIH/SIDA, solicitó al Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud que le autorizara recursos para poder ampliar sus instalaciones, los cuales fueron autorizados pero ante la necesidad de tener que cerrar la institución para efectuar la remodelación el INER solicitó que mejor se autorizara una construcción adicional la cual denominaron Pabellón 13.

Como el primer proyecto de ampliación fue cuantificado en sesenta y un millones de pesos y la construcción del pabellón costaba trescientos dos millones de pesos, no fue ejecutado por insuficiencia de recursos. Ante este hecho varios pacientes interpusieron un amparo.

“Los quejosos manifestaron, en esencia, que lo anterior les impedía el acceso al goce del más alto nivel de salud; que las autoridades responsables violaban en su perjuicio el derecho a la salud al no destinar el máximo de recursos de que disponen para ejecutar el proyecto de construcción, con lo cual también vulneraban su derecho a la vida.”¹⁴⁰

Un Juez de Distrito negó el amparo argumentando que los quejosos habían recibido atención médica de forma gratuita y que no habían tenido que contratar servicios médicos privados por lo que no se vulneraba su derecho a la salud. Por eso los quejosos interpusieron el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado, el cual solicitó que la SCJN ejerciera su facultad de atracción para resolverlo.

¹⁴⁰ SCJN, *Reseña argumentativa del amparo en revisión 378/2014*, p. 4, consultado 27/marzo/2020, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2017-08/res-APD-0378-14.pdf

Por lo que “se ordenó turnar el asunto, registrado como Amparo en Revisión 378/2014 al señor Ministro Alberto Pérez Dayán para la elaboración del proyecto respectivo, el cual fue analizado y resuelto por la Segunda Sala en la sesión de quince de octubre de dos mil catorce.”¹⁴¹

Para su resolución tomó cinco diversos temas, pero el más trascendente para el desarrollo de este trabajo lo fue el referente a la obligación del Estado mexicano de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga y la ineficacia de los argumentos vertidos por la autoridad. Es decir, que no bastaba solo mencionar que no había recursos para realizar la construcción del pabellón, sino que debería comprobarlo.

En efecto, la Segunda Sala señaló que derivado de las obligaciones del Estado para cumplir con el derecho “al nivel más alto posible de salud”, cuando se alegue la falta de recursos como motivo de su incumplimiento, corresponde al mismo no sólo comprobar dicha situación, sino además debe acreditar haber realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición para alcanzar ese objetivo; por tanto, la simple afirmación de limitación presupuestaria por parte del Estado mexicano no era suficiente para tener por demostrado que adoptó las medidas hasta el máximo de los recursos que disponía, lo que llevó a considerar que las autoridades no habían demostrado dicho supuesto.¹⁴²

Por lo que las autoridades responsables tenían que tomar las medidas más idóneas ya fuera para remodelar las instalaciones existentes o construir el pabellón adicional para garantizar el derecho a la salud y de paso cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, o en su defecto, proveer la atención médica especializada que requerían los quejosos en otras instituciones de salud en donde se hiciera prevalecer el respeto y garantía de sus derechos humanos.,

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴² *Ibidem*, p. 11.

VII. CASOS SOBRE DERECHOS HUMANOS DE GRUPOS COLECTIVOS

“Estos derechos más conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación.”¹⁴³ Por lo tanto, cualquier afectación que sufra un grupo de personas, sea en lo individual o como parte de un colectivo, va a repercutir directamente en la calidad de vida a que tiene derecho.

Estos derechos son derechos humanos. Al igual que otros derechos humanos, contienen dos tipos de libertades: la libertad frente al Estado y la libertad a través del Estado. Por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada abarca el derecho a no ser sometido a un desalojo forzoso ejecutado por agentes del Estado (libertad frente al Estado) y el derecho a recibir asistencia para acceder a una vivienda adecuada en determinadas situaciones (libertad a través del Estado).¹⁴⁴

En ese orden de ideas, se tiene que por un lado, el Estado al reconocer los derechos humanos, se ve obligado a poner limitantes a su actuación en relación al goce y disfrute de los mismos, pero de igual forma, por virtud de las disposiciones constitucionales y convencionales, queda vinculado a realizar todo lo necesario para proveer las condiciones adecuadas que garanticen los elementos mínimos necesarios para su protección.

En ese sentido, para determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario identificar el denominado "núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales"; esto es, aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que le dan vida resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De lo que se concluye que las

¹⁴³ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴⁴ OHCHR, *op. cit.*, p. 4.

autoridades desconocen la protección a un derecho fundamental cuando por alguna circunstancia su contenido esencial queda sometido a limitaciones que impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.¹⁴⁵

Con este razonamiento, se considera pertinente explorar como se podrían producir violaciones a los derechos humanos antes enunciados, por lo que se procede a abordarlos de forma particular, para exponer que si se presenta la falta de protección por parte del Estado o la insensibilidad de los particulares respecto de la vulneración de derechos humanos a terceros, ocasionará serios efectos en los derechos colectivos.

1. Los derechos de los trabajadores

Una de las mayores luchas sociales ha sido la búsqueda por el respeto y garantía de los derechos laborales, la cual ha atravesado por etapas realmente difíciles, que ha traído como consecuencia el reconocimiento, se puede decir, a cuentagotas, de prerrogativas y mejores condiciones de trabajo.

En México, eso no ha sido la excepción, pero “La Constitución del [19]17, y en particular el artículo 123, definió un fundamento político para la reorganización del Estado y de este con la sociedad. En lo que toca a la cuestión laboral, ello significaría un Estado fuertemente intervencionista para garantizar la justicia social y el equilibrio entre las clases para el bien de la nación.”¹⁴⁶ Esto, sin duda, en su época fue sumamente benéfico para la clase trabajadora.

Sin embargo, los tiempos han cambiado y con cada reforma laboral, se van disminuyendo esos derechos que tanto han costado ganar. Por ejemplo, con la

¹⁴⁵ Tesis: 2a. XCII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012529, Segunda Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página: 842, Tesis: Aislada, Constitucional.

¹⁴⁶ Escobar Toledo, Saúl, *Los trabajadores en el siglo XX, sindicato, estado y sociedad en México: 1907-2004*, México, UNAM-STUNAM, 2006, p. 34.

reforma a la Ley Federal del Trabajo se modificaron las formas de contratación para los trabajadores.

“Ahora, la reforma laboral de 2012 reintroduce el periodo de prueba e introduce el contrato de capacitación inicial. Asimismo, la ley contempla la relación de trabajo por tiempo indeterminado para labores discontinuas y el trabajo en régimen de subcontratación.”¹⁴⁷

Esto pone en un estado de vulnerabilidad a los trabajadores porque la estabilidad y seguridad laboral se va erosionando. Además, en caso de despido, la Ley Federal del Trabajo limita los salarios caídos a solo 12 meses.

Lo que tuvo que ser cuestionado jurídicamente por una trabajadora despedida injustificadamente en el Amparo indirecto en revisión 115/2016, en el cual el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo resolvió que el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo era inconstitucional e inconvencional porque le atribuía la tardanza en la resolución del juicio al trabajador, condenándolo a recibir solamente 12 meses de salarios caídos y los subsecuentes con una desproporción notoria.

Ello, sostienen en la resolución, atenta contra los principios de progresividad, justicia y equilibrio social, y contra el derecho al mínimo vital, consagrados en la Carta Magna, así como a lo establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 21.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues hace pagar al trabajador el costo de la tardanza de la resolución de los juicios, lo cual es imputable en todo caso, al Estado.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Sánchez-Castañeda, Alfredo, *Los diez temas fundamentales de la reforma laboral en materia individual*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2014, p. 7.

¹⁴⁸ Tesis: I.16o.T.2 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Núm. de Registro: 2010334, Tribunales Colegiados de Circuito,

Otro aspecto relevante que habla de la vulnerabilidad de este sector de la sociedad lo reafirman las expresiones vertidas por los representantes de Canadá en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los cuales afirman que los bajos salarios que tienen vigencia en México, impide a sus socios comerciales competir en mano de obra.

Así lo consideró *Jerry Días* quien dijo: “El problema de esta renegociación no es Canadá, es México y que sus negociadores se niegan a revisar los salarios. Son tan bajos que no se puede competir con ello, y eso explica que 52 por ciento de su población esté viviendo en la pobreza.”¹⁴⁹ Se ha de concordar con esta apreciación, puesto que no puede existir una vida digna si los salarios son raquíticos y no alcanza ni para cubrir las necesidades más básicas de la mayor parte de la población.

En otras palabras, el Estado y los empresarios no abonan para asegurar el bienestar de las clases sociales bajas y eso, de origen, ya las pone en estado vulnerable.

Esta percepción de salarios bajos no es del todo errónea, puesto que si bien el Banco Mundial considera que “en esta región [América Latina] esta remuneración ha crecido 19.8% entre 2005 y 2015, México define su salario mínimo vital por día. En este país el salario mínimo diario es de 88.36 pesos, unos 4.6 dólares. Si consideramos un trabajo de 20 días por mes, el sueldo mínimo mensual sería de 92 dólares.”¹⁵⁰ Aunque es pertinente aclarar que actualmente el salario mínimo

Libro 23, Octubre de 2015, Tomo IV, Página: 4094, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional

¹⁴⁹ Moreno, Luis, “Salarios en México, traba del TLC: líder sindical de Canadá”, *MILENIO*, 20-08-17: http://www.milenio.com/negocios/salarios_bajos-mexico-traba-tlc-lider_sindical-canada-tlcan-eu-renegociacion-milenio_0_1015098487.html

¹⁵⁰ CNN en español, “Estos son los mejores (y peores) salarios mínimos en Latinoamérica”, Martes, 12:54 ET (16:54 GMT) 9 enero, 2018, disponible en:

vigente es de 100.00 pesos, lo que aún sigue estando por debajo de los estándares internacionales.

Ahora bien, los salarios bajos son producto de una educación deficiente, por lo que se hace indispensable que se tenga acceso a más oportunidades educativas para aspirar a mejores empleos, esta se refuerza con la siguiente afirmación:

Dados los niveles actuales de formación educativa en América Latina y el Caribe, todavía existen oportunidades para reducir la desigualdad del ingreso laboral mediante la inversión en el aprendizaje temprano, la educación a todos los niveles incluida la universitaria y las pasantías de capacitación. Mejorar la calidad educativa es fundamental para crear capacidades que lleven a salarios más altos y medios de subsistencia sostenibles.¹⁵¹

Esto es recomendable, puesto que siendo profesionistas mejor preparados, se tendrán mayores posibilidades de acceder a empleos mejor remunerados, con mejores condiciones laborales, e incluso trascender el ámbito nacional, para ser contratados en el extranjero.

También es de tomar en cuenta que el acceso a la justicia laboral en el ámbito regional ya ha sentado su primer precedente histórico, por virtud de la sentencia emitida en el “Caso Lagos del Campo vs. Perú”

El 31 de agosto de 2017 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte”) dictó Sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado peruano en perjuicio

<http://cnn.espanol.cnn.com/2018/01/09/salario-minimo-america-latina-argentina-mexico-colombia-chile-peru/>

¹⁵¹ Messina, Julián y Silva, Joana, “Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro” (Panorama general), *Foro Latinoamericano de Desarrollo*, Banco Mundial, Washington, DC. 2017, p. 21, Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

del señor Alfredo Lagos del Campo con motivo del despido irregular de su puesto de trabajo, con lo cual se declaró la vulneración del derecho a la estabilidad laboral (artículo 26 en relación con los artículos 1.1, 13, 8 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).¹⁵²

Con lo que los derechos laborales se traspolan a otro ámbito de exigibilidad, y esperamos que sea el parteaguas para que los Estados americanos sean más eficaces en el respeto a los mismos.

Aunque “La justicia social está lejos de ser una realidad universal, ya que las dos terceras partes de la humanidad sobreviven en condiciones de miseria y precariedad. A pesar de que el camino ha sido largo y áspero, el trabajo continúa como fuente inagotable de toda riqueza.”¹⁵³ Pero que no siempre provee a los trabajadores una buena seguridad ni protección social.

Como se puede observar, los derechos laborales han sido desvanecidos con diversas reformas a las leyes secundarias, pero si se lograra que se incluya una perspectiva de derechos humanos al presupuesto público, las políticas laborales podrían enderezarse a favor de este sector vulnerable de la sociedad.

Dicha inclusión se podría traducir en destinar más recursos públicos para mitigar el desempleo, propiciar la inversión pública, incentivar el autoempleo, implementar programas de capacitación laboral o que fomenten la adquisición de nuevos conocimientos, principalmente, en áreas informáticas o de programación.

2. El derecho a la seguridad social y a la protección social

“Podemos señalar que hoy en día la seguridad social es un derecho humano que se materializa a través de los beneficios o prestaciones que de forma

¹⁵² CoIDH, “Resumen oficial Caso Lagos del Campo vs. Perú”, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_340_esp.pdf

¹⁵³ Lastra Lastra, José Manuel, “Dignidad humana, trabajo decente y justicia social” en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, IJ-UNAM, 2015, p. 102.

organizada el Estado debe garantizar a todos los individuos de la sociedad y que tiene como finalidad protegerles de los riesgos sociales y satisfacer sus necesidades básicas.”¹⁵⁴

De tal modo que al hablar del derecho a la seguridad social, no solo se refiere a aquellas condiciones que deben tener las personas cuando están en el desempeño de un empleo. En ese sentido se pronuncia la Dra. *Gabriela Mendizábal* al señalar que hay una agenda pendiente por lo que se debe “extender la cobertura universal, para lo cual se debe poner particular atención en la necesidad de deslaborar la seguridad social, de lo contrario ni siquiera se podrá hablar de protección de riesgos emergentes, como los riesgos derivados del cambio climático, nuevos riesgos de trabajo o nuevos riesgos sanitarios, como los trastornos alimenticios, por mencionar algunos.”¹⁵⁵

Lo anterior se enmarca dentro de un concepto más amplio, que es el de la protección social, el cual nos explica muy bien Porfirio Marquet Guerrero, quien expresa:

La idea de la protección social, entendida como el conjunto de normas, principios e instituciones que tienen por objeto proteger a las personas y sectores de la población que por diferentes causas y circunstancias se encuentran en condiciones más vulnerables, idea que tradicionalmente ha comprendido a la clase trabajadora, por lo que de esta idea más genérica se

¹⁵⁴ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “Seguridad social y la Industria 4.0” en Mendizábal Bermúdez, Gabriela, Sánchez-Castañeda, Alfredo y Kurczyn Villalobos, Patricia (coordinadores), *Industria 4.0, trabajo y seguridad social*, México, IJ-UNAM, 2019, p. 9.

¹⁵⁵ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “Avances y retrocesos de la seguridad social en México, 2015” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 24, enero-junio de 2017, p. 90.

pueden desprender los principios y normas que comprenden al derecho del trabajo, la previsión social y la seguridad social.¹⁵⁶

De lo que se puede deducir que la protección social importa un compromiso del estado para procurar todas aquellas condiciones que van a propiciar que las personas en general, accedan a un estado físico óptimo que les permita desarrollarse dentro de la sociedad.

Dicha protección social, va a incluir el derecho a la seguridad social y este reconocido jurista nos dice que: “La idea de la seguridad social es mucho más compleja, si bien una idea general de la misma puede entenderse como un conjunto de principios, normas e instituciones que pretenden establecer, mantener y organizar mecanismos y sistemas de atención y de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la población en general.”¹⁵⁷

Esto ya establecido como un derecho exigible, provee a las personas con un mecanismo para que demande, por ejemplo, acceso a servicios de salud, seguros de desempleo, de discapacidad, de vida, entre otros.

Ahora bien, ¿cómo se vulnera este derecho? desde el mismo momento que el gobierno mexicano ha afirmado que hay cobertura universal en materia de seguridad médica, lo que es una gran falacia, ya que lo único que pretende es convencer a los organismos internacionales que está cumpliendo con sus obligaciones convencionales, lo que a simple vista está alejado de la verdad.

El Seguro Popular, era manejado como una panacea para solventar la desigualdad social en atención médica, lo cual ni siquiera se acercaba a un mínimo creíble, puesto que las instituciones públicas se caracterizan por dar un

¹⁵⁶ *Cfr.* Marquet Guerrero, Porfirio, “Protección, previsión y seguridad social en la Constitución mexicana”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2006, pp. 69-89.

¹⁵⁷ *Ídem.*

pésimo servicio, las medicinas tienen que ser suministradas por los particulares, e incluso, es recurrente la negligencia médica.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, quien provee diversos servicios, pero principalmente la atención médica, a los trabajadores del sector privado y en algunas ocasiones a personas morales de carácter público, previo convenio, tiene múltiples quejas por el mal trato que los servidores públicos dan a los derechohabientes o a sus beneficiarios.

Además que su infraestructura es muy limitada, puesto que cuenta con muy pocos hospitales generales por entidad federativa, las clínicas solo reciben un determinado número de fichas o citas, las cuales van prolongando las fechas de atención a quienes necesitan atención médica.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es la entidad pública encargada de proveer diversos servicios, los médicos entre ellos, a los trabajadores del Estado, tampoco goza de buena reputación, puesto que también es recurrente el mal servicio y citas prolongadas.

Ante esas marcadas deficiencias en el accionar de las instituciones encargadas de proveer la seguridad social, se hace necesario que el Estado asuma una actitud más responsable y proactiva, un buen inicio sería, incluir políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, las cuales de manera transversal, y con recursos destinados a hacer más eficaces la seguridad social de la población, se pueda garantizar el derecho a la salud, a la vivienda y en general, a mejores condiciones de vida.

3. *La protección de la familia*

En lo que respecta a la protección de la familia, hay mucho por hacer, ya que no se han realizado políticas públicas que procuren la cohesión familiar, no se ha promovido el gasto público para implementar programas encaminados a evitar que se desintegre el núcleo básico de la sociedad ni para generar mejores condiciones de vida para las mujeres, los niños y adolescentes.

Debido a las carencias económicas, es común observar que los miembros de una familia permanecen menos tiempo en el hogar, la mujer trabaja a la par del hombre, por lo que no tienen tiempo para educar a los hijos,

También es común saber de niños o adolescentes que trabajan en condiciones de explotación tanto en el campo como en las zonas urbanas.

Cada vez más las leyes son permisivas o tolerantes para que el patrón explote a las mujeres y no les conceda condiciones laborales adecuadas.

Lo antes expuesto a todas luces es contrario a lo que establece el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Resulta indispensable garantizar una adecuada protección a la familia, lo que se puede lograr cuando se visualiza en el contexto social y no de forma sectorizada las políticas implementadas por el gobierno para atender dicha problemática.*

Pero lo más importante, y para mostrar una verdadera voluntad de cambiar la forma de atender esta problemática, se requiere destinar recursos en el presupuesto público para generar políticas que solucionen el problema de fondo, y no solo implementar programas temporales que ni como paliativo sirven.

4. El derecho a un nivel de vida adecuado

Un nivel de vida adecuado es aquel en el que las personas además de gozar de educación, oportunidades laborales o la salud, deben tener acceso a buena alimentación, agua potable y una vivienda decorosa. En otras palabras, las personas deben contar con las previsiones necesarias para tener una vida digna.

Al abordar las necesidades referentes al derecho a la alimentación, es importante mencionar que si el Estado aporta las condiciones ideales para que la sociedad tenga acceso a una buena alimentación, implícitamente, se estaría combatiendo uno de los principales cánceres sociales como lo es el hambre, y de paso, disminuyendo la pobreza. El Poder Judicial de la Federación, en relación a este derecho, sostiene que:

El núcleo esencial del derecho a la alimentación comprende los siguientes elementos: a) la disponibilidad de alimentos; y b) la accesibilidad a éstos. En ese sentido, la disponibilidad se refiere a la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o bien, a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización, además de exigir que los alimentos tengan los nutrimentos adecuados para su correcto desarrollo físico y mental. Por otro lado, la accesibilidad implica el cumplimiento de los siguientes elementos: i) la accesibilidad económica, es decir, que los alimentos estén al alcance de las personas desde el punto de vista monetario, en condiciones que les permitan tener una alimentación suficiente y de calidad; y ii) la accesibilidad social, la cual conlleva que los alimentos deben estar al alcance de todos los individuos, incluidos quienes se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad. Así, el núcleo esencial del derecho a la alimentación se garantiza cuando todo hombre, mujer, adolescente o niño tienen acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada, o bien, a los medios para obtenerla.¹⁵⁸

De lo antes transcrito se desprende que no es suficiente tan solo que los alimentos estén disponibles sino que también se hace indispensable que las personas tengan acceso a recursos económicos para su adquisición, por lo que por un lado se deben implementar políticas públicas que promuevan la producción y abastecimiento de alimentos; y por el otro lado, sea más eficiente y justa la distribución de la riqueza, se garanticen salarios equitativos acordes a la realidad y exista una incentivación en la creación de empleos.

En lo que respecta al derecho al agua, es común conocer de casos en los que el suministro del vital líquido es negado por la autoridad administrativa, lo que pone en riesgo la vida de personas adultas mayores o de infantes, lo que

¹⁵⁸ Tesis: 2a. XCIV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012521, Segunda Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página: 836, Tipo de Tesis: Aislada, Constitucional.

contraviene lo dispuesto por el art. 4º constitucional, el cual señala expresamente en su sexto párrafo:

“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho (...).”

Pero tampoco corresponde con las obligaciones convencionales que el Estado ha adquirido. Así lo expresa la Segunda Sala de la SCJN, la cual sostuvo el criterio en el siguiente sentido:

(...) pues ante la ausencia de redes y establecida la necesidad del servicio de agua, el Estado tiene una doble obligación: La primera, prevista en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo constriñe a atender de manera inmediata el derecho a la salud en el más alto nivel posible; y, la segunda, establecida en el numeral 2 del propio pacto, que dispone que los Estados deberán adoptar todos los medios apropiados y hasta el máximo de los recursos que disponga (...).¹⁵⁹

Como se puede observar, el derecho al agua es indispensable que se garantice por parte del Estado, ya que el carecer del vital líquido pone en riesgo de enfermedades a los individuos e incluso de perder la vida.

En referencia a cubrir los estándares internacionales en materia de vivienda, es indispensable que se implementen programas permanentes de vivienda social, que brinden acceso a espacios para habitar, no tan solo para aquellos trabajadores que tienen un empleo formal o que coticen a los diversos institutos de seguridad social, sino también para la población en general que reúna los mínimos requisitos necesarios, para adquirir una vivienda adecuada.

¹⁵⁹ Tesis: IV.1o.A.66 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2013753, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, Página: 2189. Tesis: Aislada, Constitucional.

(...) Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable (...).¹⁶⁰

De tal modo que todas aquellas situaciones que se presentan en las que hay carencia de alguno de estos elementos enunciados en el criterio jurisprudencial, resultan violatorios a los derechos humanos.

De igual forma, la ausencia de condiciones idóneas para gozar de una vivienda digna, se contrapone con lo dispuesto en el art. 4º constitucional, el cual en su párrafo séptimo establece: *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”*.

Como se puede observar, el garantizar un nivel de vida adecuado no reside solamente en cumplir a medias con las disposiciones constitucionales y convencionales, porque de nada sirve implementar programas de atención ciudadana si ellos no están dotados de los suficientes recursos económicos para, primero, lograr el objetivo propuesto, y segundo, alcanzar al grueso de la sociedad.

¹⁶⁰ Tesis: 1a. CCV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2009348, Primera Sala, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, Página: 583, Tesis: Aislada, Constitucional.

5. El derecho a la salud

Otro de los derechos esenciales para que una persona pueda tener una vida digna es la salud, la cual es fundamental para alcanzar un desarrollo en todas sus expresiones. Por eso se considera que como derecho humano su garantía y protección es inobjetable. Este se encuentra garantizado en el párrafo cuarto del mencionado artículo 4º constitucional, el cual prescribe: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud (...).”

Sin embargo, la realidad no refleja que lo que prescribe la CPEUM sea una garantía para la población, puesto que hay desabasto de medicinas, las instituciones de seguridad social son muy burocráticas y llegan a dar citas médicas con especialistas hasta 6 o 7 meses después. En casos de emergencias médicas, una enfermera toma la presión sanguínea y con ello puede mandar a un paciente a su casa, sin tomar en cuenta la condición delicada de salud de las personas.

Hay una queja constante de que las instituciones gubernamentales manejan medicamentos de muy baja calidad, las compras no son realizadas bajo licitaciones públicas transparentes y el respeto a este derecho humano no es garantizado por el Estado.

6. El derecho a la educación

La educación es la vía para acceder a mejores condiciones de vida, ya sea en lo individual o como parte de una sociedad que con la erradicación de la ignorancia tiende más a exigir el cumplimiento de los derechos humanos. Como un derecho humano, permite que las personas tengan acceso a niveles no tan solo básicos sino también superiores en la preparación académica de las futuras generaciones.

Así lo deja claro la Primera Sala de la SCJN, que en un criterio jurisprudencial estableció:

(...) lo cierto es que el Estado Mexicano asumió el deber de extender la gratuidad también a la educación superior, de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en las diversas normas internacionales, así como en el compromiso asumido en el artículo 13, número 2, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el artículo 13, número 2, inciso c), del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que establecen que debe implantarse progresivamente la enseñanza superior gratuita.¹⁶¹

De tal manera, que alude a obligaciones del Estado que están plasmadas en tratados internacionales que serán abordados en subsecuentes apartados, y es digno de destacar el puntual señalamiento sobre el deber que estos imponen a nuestro país para que garantice el derecho a la educación en todos sus niveles.

La educación es discriminatoria, porque a algunos sectores de la población, solo se les ofrece un tipo de educación, a otros no se les acercan instituciones educativas con profesores bien preparados, no se otorga el número suficiente de becas en todos los niveles educativos, se permite el abuso de las instituciones educativas particulares para cobrar altas colegiaturas, y de la titulación ni se diga, cobran cuotas que van desde los diez hasta los treinta mil pesos por alumno.

Eso hace necesario que la política educativa sea incrustada por la perspectiva de derechos humanos para que permita atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la población como lo son los niños y adolescentes, las mujeres, los indígenas o los adultos mayores.

¹⁶¹ Tesis: 1a. CCXC/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2013201, Primera Sala, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, Página: 365, Tesis: Aislada, Constitucional.

7. Los derechos culturales

Por lo que respecta a los derechos culturales, hay una fuerte resistencia a respetar los derechos del indígena para comunicarse en su lengua natal, ellos no necesitan escuelas con profesores bilingües, sino más bien, escuelas mono lingüísticas que impartan educación en su lengua nativa.

También es común que a las comunidades no reciban beneficio alguno por la explotación de sus tradiciones o por las patentes de productos elaborados a partir de sus conocimientos o los productos que ellos cultivan.

Otro ejemplo de la violación de derechos culturales lo representa la negación del Estado para garantizar a los pueblos el derecho a la consulta previa.

Si bien en el presupuesto público hay un apartado que dirige recursos económicos a los indígenas, al no implementar una visión humanista en la programación del gasto gubernamental, permite que esos recursos sean destinados más a realizar publicaciones, algunas encuestas, beneficiar a los líderes, pero no atiende la problemática de forma estructural.

8. La política social y sus injusticias

“La política social en México, además de ser incapaz de aminorar las diferencias económicas y sociales, tampoco ha reducido de manera sustancial los altos niveles de pobreza.”¹⁶² Esta afirmación muestra el desapego que las instituciones públicas tienen para con los sectores más vulnerables, ya que no es implementando programas temporales como se remedian las desigualdades sociales, hace falta voluntad política, sensibilidad para con los demás y responsabilidad para asumir un cambio estructural que permita cerrar esas brechas que permitan alcanzar niveles de igualdad más acordes a las necesidades sociales.

¹⁶² Narro Robles, José et al, “Descalabros y desafíos de la política social en México”, *Revista problemas del desarrollo*, 174 (44), julio-septiembre 2013, p. 15.

Una política pública nutrida con sendos programas temporales para tratar de aliviar necesidades sociales no representa una buena idea de gobierno, sino más bien, maquillar la realidad para poder desviar de su curso las finanzas públicas. Aun en este supuesto se presentan fuertes y frecuentes violaciones al derecho a la salud, ya que la corrupción suele desviar los recursos públicos que impiden atender las necesidades sociales.

“La impunidad por los abusos de los derechos humanos sigue siendo un problema, con tasas extremadamente bajas de enjuiciamiento por todas las formas de delitos.”¹⁶³ Esto provoca que algunos servidores públicos desarrollen prácticas de corrupción a sabiendas que no serán castigados por la ley.

Se hace necesario que la política social sea estructurada con un enfoque de derechos humanos, que permita no tan solo hacer campañas de gobierno cuyo fin es hacer parecer que se atiende la problemática más crítica, sino que los recursos lleguen a las personas vulnerables, afectadas en sus derechos y que mitiguen sus necesidades básicas.

VII. CONCLUSIONES CAPÍTULO SEGUNDO

Después de analizar los pormenores de los derechos humanos y el presupuesto público en México, se considera pertinente señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo no se toma a los derechos humanos como eje transversal que permeen a lo largo y ancho de las políticas y programas públicos

Se manifiesta una urgente necesidad de incorporar la perspectiva de derechos humanos a todas las actividades estatales, puesto que solo así se atenderán de manera estructural las necesidades sociales, se prevendrán las violaciones de los derechos fundamentales y se garantizarán los derechos humanos.

Es de carácter imperativo que en el presupuesto público se prevea un contenido mínimo de cada uno de los derechos humanos, especialmente los derechos

¹⁶³ United States of America, *op cit.*, p. 1

económicos, sociales y culturales, que vincule tanto al poder ejecutivo como al legislativo en la elaboración de este importante instrumento jurídico.

CAPÍTULO TERCERO

LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ARGENTINA Y ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN

A continuación, se aborda la forma en que se ha ido recepcionando la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto público en Argentina y España, desde luego, tomando en consideración las diferencias sociales, culturales, políticas y jurídicas que existen entre estos países, que si bien comparten prácticamente el mismo idioma, sus costumbres y tradiciones son distintas.

Se considera importante señalar que en Argentina se ha dado un fuerte impulso a la defensa de los derechos humanos desde hace ya varios años, pero reforzada por la vinculatoriedad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Mientras que en España, su defensa ha sido fundamentada más en el ámbito local y de manera esporádica por alguna resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

“Así, comparativamente, concluimos que en el caso de España los derechos fundamentales y constitucionales (supremos) provienen eminentemente de la Constitución. En Argentina, en cambio, emanan de la Constitución pero también de los mencionados instrumentos internacionales y en paridad jerárquica.”¹⁶⁴

Por tal razón, se considera pertinente sumergirse en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina de cada uno de estos países, que protegen los derechos humanos y que regulan al presupuesto público con el propósito de obtener algunos datos que clarifiquen cual es el tratamiento de esta figura jurídica en sus territorios.

¹⁶⁴ Cao, Christian Alberto, *Constitución socioeconómica y derechos fundamentales*, Buenos Aires, EDIAR, 2015, p. 552.

II. LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ARGENTINA

El Dr. *Horacio Corti*, ha desarrollado, como se comentó en líneas previas, un interesante trabajo de investigación y exposición de la necesidad de incluir una perspectiva humanista en el presupuesto público.

“De acuerdo con la doctrina clásica, el presupuesto solo tiene efectos al interior del Estado. Por esa razón, el vínculo con los derechos subjetivos no figuraba en el primer plano de las construcciones teóricas. Aquí afirmamos, en cambio, que en el derecho positivo contemporáneo hay un vínculo conceptual entre ley de presupuesto y derechos humanos.”¹⁶⁵

Al reflexionar sobre esta postura, resulta por demás interesante visualizar al presupuesto público no tan solo como un instrumento que le permite al Estado programar como va a ejercer sus finanzas, sino más bien como aquel documento donde se deben destinar recursos públicos para proteger los derechos humanos de una forma integral.

Por su parte *Víctor Abramovich* y *Laura Pautassi* sostienen que:

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas, y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad, no solo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas.

En tal sentido, los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un

¹⁶⁵ Corti, Horacio, “Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 7, Numero 11, Junio de 2017, p. 45.

programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.¹⁶⁶

Esto resulta muy interesante, puesto que la norma constitucional ha ido aceptando modificaciones que protegen los derechos humanos, pero no tan solo con una influencia local, sino también motivada por presiones externas, principalmente, a través de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales.

Otro punto a resaltar es el hecho de que ya no se habla tan solo de obligaciones de no hacer, sino que de manera recurrente se hace referencia a obligaciones que le significan al Estado un hacer.

“Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.”¹⁶⁷

Por tal razón, en aras de prevenir la violación de derechos humanos, se abre la disyuntiva entre exigir que la protección de los derechos humanos sea considerada desde el mismo momento de planear el presupuesto público, o en su defecto, exigir su cumplimiento a través de los órganos jurisdiccionales.

Porque, “considerar plenamente a un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si –al menos en alguna medida- el titular-acreedor está en condiciones de producir mediante una demanda o queja el

¹⁶⁶ Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, *La revisión judicial de las políticas sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2009, pp. 288-289..

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 305.

dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por un derecho.”¹⁶⁸

En otras palabras, si puede existir una protección para los derechos colectivos en algún texto normativo, pero a veces las formas o mecanismos para poder hacerlos efectivos presentan deficiencias que alarga y complejiza el exigir el respeto a los derechos humanos, lo que provoca que esos derechos pasen desapercibidos, ya sea porque exista omisión del Estado o porque solo son atendidos de manera temporal.

Para reforzar esta idea sirva lo expresado por *Agustín Gordillo* en el sentido de que:

Los derechos llamados sociales, y del mismo modo los culturales:

- 1.- Pueden estar introducidos en el orden jurídico como derechos subjetivos de los individuos, exigibles desde la misma sanción de la Convención o de la Constitución, y sin norma alguna de rango inferior que las reglamente.
- 2.- Pueden encontrarse en la situación compleja que hemos explicado para la salud y el medio ambiente, o por fin, y es la más común.
- 3.- Pueden en cambio estar estructurados como derechos programáticos que carecen de efectividad real mientras el Estado no instituya los instrumentos legales y administrativos complementarios necesarios para integrarlos en su funcionamiento real.¹⁶⁹

Por tal razón, se hace necesario que el Estado asuma una política integral de derechos humanos, que abarque tanto los diversos órdenes de gobierno como todos los poderes de la Nación.

¹⁶⁸ Courtis, Christian, “Los derechos sociales como derechos”, en SELA, *Derechos fundamentales*, Buenos Aires, Editores del puerto, 2001, pp. 210-211.

¹⁶⁹ Gordillo, Agustín, *Derechos Humanos*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2007, p. IX-1.

1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en Argentina

La protección de derechos humanos puede estar garantizada en la ley, pero no es sino hasta cuando se promueve y alcanza un verdadero estado de derecho, cuando se va a ver materializada su plena realización en beneficio de la sociedad en general.

Por tal razón, se tiene que la protección de los derechos humanos encuentra su fundamento en la primera sección de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales enunciados en el artículo 75, en las leyes secundarias y en la jurisprudencia argentina e interamericana.

A. Constitución de la Nación Argentina

La Constitución de la Nación Argentina, integrada por 129 artículos, sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995, se conforma por el texto originalmente sancionado en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898 y 1957.

El texto constitucional argentino divide su articulado en dos partes: dogmática o reconocimiento de derechos; y orgánica o división de poderes. Sin perjuicio de que el basamento del orden socioeconómico se apoya con preponderancia en la primera de las secciones, la norma reconoce numerosos aspectos de tal índole en la segunda sección. A ellos, se le debe sumar el aporte que realizan los instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional del año 1994, de indudable rigor socioeconómico.¹⁷⁰

Dicha reforma constitucional en materia de derechos humanos incluyó la modificación y adición de dos párrafos al inciso 19 del artículo 67 de la Constitución de 1957 que disponía: *Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación*, para ubicarlo en el inciso 22 del artículo

¹⁷⁰ Cao, Christian Alberto, *op. cit.*, p. 552.

75 donde expresamente se señala la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en la protección de los derechos humanos.

En el inciso 23 del mismo artículo, se establece: *Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.*

De tal manera que por virtud del Artículo 43 se puede recurrir a la justicia federal para exigir el cumplimiento de los derechos humanos por vía de la acción de amparo.

El mencionado artículo refiere:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

En el mismo orden de ideas, para buscar que la justicia alcance a todas aquellas personas que han visto vulnerados sus derechos o garantías, se presenta otra vía, la no jurisdiccional, por medio de la cual se puede interponer quejas o

denuncias para buscar se les restituya en el goce o disfrute de un derecho. Esta vía encuentra sustento en el Artículo 86:

El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Desde luego, sin dejar de mencionar que además de la defensoría del pueblo nacional, también se encuentra otro organismo muy importante en la protección y garantía de los derechos humanos, el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual es representado por el multicitado Dr. *Horacio Corti*, un experto en materia de presupuesto público y derechos humanos.

Desde esta institución se han realizado diversas publicaciones de gran trascendencia como lo es la *Revista Institucional de la Defensa Pública*, que en su número 11 fue dedicada a los derechos humanos y restricciones financieras.

Como se puede observar, en el ámbito nacional se ha visto reflejado el impulso por incorporar un enfoque humanista en el presupuesto, tanto en las adecuaciones legislativas como en la recepción de esta visión en el área administrativa.

“Sin embargo, debe destacarse que se enrola en un proceso público que incorpora al plexo normativo nacional la perspectiva de los Derechos Humanos proveniente de estándares ya consagrados en el eje internacional.”¹⁷¹

B. *Tratados internacionales*

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos al ser vinculantes para los Estados Parte habían servido como base para exigir el cumplimiento de los derechos humanos en Argentina, sin embargo, solo se podía hacer a través de los tribunales y por decirlo menos, al alcance de quienes podían contratar un abogado o ser asesorados por un organismo defensor de derechos humanos.

La incorporación de la fuente externa del derecho en los sistemas jurídicos comparados remite a la problemática de su posición jerárquica, y la repercusión en el plano de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo que impacta en la preeminencia/grado de eficacia de la garantía de los derechos económicos sociales y culturales, proveniente, del orden externo y posteriormente reconocidos/jerarquizados por los Estados al tiempo de suscribir tratados internacionales (artículo 75 inciso 22 de la Constitución argentina).¹⁷²

Con esta reforma, el texto constitucional expresa la voluntad política del Estado para dar a las personas una forma más clara y jurídica de exigibilidad de los derechos humanos. El artículo 75, que establece las facultades del Congreso, en su inciso 22 quedó de la siguiente manera:

¹⁷¹ Vegh Weiss, Valeria, “La perspectiva de los Derechos Humanos: el nuevo paradigma en salud mental” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 5, Numero 7, Julio de 2015.

¹⁷² Cao, Christian Alberto, *op. cit.*, pp. 570-572.

Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Hay que destacar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos al ser elevados a rango constitucional, significa que se amplía la protección de los derechos humanos en esta nación sudamericana. Pero también se abre la posibilidad para que los derechos humanos se litiguen en el ámbito interamericano, dando la posibilidad de combatir, por vía jurisdiccional, cualquier omisión del Estado.

a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

En materia de protección a los derechos colectivos, es pertinente recordar que Argentina firmó el PIDESC el 19 de febrero de 1968 y lo ratificó el 8 de agosto de 1986, con lo que esta nación quedó vinculada por sus disposiciones en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, el PIDESC vincula al Estado argentino en lo referente al respeto, protección y garantía de los derechos humanos, lo que se puede visualizar en el Art. 2 que establece:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

De origen estas disposiciones obligan al Estado argentino a incluir en su actuar los principios de progresividad, de máximo uso de recursos disponibles, de no discriminación y de inclusión. Lo que implica una protección objetiva de los derechos humanos.

b. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

En lo que respecta a la CADH, la República Argentina firmó este tratado el 2 de febrero de 1984 y lo ratificó el 14 de agosto del mismo año. De tal modo que sus disposiciones le son vinculantes y, específicamente, en materia de derechos colectivos, es de resaltar lo enunciado en el artículo 26 que prescribe:

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 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 los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Este tratado internacional adquirió un carácter más amplio, al adoptarse el 17 de noviembre de 1988 en El Salvador, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADESC), este fue ratificado por Argentina el 30 de junio de 2003,

Con el PACADESC se puso de relieve el tratamiento que se le debe dar a los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se hacen más específicas las disposiciones vinculantes de la CADH sobre derechos colectivos, pero también se dispone en el artículo 19.1: *Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.*

Lo que va a dar la pauta para conocer el grado de compromiso internacional que asume cada Estado en el cumplimiento de las disposiciones de este instrumento convencional.

C. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

En Argentina, no fue sino hasta el año de 2017 cuando se publica el primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, que tiene como propósito estructurar las políticas públicas del gobierno en materia de derechos humanos.

Así lo afirma el Dr. *German C. Garavano*, en los términos siguientes:

Los derechos humanos están consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y hacen referencia a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Así es como, a partir de esta nueva gestión incluimos a los derechos humanos dentro de los siete ejes de Justicia 2020, la ambiciosa plataforma de gobierno abierto y participativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que propone un diálogo constante con la sociedad civil tanto en temas de reforma del sistema judicial como de derechos humanos.¹⁷³

Sin duda, que al institucionalizar el Plan se nota la voluntad política del Estado argentino por atender de manera puntual sus compromisos de carácter internacional en materia de derechos humanos, lo que de inicio es muy relevante.

También resulta interesante la postura del Lic. *Claudio B. Avruj* que explica:

Para aplicar una perspectiva de derechos humanos a la resolución de contiendas sociales, es necesario tener una mirada profunda sobre derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales. Sobre la base de esas observaciones y análisis, tenemos que generar políticas públicas tendientes

¹⁷³ Garavano, German C. "Prólogo" en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020*, Argentina, 2017, p. 5

a terminar con la pobreza, luchar contra el narcotráfico y unir a los argentinos, pilares fundamentales de nuestra gestión.¹⁷⁴

Por lo que se fijaron 5 ejes en que trabajar para alcanzar resultados en el periodo comprendido del 2017 al 2020, los cuales son: Inclusión, no discriminación e igualdad; Seguridad pública y no violencia; Memoria, verdad, justicia y políticas reparatorias; Acceso universal a derechos y Cultura cívica y compromiso con los derechos humanos.

2. Bases jurídicas del presupuesto público en Argentina

Por cuanto hace al presupuesto público en esta nación sudamericana, se considera pertinente mencionar que se rige por la Constitución de la Nación Argentina, por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, por la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto y por la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la cual establece la forma en que se va a realizar el gasto público. Para efectos de esta investigación, nos abocaremos al gasto público social.

A. Constitución de la Nación Argentina

La Constitución Nacional como fuente primaria de las leyes, va a establecer como se recaudan y gastan los recursos públicos, a disponer el procedimiento legislativo a seguir así como establecer las facultades en materia financiera.

Con referencia al presupuesto público, se puede señalar lo que dispone el inciso 8 del artículo 75 constitucional: *Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.*

¹⁷⁴. Avruj, Claudio B. “Prólogo” en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020*, Argentina, 2017, p. 7.

En cuanto a quien tiene facultades para fijar los gastos del presupuesto anual, estas le corresponden al jefe de gabinete, lo que se establece en los incisos 6 y 7 del Artículo 100.- *6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. 7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.*

Ahora bien, por lo que hace a la participación que tiene la ciudadanía en los asuntos públicos, se debe puntualizar que esta queda señalada en el Artículo 39 que dispone.- *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.*

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

Sin embargo, se presenta una exclusión en el último párrafo de este artículo constitucional que prescribe: *No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*

Esto además de representar una limitante a la sociedad para que intervenga en la vida política de la nación argentina, también es una condicionante del ejercicio de los derechos humanos, porque no permite que los argentinos colaboren en la planeación del gasto público, que como se ha dicho, es en donde radica la verdadera importancia para la garantía de los derechos humanos.

En otras palabras, se ve limitada la participación ciudadana en la vida política de esta Nación, porque si bien es importante incluir recursos públicos para atender o mitigar las necesidades sociales, sería más pertinente que la sociedad se viera involucrada en la programación del gasto público.

B. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAFSCSPN)

Considerada una ley genérica, la LAFSCSPN, resulta ser el fundamento del sistema presupuestario argentino.

“Con la promulgación por el Poder Ejecutivo Nacional de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Ley N° 24.156, se establece la normativa básica en la materia, en particular la que se relaciona con el Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional.”¹⁷⁵

Al ser una ley general no tiene detalles procedimentales, sino que prescribe los elementos estructurales de cómo se debe regir la administración financiera de la Nación y va a distribuir competencias y facultades.

En el artículo 5° se determina que la administración financiera se integra por el sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad. Lo referente al sistema presupuestario se trata en el Título II de dicha ley.

Por virtud del artículo 10°, la duración del ejercicio financiero va a ser fijada en el periodo que comprende del 1° de enero al 31 de diciembre.

En cuanto a la descripción de cómo se integra el presupuesto, ello se observa en lo que dispone el artículo 12: *Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.*

¹⁷⁵ Ministerio de Hacienda de Argentina, *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*, p. 17, consultado 27-07-2018. https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

En lo que toca al órgano rector del sistema presupuestario esta ley prescribe en el artículo 16 que lo será la Oficina Nacional del Presupuesto que pertenece al Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el artículo 19 diseña la ley de presupuesto general la cual debe constar de tres títulos de la forma siguiente:

Título I - Disposiciones generales;

Título II - Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;

Título III - Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

El segundo párrafo del artículo 20 establece que las disposiciones generales *contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.*

De tal modo, que esta ley general fundamenta el sistema presupuestario argentino y establece el carácter anual del presupuesto público, así como dispone su ámbito de aplicación.

C. Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

La ley 11.672 es modificada por las leyes anuales del presupuesto de la Administración Pública Nacional para actualizarse con respecto a disposiciones relacionadas con las finanzas públicas. Su carácter modificador le imprime un sello peculiar, puesto que se le adicionan o derogan disposiciones cada año, pero a la vez, resulta de suma importancia por su nutrida composición y su historicidad.

También es de mencionarse que aborda tres Títulos principales: la administración pública, actividad institucional del Estado nacional y otros aspectos del funcionamiento del Estado.

El Capítulo I del Título I denominado Sistema presupuestario, va a estar directamente relacionado con el tema en comento, el cual incluye diversas disposiciones sobre subvenciones, reasignación de las partidas presupuestales, aplicación de remanentes, entre otras.

3. Análisis del Presupuesto de la Administración Pública Nacional

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se hace necesario revisar las partidas presupuestarias que tienen como propósito atender diversas necesidades sociales y con ello, garantizar la protección de los derechos humanos.

En un primer plano, resulta interesante analizar el gasto público social, para poder tener una idea de los recursos públicos que se destinan para cubrir las diversas necesidades sociales,

El Gasto Público Social es “todo gasto contemplado en la finalidad Servicios Sociales, que de acuerdo al Clasificador Presupuestario del Sector Público Nacional, son aquellas erogaciones destinadas a acciones inherentes a la prestación de servicios de: i) salud, ii) promoción y asistencia social, iii) seguridad social, iv) educación y cultura, v) ciencia y técnica, vi) trabajo, vii) vivienda y urbanismo, viii) agua potable y alcantarillado y ix) otros servicios urbanos.”¹⁷⁶

Se puede apreciar claramente que los recursos destinados a cubrir los derechos colectivos están íntimamente ligados a la protección de los derechos humanos, por lo que resulta indispensable indagar como se ha realizado el gasto social en los ejercicios 2017, 2018 y 2019, para así poder tener una idea sobre la realidad de la satisfacción de los derechos y el impacto que debe producir en la sociedad argentina.

¹⁷⁶ ASAP, *Informe del proyecto presupuesto de la administración nacional 2017, Gasto público social*, Argentina, disponible en: <http://www.asap.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/infoproypptogps2017.pdf>

A. Gasto público social en 2017

En el 2017 se tuvo un presupuesto público con suma de \$2, 363, 619, 870, 574 (Dos billones trescientos sesenta y tres mil seiscientos diecinueve millones ochocientos setenta mil quinientos setenta y cuatro pesos).

De lo presupuestado se destinaron 1.595.942,6 millones de pesos a los servicios sociales en montos de la siguiente manera:

31-Salud.....	95.000,2
32-Promoción y Asistencia Social.....	51.994,7
33-Seguridad Social.....	1.195.793,4
34-Educación y Cultura.....	165.115,3
35-Ciencia y Técnica.....	33.705,3
36-Trabajo.....	11.043,7
37-Vivienda y Urbanismo.....	26.653,0
38-Agua Potable y Alcantarillado.....	16.637,0 ¹⁷⁷

B. Gasto público social en 2018

En el 2018 se tuvo un presupuesto público con suma de \$2, 904, 414, 117,468 (Dos billones novecientos cuatro mil cuatrocientos catorce millones ciento diecisiete mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos).

De lo presupuestado se destinaron 2.009.126,0 millones de pesos a los servicios sociales en montos de la siguiente manera:

31-Salud.....	118.727,6
---------------	-----------

¹⁷⁷ Ministerio de Economía, *Administración Nacional, ejecución año 2017*, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/Serie2017.pdf>

32-Promoción y Asistencia Social.....	60.984,5
33-Seguridad Social.....	1.538.345,7
34-Educación y Cultura.....	191.481,3
35-Ciencia y Técnica.....	37.350,0
36-Trabajo.....	7.779,5
37-Vivienda y Urbanismo.....	34.781,1
38-Agua Potable y Alcantarillado.....	19.676,3 ¹⁷⁸

C. Gasto público social en 2019

En el 2019 se tiene un presupuesto público con suma de \$4.172.312.239.441 (Cuatro billones ciento setenta y dos mil trescientos doce millones doscientos treinta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y un pesos).

De lo presupuestado se destinaron 2.828.303,6 millones de pesos a los servicios sociales en montos de la siguiente manera:

31-Salud.....	169.323,7
32-Promoción y Asistencia Social.....	90.151,1
33-Seguridad Social.....	2.218.102,3
34-Educación y Cultura.....	238.892,5
35-Ciencia y Técnica.....	49.052,6
36-Trabajo.....	10.645,8
37-Vivienda y Urbanismo.....	29.369,9

¹⁷⁸ Ministerio de Economía, *Administración Nacional, ejecución año 2018*, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/Serie2018.pdf>

38-Agua Potable y Alcantarillado..... 22.765,7¹⁷⁹

4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)

En cuanto al papel que ha desempeñado la CSJN en la exigibilidad de los derechos humanos, se debe resaltar que de forma atinada se ha manifestado en diversas ocasiones para garantizar la protección de los derechos humanos, incluso ordenando que se destinen recursos públicos para reparar la violación de derechos humanos o en su caso, detenerla.

Aunque se considera importante recordar que:

Los jueces no pueden sustituir a los otros poderes del Estado, ni al Legislativo, que tiene a su cargo el desarrollo primario de la Constitución, ni al Ejecutivo, que lleva adelante la tarea administrativa práctica y concreta basada en aquella legislación.

La clave es que los jueces deben ordenar que cese la acción que lesiona un derecho o, en su caso, que cese la omisión ilegítima. En este último supuesto, a su vez, la condena a hacer debe consistir en subsanar la omisión sin especificar la forma de hacerlo (deferencia hacia los poderes mayoritarios), más allá de la necesaria fijación de criterios a fin de que pueda evaluarse con precisión el cumplimiento de la sentencia.¹⁸⁰

De tal modo que la actividad jurisdiccional permite balancear el ejercicio del poder, y siembra las pautas para que los poderes legislativo y ejecutivo realicen lo conducente a establecer un verdadero estado de derecho. Con ello arribar a lo que la sociedad reclama: la protección y garantía de los derechos humanos.

¹⁷⁹ Ministerio de Economía, *Administración Nacional, ejecución año 2019*, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/serie2019.pdf>

¹⁸⁰ Corti, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 914-915.

“La protección de los derechos humanos fundamentales está íntimamente vinculada a la posibilidad de acceder a la justicia si estos son vulnerados.”¹⁸¹ Con ello, se espera que el justo reclamo ante una necesidad social no satisfecha o un derecho humano pisoteado por la autoridad se vea atendido o reparado.

“Pero el acceso a la justicia, no es solo instrumental, aquél derecho que tiene la pretensión de alcanzar la protección de otros derechos, entre ellos los derechos humanos fundamentales. El derecho al acceso a la justicia también es sustantivo, en la medida en que habilita al ciudadano –en su posibilidad de goce de derechos individuales y colectivos- a demandar por ciertas garantías aseguradas en las constituciones.”¹⁸²

Es así, que el poder judicial ha atendido diversos casos en los que sus resoluciones han impactado no tan solo el caso que se atiende, sino también, el destino de los recursos públicos en el presupuesto público.

III. LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ESPAÑA

En España, y prácticamente en todo el continente europeo, se habla de derechos fundamentales, lo que implica una característica que debe aclararse en relación a los derechos humanos.

Así lo afirma *Luigi Ferrajoli* al sostener que “los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar.”¹⁸³

¹⁸¹ Ramírez, Silvina, “Accesos a la justicia y derechos humanos: un abordaje tridimensional” en Ministerio Público Fiscal de la CABA, *Acceso a la justicia y derechos humanos*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013, pp. 46-47.

¹⁸² *Ídem*

¹⁸³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, p. 37.

Esto en referencia a las facultades o prerrogativas que devienen de la naturaleza misma del ser humano y que en algún momento también se les denominaba derechos naturales, derechos humanos o derechos fundamentales.

“Es así como los derechos fundamentales, sean considerados o no como los que les dan vida a los derechos humanos, o viceversa, si han sido catalogados como aquellos que son incluso anteriores a la humanidad misma y que hacen referencia a lo que no se puede ignorar o vulnerar.”¹⁸⁴

Así pues, los derechos fundamentales, entendidos como aquellas facultades inherentes a las personas, encuentran su razón de ser en la Constitución Española, la cual ha ido incorporando disposiciones, tanto legales como jurisprudenciales, sobre la protección de derechos individuales y colectivos. Esto con el objetivo de que se garanticen tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

“Normalmente, se han venido dividiendo en dos categorías. De un lado los derechos positivos: inherentes al ser humano y los derechos negativos, procedentes de obligaciones ajenas de no injerencia.”¹⁸⁵ Es decir, los que le imponen al Estado un hacer y aquellos otros que por el contrario, le ordenan no hacer o abstenerse.

1. Fundamentos para la protección de derechos humanos en España

Los derechos humanos tienen su fundamento principalmente en la Constitución Española. Pero también se han ido adoptando o acatando diversas disposiciones

¹⁸⁴ Aguilera Durán, Jesús, *Derecho de reunión: la no prevalencia de este derecho humano sobre otros de igual categoría*, México, Tesis de Maestría, UAEM, 2016, p. 17.

¹⁸⁵ Ramírez, Ruiz, Raúl, “Globalización, choque de civilizaciones y la universalidad de los derechos humanos: el caso de China” en Rodríguez Jiménez, José Luis (coord), *Reflexiones sobre los derechos humanos*, Madrid, OMMPRESS, 2017, p. 36.

provenientes los tratados europeos como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y también decisiones de organismos internacionales, específicamente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha resuelto algunos casos en contra del Estado español.

A. Constitución Española de 1978

La Constitución Española se ubica en el máximo nivel jerárquico, por lo que es fundamento de la vida política de la nación ibérica, y específicamente de los derechos fundamentales que brindan la protección y garantía de las personas tanto en lo individual como en lo colectivo.

Dentro del esquema ordenador de los principios y derechos constitucionales, el título preliminar de la Constitución Española de 1978, es la fórmula política del texto en cuanto a su expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura socioeconómica que contiene un techo ideológico demoliberal, una organización jurídico-política y una estructura socioeconómica. Posee además las funciones de identificar el régimen político en sentido demoliberal, abierto a la socialización dada la ambigüedad de varios preceptos; fundamentar un régimen (libertad, justicia, igualdad, respecto del pluralismo político) e interpretar la Constitución y todo el ordenamiento jurídico (art. 9 inciso 1º de la Constitución española).¹⁸⁶

En ese orden de ideas, se debe tener presente que las disposiciones de los derechos fundamentales en la Constitución española se ubican en el Título I que se denomina De los derechos y deberes fundamentales.

El Artículo 10 inciso 1 prescribe: *La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto*

¹⁸⁶ Cao, Christian Alberto, *Constitución socioeconómica y derechos fundamentales*, Buenos Aires, EDIAR, 2015, p. 552

a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

En lo que respecta a la protección de derechos humanos provenientes de los tratados internacionales, esta deviene del inciso 2 que dispone: *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.* Lo que pone de relieve el reconocimiento constitucional de los instrumentos jurídicos internacionales y que resultan vinculantes para las autoridades españolas.

Asimismo, en la SECCIÓN 1ª del Capítulo Dos que se denomina De los derechos y libertades se van a enunciar los derechos fundamentales que están protegidos en la CE.

Los derechos que la Constitución prescribe como fundamentales son los contenidos en los artículos del 15 al 29, entre los cuales se encuentran los siguientes: derecho a la vida, derecho a la integridad, libertad ideológica y religiosa, derecho de libertad personal y seguridad jurídica, derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, libertad de circulación, libertad de expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación, derecho de participación, derecho a la tutela judicial, principio de legalidad penal, derecho al trabajo remunerado de los reclusos, el derecho a la educación, libertad de sindicación y de huelga y el derecho de petición.

No obstante, parece que se protegen derechos de primera, que son los derechos civiles y derechos de segunda, los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que la mayoría de estos últimos se consagran fuera del Capítulo 2 del Título I de la CE. Los cuales por igual merecerían la categoría de derechos fundamentales.

El punto nodal es pues el principio de indivisibilidad de los derechos constitucionalmente consagrados: todos forman parte de un cuerpo integral

de derechos que comparten las mismas características axiológicas y estructurales. Cada uno, con distintos matices e intensidades, comporta el mismo tipo de obligaciones por parte de poderes públicos y privados: obligaciones tanto de abstención como de prestación, de acción y de omisión, y tanto onerosas como no onerosas.¹⁸⁷

De lo que se trata, en último momento, es que todos los derechos humanos, puedan ser exigibles, ante la autoridad, por las personas, usando los mismos mecanismos procesales, y con ello, poder alcanzar su plena efectividad.

“Por estas razones, al menos los derechos a una vivienda digna y adecuada (artículo 47), a la protección de la salud (artículo 43), de acceso a la cultura (artículo 44), y el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado (artículo 45) deben entenderse como derechos constitucionales, poseedores de un contenido mínimo, exigible.”¹⁸⁸

De tal modo que para ampliar sobre el tema, resulta obligatorio profundizar sobre las diversas disposiciones, provenientes del ámbito internacional, que protegen derechos humanos en el país ibérico.

B. *Tratados internacionales*

Otra fuente jurídica que toma a los derechos fundamentales como eje rector de la vida política del país lo representan los tratados internacionales, por virtud de los cuales, se van reconociendo derechos, se va modificando la legislación nacional o se van actualizando y generando criterios jurisprudenciales que resultan vinculantes para los tribunales jurisdiccionales.

¹⁸⁷ Apárcio Wilhelmi, Marco, “Los derechos sociales en la Constitución española: algunas líneas para su emancipación”, en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009, p. 13.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 14.

La incorporación de la fuente externa del derecho en los sistemas jurídicos comparados remite a la problemática de su posición jerárquica, y la repercusión en el plano de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo que impacta en la preeminencia/grado de eficacia de la garantía de los derechos económicos sociales y culturales, proveniente, del orden externo y posteriormente reconocidos/jerarquizados por los Estados al tiempo de suscribir tratados internacionales (artículos 93 al 96, y especialmente este último en la Constitución española).¹⁸⁹

Con ello, y teniendo un origen supranacional, se incrustan obligaciones tanto positivas como negativas en la legislación nacional, lo que va a modificar la forma en que el Estado debe respetar los derechos humanos, o en su caso, tomar las medidas necesarias para protegerlos y garantizarlos, evitando así que ni los servidores públicos ni los particulares vulneren derechos y con ello se acceda a un ambiente de paz social.

a. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

En materia de protección a los derechos colectivos, es pertinente recordar que España firmó el PIDESC el 28 de septiembre de 1976 y lo ratificó el 27 de abril de 1977, con lo que quedó vinculada por sus disposiciones en materia de derechos humanos.

Por esa razón, el PIDESC vincula al Estado español para que promueva el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, como lo prescribe el Artículo 2:

En el inciso 1.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos

¹⁸⁹ Cao, Christian Alberto, *op. cit.*, pp. 570-572.

los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Lo anterior implica que se ponga especial atención en destinar recursos económicos para garantizar de forma progresiva los derechos colectivos a las personas españolas, lo que de inicio suena muy prometedor, porque como se ha afirmado en líneas que anteceden, el presupuesto público que contiene un gasto social con enfoque de derechos humanos va a propiciar la realización efectiva de estos.

En el inciso 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Esto resulta ser muy importante, puesto que históricamente la discriminación ha sido base y fundamento de negación sistemática de derechos o de otorgamiento parcial de los mismos y con esta disposición, el Estado se compromete a no discriminar por los rubros antes mencionados.

En el inciso 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Con esta disposición, la protección y garantía de los derechos humanos que se entiende encaminada a los nacionales de cada país, se hace extensiva a todas las personas, incluso las extranjeras, lo que es muy atinado, porque el estatus migratorio no debe ser un pretexto para vulnerar derechos humanos, o en su caso, negar o restringir el acceso a derechos como la educación, salud, empleo o seguridad social, entre otros.

b. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH)

En lo que respecta al CEDH, España lo firmó el 24 de noviembre de 1977 y lo ratificó el 4 de octubre de 1979. Este convenio se ha enriquecido con 14 protocolos que sirven de sustento jurídico a determinadas temáticas en el ámbito europeo, lo que ha influido sustancialmente en la defensa y protección de los derechos humanos en el territorio europeo.

En su artículo 1º se establece la obligación de respetar los derechos humanos: *Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona bajo su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio.* Esto sin duda, es altamente promisorio para los europeos, puesto que a donde vayan tienen garantizados sus derechos.

Además, tiene un carácter vinculante, como se establece en las disposiciones del Artículo 6.3 que prescribe: *Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.* Lo que refuerza aún más la obligación de los tribunales para que se dicte el derecho conforme a este importante instrumento jurídico internacional.

En el artículo 53 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se establece: *Ninguna de las disposiciones del presente Convenio se interpretará en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte.*

Sin duda, que este convenio es esencial para la defensa de los derechos fundamentales en la región pero de forma particular en el territorio español.

c. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene como ámbito de aplicación el dispuesto por el artículo 51.1: *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.*

La Carta toma como fundamento el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea que le reconoce las facultades enunciadas en el párrafo anterior, pero además, le concede el mismo valor jurídico de los Tratados europeos.

Dicha Carta contiene un catálogo de derechos humanos que se podrán hacer valer por los europeos ante actos u omisiones de las instituciones y los órganos de la Unión Europea, pero que también se extiende a los Estados por su categoría de tratado internacional. En ella se refuerzan los derechos civiles y políticos, es decir, aquellos derechos que imponen a los Estados obligaciones negativas.

Sin embargo, “el alcance de los derechos sociales enumerados en la Carta depende estrechamente de la capacidad de legislar que se le reconozca a la Unión. Pero las actuaciones en materia de políticas sociales siguen supeditadas a una clara distribución de tareas entre los estados miembros y la Unión en el marco de unos principios que restringen mucho la posibilidad de implementarlas.”¹⁹⁰

Como se puede ver en la regla de interpretación ubicada en el artículo 53 que prescribe: Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el

¹⁹⁰ Pedrol, Xavier, “Derechos sociales y Unión Europea historia de un desencuentro”, en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009, pp. 24-25.

Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

C. Plan Nacional de Derechos Humanos

En España, el Plan Nacional de Derechos Humanos, es entendido como la cristalización de un anhelo largamente esperado, principalmente porque había sido una exigencia de la sociedad civil organizada.

“En el informe de 2010 nos congratulábamos por la adopción del I Plan de Derecho Humanos, siguiendo las recomendaciones de la OHCHR, que se produjo en 2008. Aun habiendo sido críticos con su metodología y estructura, el Plan demostró la voluntad del gobierno de articular y coordinar las políticas públicas que tenían afectación en los derechos humanos.”¹⁹¹

De hecho, eso auguraba un buen inicio, pero ya profundizando en las implicaciones que conllevaba su aplicación, se notaron diversas deficiencias.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales lo primero que sorprende del Plan es la ausencia de los “derechos culturales” aunque en el texto se define la actual sociedad como “progresivamente diversa en lo cultural, en lo religioso y en lo racial”. Respecto a las garantías de los derechos humanos el texto remarca que los “derechos humanos valen lo que valen sus garantías” pero este valor otorgado a las garantías no se desarrolla suficientemente en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En función de los compromisos internacionales, el Gobierno debe garantizar los DESC como derechos

¹⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, Presentación Conjunta Examen Periódico Universal-España, 21ª Sesión, Ginebra, 21 de enero 2015, p. 10.

subjetivos plenos y, por tanto, asegurar su tutela judicial efectiva mediante los recursos idóneos y efectivos de protección para evitar su vulneración.¹⁹²

En el año de 2017 se aprobó el Plan de Acción Nacional para aplicar los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, que toma como principio fundacional el Principio Rector 1. *Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.*

Actualmente está en proceso de elaboración un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos: “El Consejo de Ministros ya ha dado su visto bueno a la elaboración de este proyecto, que ahora entra en fase de consulta. Con su aplicación, se busca garantizar en las políticas públicas la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, así como la igualdad de trato y la no discriminación.”¹⁹³

Se tiene pensado que sea aprobado por el periodo de 2019-2023, y que promueva la implementación de políticas públicas con visión humanista.

2. Bases jurídicas del presupuesto público en España

El fundamento jurídico de los presupuestos públicos se rige por la Constitución Española, La Ley General Presupuestaria, La Ley Orgánica de Estabilidad

¹⁹² Asens, Jaume, “El Plan de Derechos Humanos a debate” en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009, p. 71.

¹⁹³ Abellán, Lucía, “El gobierno prepara un nuevo plan nacional de derechos humanos” *El País* [en línea], Madrid, 11-Diciembre-2018, disponible en: https://elpais.com/politica/2018/12/11/actualidad/1544548822_636192.html

Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera y por la Ley de los Presupuestos Generales del Estado.

A. Constitución Española de 1978

El artículo 134 sirve de fundamento jurídico para los presupuestos generales del Estado, en su primer inciso prescribe: *1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.* Con ello les otorga competencia a cada una de los órganos del Estado en el proceso cíclico presupuestario.

En este mismo artículo se disponen las características que debe tener, en los siguientes términos: *2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

Sin duda que esta disposición resulta importante, puesto que prescribe que los presupuestos generales deben contener toda la actividad financiera del Estado español.

Asimismo, en el artículo 135 se establece el principio de estabilidad presupuestaria, por virtud del cual, se dispone que todas las administraciones públicas acataran este principio y que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para todos los Estados miembros.

B. Ley General Presupuestaria

En su artículo 1º la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria prescribe: Esta ley tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

Lo concerniente a los Presupuestos Generales del Estado se ubica en el Título II de esta Ley. El artículo 26. Prescribe en su inciso 1. La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Capítulo II aborda la programación presupuestaria en escenarios plurianuales y el objetivo de estabilidad financiera.

El Capítulo III especifica el contenido, elaboración y estructura de los presupuestos generales. Por tal motivo el artículo 32 nos proporciona una definición al disponer que los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

La elaboración de los presupuestos generales se especifica en la Sección 2ª en los artículos del 36 al 38 de esta Ley.

C. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Esta ley, 2/2012, de 27 de abril, es reglamentaria del artículo 135 constitucional, por eso detalla con precisión el principio de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

El objeto de la ley se encuentra establecido en el artículo 1º en los términos siguientes: *Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.*

Para una mayor eficacia de la política presupuestaria, además de los dos principios ya enunciados, esta Ley toma como principios generales los de plurianualidad, de transparencia, de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de responsabilidad y el de lealtad institucional.

D. Ley de los Presupuestos Generales del Estado

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 incluye diversas disposiciones que habrán de regir la actividad financiera del año fiscal.

“La parte esencial de la Ley de Presupuestos se recoge en el Título I, «De la aprobación de los Presupuestos y de sus modificaciones», por cuanto que en su Capítulo I, bajo la rúbrica «Créditos iniciales y financiación de los mismos» se aprueban la totalidad de los estados de ingresos y gastos del sector público estatal y se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.”¹⁹⁴

3. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)

En los PGE se van a plasmar todos los ingresos y egresos que el Estado español implementa en cada ejercicio fiscal, en este apartado se tiene como objetivo primordial analizar los montos totales y los destinados específicamente a proteger y garantizar los derechos humanos como la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la alimentación.

A. Gasto público social en 2017

En el art. 1º de la Ley de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2017 se prescribe que ellos se integran por:

- a) El presupuesto del Estado.

¹⁹⁴ España, *Boletín Oficial del Estado*, miércoles 3 de julio del 2018, Sección I, p. 66621.

- b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la Administración General del Estado.
- c) El presupuesto de la Seguridad Social.
- d) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales.
- e) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales.
- f) Los presupuestos de las fundaciones del sector público estatal.
- g) Los presupuestos de las autoridades administrativas independientes, las universidades públicas no transferidas, los consorcios adscritos a la Administración General del Estado, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades del sector público estatal.¹⁹⁵

En el apartado Uno del artículo 2 del ejercicio fiscal 2017 se dispone que: Para la ejecución de los programas integrados en los estados de gastos de los presupuestos de las entidades mencionadas en las letras a), b), c) y g) del artículo anterior con presupuesto limitativo se aprueban créditos en los Capítulos económicos I a VIII por importe de 355.111.179,21 miles de euros.¹⁹⁶

En lo que respecta a los rubros relacionados al gasto social, se destinaron recursos de la siguiente manera:

	<u>Miles de euros</u>
Justicia.	1.726.190,93
Fomento del empleo.	5.499.254,75
Desempleo.	18.318.312,65
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación.	474.242,03

¹⁹⁵ Ley 3/2017 del 27 de junio de 2017, de Presupuestos Generales del Estado, BOE, núm. 153, de 28 de junio de 2017, p. 53800.

¹⁹⁶ *Ídem*

Gestión y administración de la Seguridad Social.	14.287.731,22
Sanidad.	4.093.477,83
Educación.	2.523.816,20
Cultura.	802.592,03
Agricultura, pesca y alimentación.	7.412.500,29 ¹⁹⁷

Con estas partidas presupuestarias, es de resaltar que los montos desinados a garantizar los derechos humanos en general, y los derechos colectivos en lo particular, se prestan a que se realicen algunas precisiones.

B. Gasto público social en 2018

En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2018 se integran:

a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:

1. Del Estado.
2. De los organismos autónomos.
3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.
4. Del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de

¹⁹⁷ *Ídem.*

contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.¹⁹⁸

En el ejercicio fiscal 2018 se contempló un presupuesto público de: 368.369.027,86 miles de euros.

En lo que respecta a los rubros relacionados al gasto social, se destinaron recursos de la siguiente manera:

	<u>Miles de euros</u>
Justicia.	1.780.744,41
Fomento del empleo.	5.716.143,35
Desempleo.	17.702.180,62
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación.	481.242,38
Gestión y administración de la Seguridad Social.	17.296.740,17
Sanidad.	4.253.251,86
Educación.	2.581.904,73
Cultura.	856.152,14
Agricultura, pesca y alimentación.	7.500.180,83 ¹⁹⁹

¹⁹⁸ Ley 6/2018 del 3 de julio de 2018, de Presupuestos Generales del Estado, BOE, núm. 161, de 28 de junio de 2017, p. 66621.

¹⁹⁹ *Ídem*.

C. Gasto público social en 2019

En los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio del año 2019 se integran:

a) Los presupuestos con carácter limitativo de las siguientes entidades:

1. Del Estado.
2. De los organismos autónomos.
3. De las integrantes del Sistema de la Seguridad Social.
4. Del resto de entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.

b) Los presupuestos con carácter estimativo de las siguientes entidades:

1. De las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales, de las fundaciones del sector público estatal y del resto de entidades del sector público estatal que aplican los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

2. De los consorcios, las universidades públicas no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y de las restantes entidades de derecho público del sector público administrativo estatal con presupuesto estimativo.²⁰⁰

En el apartado Uno del artículo 2 del ejercicio fiscal 2019 se dispone que: Para la ejecución de los programas integrados en los estados de gastos de los presupuestos de las entidades mencionadas en la letra a) artículo

²⁰⁰ Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019. *BOE*, Núm. 38-1 de 16 de enero de 2019, p. 14.

anterior se aprueban créditos en los Capítulos económicos I a VIII por importe de 380.683.504,06 miles de euros, según la distribución por programas detallada en el anexo I de esta Ley.

En lo que respecta a los rubros relacionados al gasto social, se destinaron recursos de la siguiente manera:

	<u>Miles de euros</u>
Justicia.....	1.869.201,43
Fomento del empleo.....	5.984.608,41
Desempleo.....	18.401.715,92
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación.....	678.686,93
Gestión y administración de la Seguridad Social.....	18.510.219,96
Sanidad.....	4.292.129,96
Educación.....	2.722.258,73
Cultura.....	952.853,84
Agricultura, pesca y alimentación.....	7.760.702,20 ²⁰¹

Como se puede observar, el incremento o variación anual no es tan sustancial como si suele ser en otras áreas gubernamentales que si bien son estratégicas, no tienen como finalidad la protección de los derechos humanos.

4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional proviene del Título IX de la Constitución Española, por virtud del cual, en el artículo 161 se dispone que:

²⁰¹ *Ibidem*, p. 15.

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Asimismo, en referencia a las resoluciones del intérprete de la Constitución española, el artículo 164 establece que:

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

Con esas facultades constitucionales, las sentencias del Tribunal Constitucional tienen efectos vinculantes para todas las autoridades administrativas y para los órganos jurisdiccionales.

IV. CONCLUSIONES CAPÍTULO TERCERO

En referencia a la protección y garantía de los derechos humanos, en México al igual que en Argentina y España, la obligación de garantizar los derechos colectivos proviene principalmente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. España ratificó el PIDESC en 1977, México en 1981 y Argentina en 1986.

En cuanto a los organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, en México el Ombudman es un órgano con plena autonomía de gestión y presupuestaria del Estado mexicano, pero se le considera parte del poder ejecutivo. En Argentina el Defensor del Pueblo depende del Congreso de la Nación, lo que parece muy sano, jurídicamente hablando, puesto que donde más se presenta la vulneración de derechos por parte de servidores públicos es en el ámbito del poder ejecutivo. En España, es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

En cuanto a los presupuestos públicos, se visualiza que en Argentina y España hay una desagregación de los derechos sociales en los montos destinados al gasto social. En México no sucede tal cosa, por lo que es más complicado desglosar las cantidades reales a la protección y garantía de los derechos humanos.

En Argentina se destinan diversas partidas presupuestarias a proteger los derechos humanos, pero específicamente se resaltan los montos destinados a

proteger los derechos sociales, por ejemplo en 2019 se destinó un poco más del 77% a los servicios sociales, de los cuales el 60% es destinado al rubro de la seguridad social.

Por lo que toca a España, en el presupuesto público, como parte de un estado social y democrático de derecho, se nota una inclinación más pronunciada hacia los rubros de empleo y la gestión de la seguridad social ya que representan alrededor del 70% del gasto social.

En México, el gasto social otorga una mayor protección económica a la protección social, al menos en el correspondiente al PEF 2019, ya que se tiene una variación de (+10.7%) respecto del anterior ciclo fiscal para ubicarse alrededor del 50% del presupuesto destinado a este rubro.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS CRÍTICO PROPOSITIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público va a permitir que se garantice a la sociedad la plena realización de los derechos humanos, puesto que por medio de la implementación de los elementos que la conforman se contempla que se optimicen los recursos destinados en el presupuesto público, se haga una redistribución del gasto estatal que tome como prioridad las obligaciones contenidas en diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos y se protocolice una política pública que tome como eje transversal la perspectiva de derechos humanos.

“Un presupuesto con perspectiva de Derechos Humanos permitirá auténticas políticas públicas apegadas a las necesidades de las personas. A la vez que será más sencillo dar puntual seguimiento al ejercicio del gasto y se evitará el mal uso de los recursos públicos asignados a los casos de posibles violaciones de los derechos humanos.”²⁰²

Con esa finalidad en este Capítulo se abordan de forma particular los siguientes elementos: 1. Satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos. 2. Máximo uso de recursos disponibles. 3. Realización progresiva y no regresiva de los derechos. 4. No discriminación e igualdad. 5. Transversalidad e integralidad. 6. Transparencia y rendición de cuentas. 7. Participación ciudadana. 8. Mecanismos de evaluación.

²⁰² Alfonso Jiménez Armando, “Editorial: Presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos”, *El Heraldo de México*, junio 8 de 2017, disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/editorial-presupuesto-con-perspectiva-de-derechos-humanos/>

Con este análisis se pretende no tan solo que se hagan visibles los beneficios que la integración de la perspectiva de derechos humanos va a traer para las personas sino también la concordancia que debe existir entre las obligaciones internacionales y el actuar del Estado mexicano en todos los ámbitos de sus atribuciones.

“Respecto a las obligaciones, es importante que si bien existen algunos derechos que imponen al Estado obligaciones de efecto inmediato y otras que son de aplicación progresiva, todas en cambio, exigen un nivel mínimo de satisfacción, sin el cual el derecho no tendría contenido alguno y se convertiría en un enunciado teórico.”²⁰³

Por otro lado, se va a expresar la forma y el momento que se considera idóneo para que estos elementos sean incorporados al presupuesto público. De tal modo que todos los órdenes de gobierno asuman la perspectiva de derechos humanos como una política de Estado.

Sin duda que con este análisis se completa un panorama jurídico que pone en contexto el tema que se investiga, lo que provocará una reflexión y la adición de algunos otros elementos que han de fortalecer esta visión humanista en el presupuesto público.

II. USO RACIONAL Y NO DISCRECIONAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

“El proceso presupuestario está íntimamente ligado con la ideología política de cada gobierno, su sistema económico y cultural. Así, en el ámbito político confluyen sistemas de valores distintos que dependen, por un lado, de la ideología que sigue cada grupo y, por el otro, de los valores éticos y morales que posee y

²⁰³ Barahona Riera, Rocío, “Perspectivas de la justiciabilidad de los DESC en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 46.

comparte el grupo de personas al que se representa.”²⁰⁴ Esto, dicho sea de paso, puede propiciar que el gobernante en turno realice un gasto discrecional de algunos recursos públicos para beneficiar tal ideología.

Por eso, en lo que respecta a la ejecución del gasto público contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación se considera que debe hacerse conforme a lo estrictamente señalado en ese documento, los recursos públicos que se etiquetan responden a una necesidad que la administración ha valorado como prioritaria, por lo que no debe existir subejercicio de recursos, retardo en el inicio de la obra pública, desviación para materializar otros objetivos o hacer un uso discrecional de los excedentes por algunos ingresos que son producto de variaciones en el mercado de bienes o servicios.

Lo antes dicho toma como punto de partida la conducta que han asumido en el pasado los jefes del ejecutivo federal que han asumido como propia una regla no escrita de propiciar, omitir o no sancionar el subejercicio de los recursos públicos aun cuando estos hayan sido etiquetados para la realización de una obra, la ejecución de un programa que atienda necesidades sociales o deba privilegiar la protección y garantía de algún derecho humano. En otras palabras, puede llegar a concluir el año fiscal y no se han aplicado los recursos públicos en el destino inicial que se les había proyectado.

De igual forma, es una costumbre muy visible que a pesar de que el gobierno cobra impuestos a partir del primer día del año fiscal, no se nota la aplicación de los recursos públicos en la realización de obras en todo el primer semestre y parte del segundo, porque es usual ver que la obra pública empieza a ejecutarse en los meses de septiembre en adelante.

Otra práctica que ha sido reiterada es la de desviar recursos públicos, los cuales de origen estaban destinados en el presupuesto para cubrir un determinado objetivo y los aplican a otros fines, según con la intención de atender prioridades

²⁰⁴ SOUR, Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, Chile, CEPAL, 2007, p. 28.

surgidas de alguna situación imprevista, como puede ser un desastre natural, una contingencia sanitaria, un acontecimiento social o un capricho del gobernante en turno. Lo que trae como consecuencia que se desatiendan algunas áreas que desde la propia planeación del presupuesto público habían sido consideradas como prioritarias y fue por lo que les había destinado recursos.

También se debe resaltar el uso discrecional que hace el titular del ejecutivo en turno sobre ampliaciones presupuestarias, sobre los excedentes por algunos ingresos que son producto de variaciones en el mercado de bienes o servicios o de aquellos provenientes del subejercicio de recursos en el presupuesto público, lo que provoca la falta de transparencia en el ejercicio público pero también una evasión en la posible responsabilidad por actuar por encima de la ley.

Estos motivos pueden ser considerados equivalentes a las características que gozaba el monarca en el absolutismo, lo que no concuerda con la realidad histórica que se vive en estos días. Por lo que no debe existir discrecionalidad en el gasto público, porque no es propiedad del titular del poder ejecutivo federal sino de la sociedad en su conjunto y por tal razón, el uso de esos recursos debe apegarse a lo que establece la ley, tomando en cuenta el principio que reza: la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permita.

Acerca de las ampliaciones o reducciones presupuestarias se puede decir que son permitidas por la ley, pero no siempre se hacen transparentando las intenciones para llevarlas a cabo.

Durante el ejercicio fiscal, los entes ejecutores de gasto tienen la atribución de modificar sus presupuestos originales aprobados por la H. Cámara de Diputados, dicha facultad se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en su Reglamento (RLFPRH). No obstante, en la mayoría de los casos no se reportan, en los informes que se presentan al Congreso, las causas de estos cambios.

La LFPRH en su artículo 58 dispone que: Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los

programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán: modificaciones a las estructuras administrativa, funcional y programática, económica y geográfica. De igual forma modificaciones a los calendarios de presupuesto y ampliaciones y reducciones liquidadas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

Esto da pie a que los ejecutores realicen esas modificaciones pero ocultando la finalidad con la que la realizan y propiciando un mayor flujo de recursos hacia una determinada área que podría ser la que más beneficio político, de grupo o particular les represente. Por ejemplo, sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, en marzo de 2019 se emitió una nota en la cual se afirma lo siguiente:

Se observa que en el caso del Ramo 20 “Bienestar”, el recorte se concentró en los programas S072 “PROSPERA Programa de Inclusión Social”, al que se le redujeron 10 mil mdp, con lo cual pasó de un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados por 20 mil 299.5 mdp a uno modificado de 10 mil 299.5 mdp; adicionalmente, al Pp U010 “Sembrando Vida”, se le disminuyó su presupuesto en 769.3 mdp, con lo cual pasó de un presupuesto anual de 15 mil mdp a uno de 14 mil 230.7 mdp.²⁰⁵

No se especifica motivación alguna, pero si se nota una afectación al rubro indicado, lo que en palabras lisas y llanas, se va a traducir en una afectación a los derechos humanos cuya protección fue proyectada desde la propia planeación, discusión y aprobación del PEF. Pero ese redireccionamiento de los recursos públicos va a provocar vulneración de derechos que disponen en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

“Es preciso señalar, además, que las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, sino que los diferentes tratados de

²⁰⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Principales ampliaciones y reducciones en los Ramos Administrativos Primer Trimestre de 2019”, *Nota informativa*, 19 de junio de 2019, p. 5, consultado 30 de octubre 2019, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0312019.pdf>

derechos humanos disponen ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados en la formulación de estas.”²⁰⁶

Por otro lado, si al final del año fiscal existieran recursos públicos provenientes de las situaciones antes señaladas, deberían ser incorporadas al presupuesto público del año siguiente para que se apliquen inmediatamente a la atención de áreas prioritarias del gobierno o para iniciar obra pública que se considere necesaria para el cumplimiento de los derechos humanos o la satisfacción de necesidades sociales que requieran no tan solo una atención inmediata sino la aplicación de recursos públicos ya disponibles..

III. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Con el propósito de poner en contexto la finalidad de esta investigación a continuación se procede a hacer un análisis de la evaluación que ha llevado a cabo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en los años más recientes.

En las consideraciones vertidas por el CONEVAL para el proceso presupuestario 2017, se tuvieron como objetivos primordiales para el presupuesto social los siguientes: 1.- Reducir la pobreza, especialmente la extrema con la intención de disminuir las desigualdades sociales y 2.- Aumentar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, con el fin de prestar atención a los programas que se avocan a garantizar los derechos que mejoran el bienestar social de los mexicanos.

²⁰⁶ Inter-American Commission on Human Rights. Unit on Economic, Social and Cultural Rights. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017 / [Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. p. 169; cm 493. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.LV/II) ISBN 978-0-8270-6708-0

De tal modo que dentro del primer objetivo se puede deducir lo siguiente: en el 2014 la población en situación de pobreza se ubicaba en el 46.2 por ciento, esto es 55.3 millones de personas. Mientras que la población en situación de pobreza extrema representaba el 9.5 que eran 11.4 millones de personas.

En referencia a los programas fuertemente prioritarios que contribuyen a incrementar la dimensión de bienestar económico el mismo documento señala a los siguientes: Programa de Apoyo a la Educación Indígena, Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social, Programa de Empleo Temporal, Pensión para Adultos Mayores, Comedores Comunitarios, Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, Educación para Adultos.

Los programas medianamente prioritarios fueron Programa de Derechos Indígenas, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Servicios a grupos con necesidades especiales. Entre los programas considerados ligeramente prioritarios ubicaron al Programa Becas de Posgrado y apoyo a la calidad, Programa Nacional de Becas en todos los niveles educativos, Generación y articulación de políticas públicas de atención a la juventud y Programa de apoyo al empleo.

Hay otros programas que contribuyeron a la disminución en la carencia por acceso a la educación pero se omiten por no ser relevantes para el tema que se aborda en este trabajo.

IV. INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS AL PRESUPUESTO PÚBLICO

Con tales antecedentes se considera pertinente no tan solo abordar los elementos de la perspectiva de derechos humanos sino también plantear en qué momento se deben ir incorporando al presupuesto público siempre teniendo como objetivo principal que se respeten las obligaciones del Estado tanto constitucionales como convencionales.

En buena medida las obligaciones de contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles lo que hacen es determinar los contenidos y extremos de los derechos (tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos) para especificar los núcleos obligacionales de cumplimiento inmediato y las obligaciones que pueden sujetarse a los principios de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.²⁰⁷

De tal modo que para cumplir con tales obligaciones se hace necesario que estas disposiciones que tienen su origen en instrumentos jurídicos internacionales y, posteriormente, se fueron incluyendo en las constituciones nacionales tengan una garantía la cual no puede ser otra, que se vean plasmadas en el presupuesto público. Solamente de esa forma se pueden materializar los derechos humanos en favor de todas las personas.

Es decir, los Estados deben confeccionar sus presupuestos de acuerdo con los derechos consagrados en los pactos, condición para poder analizarlos con claridad y poder evaluar así cuantos recursos se destinan a cada derecho y, simultáneamente, a otros fines estatales no vinculados a los derechos humanos. Dicha circunstancia, agregamos, es la que permite evaluar un recaudo en muchas circunstancias exigido por los órganos de protección: priorizar un derecho, lo que significa, en paralelo, priorizar un gasto público vinculado a ese derecho. Acá se encuentra establecida como obligación inmediata de los Estados confeccionar los presupuestos públicos desde la perspectiva de los derechos humanos.²⁰⁸

²⁰⁷ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 193.

²⁰⁸ Corti, Horacio, “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”

Por eso, a continuación se abordan de forma crítica los elementos, o también denominados principios, de la perspectiva de derechos humanos para visualizar la trascendencia que representan en la programación y ejecución del gasto público.

1. Satisfacer al menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos

Los derechos humanos reconocidos en el artículo 1º de la Constitución federal, tienen un contenido esencial que se considera dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como el deber mínimo que el Estado debe proteger y garantizar para que las personas puedan tener acceso a diversos derechos tanto de índole individual como colectivo.

El Poder Judicial de la Federación al pronunciarse al respecto, determinó que:

En algunas circunstancias, la protección a los derechos fundamentales constituye un gran reto para el Estado y sus autoridades, máxime respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyo contenido suele ser indeterminado y circunstancial que no permite determinar los alcances de su protección. Es por ello que, en muchas ocasiones, la actividad jurisdiccional tiene la función de determinar el contenido, alcances, así como los límites de estos derechos fundamentales, constituyendo una función esencial para el desarrollo y el progreso de un verdadero Estado democrático. En ese sentido, para determinar los elementos mínimos necesarios para exigir un derecho fundamental, es necesario identificar el denominado "núcleo o contenido esencial de los derechos fundamentales"; esto es, aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos que le dan vida resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De lo que se concluye que las autoridades desconocen la protección a un derecho fundamental cuando por alguna circunstancia su contenido esencial queda sometido a limitaciones que

Revista Internacional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 9, número 17, febrero 2019, p. 175, Buenos Aires, Argentina.

impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.²⁰⁹

En otras palabras, “la identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes.”²¹⁰

Sin esa satisfacción mínima del contenido de los derechos las personas se vuelven vulnerables y desafortunadamente a quienes más afectan es a las personas que viven en pobreza o extrema pobreza. Por lo que se requiere una actuación firme del Estado para aplicar la normativa interna y la derivada de los tratados internacionales en la materia.

“Las normas internacionales de derechos humanos, aplicadas a la esfera de la reducción y/o la eliminación de la pobreza, exigen a los Estados que todas las políticas o iniciativas sin excepción protejan y promuevan los derechos de las personas que viven en la pobreza.”²¹¹

Además, un enfoque de derechos humanos impone el deber de asegurar que los derechos de las personas que viven en la pobreza y sus inquietudes sean una cuestión prioritaria al formular y aplicar las políticas o cualquier otra

²⁰⁹ Tesis: 2a. XCII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala Décima Época, Núm. de Registro: 2012529, Tesis Aislada, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 842.

²¹⁰ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles”, op. cit., p. 194.

²¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe presentado por la experta independiente encargada de la situación de los derechos humanos y la extrema pobreza*, A-63-274, 13 de agosto de 2008, p. 9, consultado el 2 de noviembre de 2019, disponible en: http://observatoripoliticassocia.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/04/2008_2_informe_pobreza.pdf

iniciativa. Por consiguiente, las normas internacionales de derechos humanos no anulan las facultades discrecionales de los Estados y de otras entidades respecto de la formulación de políticas, aunque efectivamente las limitan.²¹²

Desde luego, que todo ello en un contexto en el que los Estados deben cumplir a cabalidad con las obligaciones impuestas en los tratados internacionales, porque de no ser así, se estarían violando los derechos humanos que en esos instrumentos jurídicos se protegen.

En referencia a este elemento se puede reproducir lo que señalan las Directrices de Maastricht de 1997 sobre las Violaciones de los DESC, que en su párrafo 9 señala:

Un Estado incurre en una violación del Pacto [PIDESC] cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza." Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.²¹³

Con esto se deja claro que la obligación estatal va más allá de solo comprometerse con la firma de los tratados internacionales, puesto que se trata de

²¹² *Ídem.*

²¹³ Comisión Internacional de Juristas et al., *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 22-26 de enero de 1997, párrafo 9, consultado el 21 abril 2020, disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

que se utilicen todos los recursos con que cuenta el Estado para que se satisfagan los niveles esenciales de los derechos humanos, sin que medie pretexto alguno, so pena de incurrir en una responsabilidad internacional.

Por lo que es ampliamente recomendable que este elemento sea incorporado al presupuesto público desde la propia planeación de todo el gasto estatal. Esto con la finalidad de que permee en todas las dependencias de los tres poderes federales en sus tres órdenes de gobierno, sin que se encuentre una excusa o justificación para que no sea respetado por las autoridades involucradas en la elaboración del presupuesto público.

2. Máximo uso de recursos disponibles

Este elemento de la perspectiva de derechos humanos tiene como propósito que se privilegie la protección y la garantía de los derechos humanos, puesto que no se puede hablar de una garantía efectiva cuando hay carencia de recursos públicos o que no llegan a su destino, ya sea porque son desviados o porque se quedan en el gasto corriente y el impacto en el alivio de las necesidades nunca va a ser visible.

Por ejemplo, a través de un análisis presupuestal se puede observar primero, cuales son las cantidades que efectivamente pueden ser disponibles y, después, como fueron ejercidas. Así, si en un buen año se obtuvo un ingreso superior al esperado y ese excedente se utiliza en gasto corriente —celulares, compra de autos, etcétera— entonces válidamente se puede pensar que hubo una violación al principio de máximo uso de recursos disponibles.²¹⁴

En ese orden de ideas, si bien se considera que los derechos civiles y políticos son los más acatados por los Estados, por lo que previamente se ha

²¹⁴ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” *op. cit.*, pp. 209-210.

comentado que implican obligaciones negativas, esto no sucede con los derechos económicos, sociales y culturales que implican obligaciones positivas, por lo que se tiene que hacer un esfuerzo mayor para que sean garantizados.

Así se tiene que en los Principios de Limburg sobre la aplicación del PIDESC en su párrafo 23 se afirma que: *La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga.* Con ello se busca que no se hagan alegaciones sobre la falta de recursos económicos, porque los existentes al menos se pueden optimizar y vigilar que sean efectivamente aplicados al cumplimiento de los derechos humanos.

“Dado que el Estado tiene obligaciones de inmediato cumplimiento, como los niveles esenciales mínimos de cada derecho, el presupuesto debe garantizar, en primer lugar, estos deberes.”²¹⁵

Se trata de que se haga una reingeniería del gasto público para que se desglosen los recursos públicos que se destinan a satisfacer las necesidades sociales y con ello se logre una efectiva realización de los derechos humanos.

Los Principios de Limburg sobre la aplicación del PIDESC afirman en su párrafo 28: *En la utilización de los recursos disponibles, se dará la debida prioridad a la efectividad de los derechos previstos en el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de sus necesidades de subsistencia y la prestación de servicios esenciales.*

En ese tenor, en el año 2007 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió una Declaración sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo uso de los recursos de que dispongan los Estados. En su párrafo 8º declara lo siguiente:

Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el

²¹⁵ *Ibidem*, p. 211.

Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son "adecuadas" o "razonables", el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

- a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;
- c) Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;
- d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;
- e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;
- f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.²¹⁶

Sin duda que al supervisar que los Estados tomen en cuenta estas precisiones se va a visualizar que muchos de los Estados que son parte en tratados internacionales en materia de derechos humanos no han cumplido con sus obligaciones y que las medidas que han tomado no corresponden con la realidad y por tanto se hace una negación de los derechos humanos en perjuicio de las personas, o grupos de ellas, más necesitadas.

²¹⁶ Emitida durante el 38º período de sesiones llevado a cabo del 30 de abril al 18 de mayo de 2007.

Lo anterior se pudo visualizar en el denominado Caso Pabellón 13, en el cual: Con fecha 20 de diciembre de 2012, tres pacientes del INER [Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias] promovieron demanda de amparo indirecto (exp. 1669/2012) en contra de varias autoridades responsables, de entre las que destacan, el Comité Nacional de Protección Social en Salud, el Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud y el INER. En concreto, el acto que se reclama es la omisión atribuible a las autoridades responsables de tomar todas las medidas necesarias para garantizar y hacer efectivo el más alto nivel posible de salud de los pacientes del INER, lo que en el caso concreto se traduce en la ejecución del proyecto de construcción del Pabellón 13.²¹⁷

Este amparo fue negado a los demandantes por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa el 21 de junio de 2013, por lo que tuvieron que presentar el recurso de revisión el 9 de julio del mismo año bajo el expediente 231/2013.

El mismo fue resuelto por la Segunda Sala bajo el AR 378/2014 el 8 de octubre de 2014. La decisión concede el amparo a los tres pacientes que lo presentaron, declara violado el derecho al nivel más alto de salud y ordena que el INER remodele o construya un hospital con las características y condiciones necesarias para que pacientes con VIH-SIDA puedan gozar el derecho al nivel más alto de salud, para lo cual el Estado debe garantizar el uso máximo de recursos disponibles.²¹⁸

²¹⁷ FUNDAR, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*, p. 8, consultado 2 enero 2020, disponible en:

http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

²¹⁸ *Idem.*

Con ello, el Poder Judicial de la Federación deja claro que el Estado mexicano tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos, pero no debiera cumplir con dicha obligación a partir de una sentencia jurisdiccional, lo ideal es que lo haga desde la propia planeación del gasto público y se vea que destina el máximo de los recursos disponibles en el PEF al cumplimiento de sus obligaciones tanto constitucionales como convencionales.

Por tales razones, se considera que el principio de máximo uso de recursos disponibles, como elemento de la perspectiva de derechos humanos, debiera ser aplicado desde la propia planeación del gasto público y permear a lo largo de la ejecución del presupuesto público para que se hagan efectivos los derechos humanos en beneficio de todas las personas y grupos vulnerables.

3. Realización progresiva y no regresiva de los derechos

En ese orden de ideas el principio de progresividad debe ser la meta constante que debe asumir un gobierno a la hora de programar el presupuesto público, porque esto no tan solo se establece en la Constitución federal sino también en tratados internacionales cuyas disposiciones son vinculatorias para el Estado mexicano. Así como en cada ciclo presupuestario se ven incrementados los ingresos, también se debe reflejar el incremento en las disposiciones presupuestarias encaminadas a garantizar de una forma más amplia los derechos humanos.

“La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes. Los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo; su progresión está en manos de los Estados, por lo que

las medidas que adopten deben ser deliberadas, concretas y orientadas al cumplimiento de las obligaciones.”²¹⁹

Se puede considerar que una forma atinada de corroborar con certeza que se está aplicando el principio de progresividad es que se hayan realizado las modificaciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales necesarias para que su implementación se pueda ver reflejada en las políticas públicas, porque ahí es donde se puede establecer si efectivamente el Estado manifiesta su voluntad en ampliar la protección de los derechos humanos y que mejor forma que destinando recursos públicos en el presupuesto público.

“Para validar este proceso progresivo de adopción de medidas, el principio de progresividad supone también la obligación a cargo de los Estados de crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.”²²⁰ Esto con la finalidad de mostrar la voluntad estatal de cumplir con las obligaciones emanadas de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La garantía efectiva de los derechos humanos implica que una vez estos se han reconocido en algún nivel no hay cabida de un retroceso que signifique el menoscabo de aquellos, pues si difícil es lograr que se plasme en una ley la protección de los derechos fundamentales, debiera ser igual de difícil o imposible para el Estado el camino que ha de seguir para trazar un retroceso en la garantía de los derechos humanos.

²¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, *La índole de las obligaciones generales de los Estados Parte*, 1990, párr. 2

²²⁰ Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” *op. cit.*, p. 205.

“En otras palabras, el Estado no puede dar marcha atrás en las normas, políticas y programas que supongan un avance en el respeto, protección y garantía de los mismos.”²²¹

Con tales argumentos se llega a la conclusión de que una vez se alcance un nivel óptimo de disfrute de los derechos, por virtud del principio de no regresividad se debe mantener o en su caso avanzar en propiciar otras formas de satisfacción que lleven a las personas a la plena realización de los derechos humanos. “Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos.”²²²

Dos son las situaciones más comunes que permiten distinguir afectaciones regresivas directas e indirectas: En las primeras, la reducción del gasto impacta directamente en el derecho. Esto sucede en aquellos derechos cuyo contenido es un gasto público, así los derechos de seguridad social. El beneficiario del derecho recibe una suma de dinero menor, esto es, un gasto público menor. La segunda situación se produce al reducirse la financiación de una actividad estatal, por ejemplo, la salud o la educación. La actividad como consecuencia, reduce su alcance o calidad y ello repercute en los derechos sociales involucrados.²²³

De tal modo que “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de

²²¹ Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESCAs de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos” en Cervantes Alcaide, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 105.

²²² Vázquez, Daniel y Serrano, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” *op. cit.*, p. 208.

²²³ Corti, Horacio, “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles” *op. cit.*, p. 218.

interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo.”²²⁴ Sino por el contrario, se debe enfatizar que las obligaciones de los Estados implican una voluntad seria de que los derechos garantizados en el Pacto sean plenamente realizados, por lo que deben implementar todas las medidas a su alcance para alcanzar ese objetivo y no les servirá de mucho poner pretextos o excusas para no cumplirlas porque entonces podrían enfrentar una responsabilidad internacional ante los diversos comités encargados de vigilar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La aplicación del principio de progresividad como elemento sustancial de la perspectiva de derechos humanos debe ser aplicado desde la planeación, para corroborar que se respete en el proceso de aprobación y hasta en la ejecución del presupuesto público, porque se considera que resulta indispensable para que se hagan efectivos los derechos humanos.

4. No discriminación e igualdad

Uno de los elementos de la perspectiva de derechos humanos que es difícil de aplicar es el de la no discriminación, porque lo que para unas personas es congruente para otras no lo es, lo que para un núcleo de población representa una forma de vida para otros núcleos similares, pero en otro espacio geográfico, no les representa la misma importancia. Si bien es cierto que se prohíbe la discriminación, también lo es que en diversos ámbitos de la vida institucional del país la discriminación pareciera ser el pan diario de cada día.

Cabe señalar que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de

²²⁴ CDESC, Observación general 3, párrafo 9.

igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto{§6}. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.²²⁵

La discriminación se prohíbe en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos que establece: Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el mismo instrumento jurídico se protege la igualdad, ya que en su artículo 3 dispone: Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Por otro lado, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.2 prescribe: Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Mientras que en este tratado internacional también se aborda la igualdad la cual encuentra protección en el artículo 3 que dispone: Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

²²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General número 20*, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2009, párr. 7.

Como se puede observar este principio de no discriminación y de igualdad tiene un fundamento jurídico profundo y vinculante para el Estado mexicano, lo que debiera ser un freno para que actuara en contra de dichas disposiciones internacionales y de lo dispone la propia CPEUM al respecto en su artículo primero.

Desafortunadamente para las y los mexicanos, donde es más recurrente que se discrimine es en el ámbito público, muchas veces propiciado por el propio gobierno, en el cual los funcionarios suelen proveer de mayores beneficios a los correligionarios del partido político que los llevó al poder, beneficiar a sus familiares en la asignación de programas o a determinados grupos de poder a la hora de otorgar contratos de obra pública, desarrollo y aplicación de programas en la prestación de servicios.

Eso, ya como parte del ejercicio de gobierno, se puede presentar en la elaboración del presupuesto público, lo que puede manifestarse de diversas maneras. “La discriminación en la asignación presupuestaria puede ser tanto formal (y verse a simple vista reflejada en las partidas presupuestarias), como sustantiva cuando, a priori, la asignación presupuestaria parece neutral pero en la práctica genera desigualdad en el acceso a derechos.”²²⁶

No puede haber igualdad si no se erradican las prácticas discriminatorias en todos los sectores de la sociedad. Tampoco se alcanza la igualdad si se fomenta un lenguaje discriminatorio. En el mismo sentido no se puede alcanzar un trato igualitario si se tiene que inventar conceptos encaminados a evitar la discriminación pero que singulariza a determinadas personas o grupos de ellas. Porque eso, al fin de cuentas, provoca discriminación hacia los demás.

²²⁶ Ciancio, Agustina M. “El presupuesto público, un medio para garantizar derechos humanos”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad Nacional de La Plata, UNLP, Año 15/Nº 48-2018, Anual, Impresa, p. 359.

“Como consecuencia de la pobreza y la desigualdad se reducen las opciones de las personas, aumenta la migración tanto interna como externa, y se incrementa la vulnerabilidad de numerosos grupos de población —incluida la infantil y juvenil— y comunidades frente a diversos riesgos y embates, desde los medioambientales hasta los del crimen organizado.”²²⁷

En México se han abordado diversos casos que precisamente abordan el tema de la discriminación y la falta de igualdad de oportunidades para personas que pertenecen a sectores vulnerables de la sociedad como lo es el caso Mini Numa y el caso Colonia Ampliación Tres de Mayo/Valle Dorado (Alpuyeca Morelos).

Sobre el primer caso, se tiene que Mini Numa, es una comunidad indígena Na Savi de la Montaña de Guerrero, perteneciente al municipio de Metlatónoc. En el año 2003, esta comunidad se organizó para exigir la construcción de un centro de salud, la asignación de un doctor y la dotación de medicinas. Al no recibir apoyo oficial, en el año 2005 construyeron el centro de salud pero el Estado no envió el equipamiento ni al médico. Del 2005 al 2007 se documentaron seis muertes de menores y personas de tercera edad por enfermedades curables, así como un caso de mortalidad materna. Ante esta situación, la comunidad demandó a autoridades estatales y federales la urgencia de proveer de personal de salud a la casa de salud construida; la respuesta estatal fue la de detener las campañas de vacunación a los menores, como escarmiento. Ante esta situación, la comunidad promovió una solicitud de amparo el 9 de noviembre de 2007 ante el Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Chilpancingo, la cual quedó radicada bajo el expediente 1157/2007-II. Amparo concedido por el Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Chilpancingo a la comunidad indígena el 11 de julio de 2008. En la Sentencia 1157/2007-II el Juez ordenó que la comunidad de Mini Numa debe de contar con servicios de salud a través de una casa de salud comunitaria, médico y enfermera y un cuadro básico de medicamentos. La sentencia establece

²²⁷ Emanuelli, María Silvia, “La justiciabilidad de los DESC en México: retos y avances” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 116.

expresamente que el Estado no podría invocar motivos presupuestales para la satisfacción de los extremos anteriores, por lo que exige el cumplimiento inmediato a la resolución del amparo.²²⁸

En el caso Colonia Ampliación Tres de Mayo/Valle Dorado (Alpuyeca Morelos) se presentó una discriminación por razón económica. En esta colonia semi-urbana viven aproximadamente 100 familias de muy bajos recursos. Sus habitantes son posesionarios de lotes ejidales que han sido adquiridos algunos hace más de 30 años y otros desde aproximadamente 10 años, que no contaban con la red hídrica ni con tomas de agua cercana por lo que se abastecían de un río (el río Colotepec altamente contaminado por los lixiviados de un basurero cercano) o adquirían agua distribuida por pipas privadas. Con fecha 25 de noviembre de 2010 se promovió demanda de amparo a nombre de una de las habitantes de la zona reclamando la violación al derecho a la vida, a la salud y a la vivienda, y a un mínimo vital de contar con agua potable y saneamiento en términos de la CPEUM y de diversos pactos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México. En abril de 2012 el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito con sede en Cuernavaca, Morelos, emitió la primera sentencia mexicana en la cual se reconoce la violación del derecho humano al agua en relación con el juicio de amparo en revisión 381/2011. En la sentencia se estableció: 1) la violación del derecho humano al agua -reconocido desde 2012 en el artículo 4º constitucional- ya que la autoridad se negó a reconocer el servicio en condiciones de igualdad; 2) en relación con el servicio se afirmó que los poderes públicos no pueden alegar motivos no justificados para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales; y 3) las autoridades responsables deben cumplir con el acceso al agua potable y saneamiento y en tanto se dé cumplimiento con lo anterior, la autoridad deberá abastecer a la quejosa del vital líquido por medio de pipas.²²⁹

²²⁸ FUNDAR, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano, op. cit.*, p. 6.

²²⁹ *Ibidem*, p. 19.

Por lo antes expuesto se considera que el principio de no discriminación y de igualdad, como elemento fundamental de la perspectiva de derechos humanos, debe ser aplicado desde la planeación, de igual forma vigilar que se respete en la aprobación, hasta la ejecución del presupuesto público, porque se considera indispensable para que las personas puedan acceder a una plena realización de los derechos humanos.

5. Transversalidad e integralidad

El principio de transversalidad e integralidad implica que la actividad gubernamental debe tomar como referencia los diversos factores que intervienen en el proceso de la protección de un derecho humano, no solamente a partir de que se instituya en una ley, sino hacer que converjan las políticas públicas con todos los aspectos o enfoques inherentes a las personas o sectores de la población que se pretende proteger.

La transversalidad es un proceso que busca colocar como eje central del diseño de las políticas públicas temas torales surgidos de consensos sociales; esto con el fin de tener un impacto mayor y resultados que apunten a subsanar las problemáticas identificadas en torno a estos temas. Para ello se requiere integrar y alinear las políticas públicas, programas, presupuestos y otras actividades con incidencia pública a fin de evitar que las acciones de gobierno estén fragmentadas. La decisión de transversalizar los derechos humanos en todas las políticas públicas y programas de las entidades de la APF, es el resultado histórico del diálogo permanente entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.²³⁰

De tal modo que los derechos humanos deben fungir como eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, en el diseño de las políticas gubernamentales y se

²³⁰ SEGOB, *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México*, México, Secretaria de Gobernación, 2014, p. 19.

debe reflejar en todas las etapas de elaboración del presupuesto público, porque con ello se pondría de manifiesto que la protección de los derechos humanos tiene la garantía de contar con recursos públicos que van a permitir una realización efectiva de los derechos en beneficio de personas, grupos vulnerables o de toda la sociedad mexicana en su conjunto.

La transversalidad es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las personas (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) sean parte integral de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas económicos y sociales, de manera que las personas, desde su diversidad, puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es conseguir la igualdad en el acceso de recursos y beneficios.²³¹

La aplicación de este principio busca que la protección de los derechos humanos sea efectiva de una forma integral y no solamente atendiendo uno de los aspectos del derecho, para ello, se involucran otros que van a incidir de forma directa sobre las personas, no es lo mismo proteger el derecho a la igualdad de las mujeres de forma simple, que tomando en cuenta si son madres solteras, que pertenecen a una comunidad indígena o que trabajan como domésticas.

Transversalizar los enfoques (género, diversidad cultural, diversidad etária, de discapacidades) es el proceso de valorar las implicaciones para las mujeres y para los hombres (género), para las personas de otras culturas (diversidad cultural) para las personas de diferentes edades (diversidad etária) y para las personas con diferencias en sus capacidades, de cualquier acción que se

²³¹ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad, Guatemala*, (COPREDEH), p. 24, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

planifique, trátense de legislación, políticas o programas en todas las áreas y a todos los niveles (de hogares, comunitario, institucional, nacional y global).²³²

Por lo que el principio de transversalidad e integralidad debe ser aplicado desde la propia elaboración del Plan Nacional de Desarrollo así como en la planeación y ejecución del presupuesto público para lograr una protección amplia e integral de los derechos humanos.

6. Participación ciudadana

La participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental para la protección de los derechos humanos, y más lo es si se le permite a la sociedad participar en la planeación del gasto público. Por eso es de relevante importancia que se promueva la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, en la planeación, ejecución y evaluación del presupuesto público.

“A través de la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas, a su vez, en el instrumento para su realización.”²³³

Para alcanzar este objetivo es indispensable que se garanticen diversos derechos como el derecho de acceso a la información pública, el derecho de petición, el derecho a la libertad de expresión, entre otros. Porque eso permitiría que la ciudadanía tenga las herramientas necesarias para proponer determinados temas o programas en las políticas estatales; para verificar que se realiza un ejercicio correcto de los recursos destinados a la protección de los derechos humanos, para exigir la rendición de cuentas a los servidores públicos en determinadas dependencias o sobre determinada actividad gubernamental.

²³² *Idem.*

²³³ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 17-18.

La participación ciudadana es uno de los principios y condición indispensable de la perspectiva de derechos humanos, por ello debe ser parte fundamental del diseño de las políticas públicas. Consultar, acopiar las opiniones, experiencias y necesidades de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general permitirá a los servidores públicos tener una mejor apreciación de los problemas que enfrenta la sociedad para el ejercicio de sus derechos.²³⁴

Sin embargo, la participación ciudadana suele ser una piedra en el zapato para los funcionarios públicos, por lo que evitan al máximo permitirla o cuando no les queda de otra, tratan de bloquearla para esconder fines perversos, tratan de esconder información o maquillar cifras, o incluso, hasta desaparecer esta forma de participación de la sociedad en la vida pública.

“Eliminar a las organizaciones civiles no garantiza que se reduzcan las oportunidades de corrupción. Hay evidencia de que la opacidad podría ser mayor en los Gobiernos locales, como mostraron las auditorías de los programas de atención a víctimas de violencia y el de apoyo a personas con VIH/SIDA. Por lo que, adicional a los cambios, es fundamental incluir en los programas mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas.”²³⁵

Sin duda alguna, la participación ciudadana es un elemento que debe permear a lo largo y ancho de la programación del gasto público, puesto que cuando la actividad gubernamental era cerrada u oscura fue cuando más se desarrollaron las prácticas de corrupción y tuvo como consecuencia que se desviarán grandes cantidades de recursos públicos, nacieran empresarios que se volvieron ricos de la noche a la mañana y se propiciara la impunidad de tales hechos.

No solamente durante el proceso de diseño y planeación es preciso tener una amplia base participativa, sino durante todo el desarrollo del ciclo de las políticas

²³⁴ SEGOB, *op. cit.*, p. 20.

²³⁵ IMCO, *Diagnóstico IMCO: La política social en México, sin rumbo ni destino cierto*, México, IMCO, 2016, p. 25.

públicas. Esto permitirá una evaluación constante de las políticas o programas y fortalecerá el monitoreo participativo; además incentivará la transparencia y la generación de mecanismos de rendición eficaces.²³⁶

7. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia en México no deja de ser tema mayor, pues se ha avanzado con inclusiones de algunas disposiciones en la ley fundamental relacionadas a la materia. Sin embargo, la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público; es necesario mejorar la participación efectiva de la ciudadanía y otras condiciones o factores que determinan una distribución adecuada de los recursos públicos.²³⁷

No se puede afirmar que en la realidad se haya visto una mejora sustancial a la hora de juzgar la actividad de los órganos de gobierno. La corrupción es rampante. La impunidad es casi total. La falta de temor hacia la aplicación de la ley para evitar estas prácticas raya en la desfachatez. Funcionarios y servidores públicos se van y otros llegan pero no se puede erradicar esa costumbre de manejar los recursos públicos con opacidad.

No basta con tener leyes, si estas no se aplican y tampoco alcanzan la eficacia que deben tener para lograr el objeto para el cual fueron creadas. No se puede hablar de transparencia cuando prácticamente todas las áreas de gobierno en sus tres órdenes realizan su labor en la oscuridad. Porque saben que en la rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas en la función pública es fácil maquillar cifras y hacer comprobaciones de gastos que solamente justifiquen las cantidades sin que se hayan cumplido a cabalidad los objetivos planteados y mucho menos se haya privilegiado la realización plena de los derechos humanos.

²³⁶ SEGOB, *op. cit.*, p. 20.

²³⁷ Center for Economic and Social Rights, *Informe temático Política fiscal y derechos humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos*, Washington DC., 2015, p. 5.

En el ámbito federal han gobernado Presidentes provenientes de tres diversos partidos políticos. No se ha visto mejora alguna. Solamente cambian las formas de hacer las cosas o los nombres de programas para disfrazar sus verdaderas intenciones que son las de beneficiarse de forma privada con su actividad pública.

Lo anterior sin recibir castigo alguno, porque hasta ahora en México nunca se ha enjuiciado al salir de sus funciones dentro del gobierno federal a Presidente alguno. No ha existido la voluntad política del gobernante en turno que responda a las exigencias de una sociedad seriamente dañada por dichas conductas, ni tampoco se les ha obligado a que devuelvan lo que originalmente era del pueblo.

Si la transparencia no puede ser implementada como eje rector en el desempeño de la función pública, es decir, cuando están activos dentro del gobierno pues es más difícil aun que cuando esos funcionarios o servidores públicos se retiren sean llamados a rendir cuentas.

Por lo tanto, se debe reforzar la obligatoriedad de asumir la transparencia desde el inicio mismo de tomar posesión de un cargo o puesto público, sea este de índole administrativo, legislativo o judicial. Haciendo que todo servidor público cuando ingrese declare sus bienes y en ellos se tenga congruencia entre los años trabajados y el patrimonio familiar; entre los años de vida y la actividad desarrollada. Porque no puede ser posible que un joven de 30 años sea millonario sin que haya desempeñado una actividad productiva que le haya redituado grandes ingresos pero sea hijo de un funcionario público en administraciones pasadas o solo haber tenido un cargo de legislador.

Por otro lado, al ejercitar la transparencia gubernamental permitirá que se le pueda dar seguimiento al gasto de los recursos públicos, lo que permitirá una mayor efectividad a la hora de proteger y garantizar los derechos humanos. Esto puede ser posible a través de la rendición de cuentas que todas las áreas gubernamentales deben efectuar con la finalidad de comprobar que han hecho un uso eficaz de los recursos públicos.

Después de pasar cada una de las etapas del ciclo presupuestal, el gobierno mexicano continúa con la fase de rendición de cuentas. Esta etapa incluye los siguientes puntos:

- a) Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras.
- b) Dar cuenta de tales resultados a la ciudadanía.
- c) Corregir deficiencias en la ejecución y orientar los recursos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.²³⁸

Con el primer inciso, las dependencias gubernamentales están obligadas a comprobar de forma detallada como se han aplicado los recursos públicos, en que programas, obra pública o actividades y quienes las han realizado, en caso de que se involucren particulares, con la finalidad de que se establezca si no se ha beneficiado a determinadas personas o grupos de ellas, a partidos políticos o incluso familiares de los funcionarios públicos del más alto rango.

En referencia al segundo inciso, se queda claro que lo que se busca es que la ciudadanía conozca cómo se han ejercido los recursos públicos que fueron presupuestados para la protección de los derechos humanos y se pueda corroborar si efectivamente fueron aplicados de forma debida, a los programas originalmente contemplado en el PEF, y de no ser así, entonces se pueda inconformar en contra de los funcionarios o dependencias públicas involucradas.

“La rendición de cuentas implica que la población tenga acceso a procedimientos e instituciones de reparación, así como a mecanismos que velen

²³⁸ Villagómez, Francisco Alejandro, *El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica*, México, CEPAL, 2014, p.30.

para que el Gobierno respete el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación y los demás derechos involucrados.”²³⁹

Con la participación ciudadana en la rendición de cuentas de los órganos gubernamentales se visualiza una mayor transparencia en el ejercicio público pero también se previene que en el futuro se sigan cometiendo violaciones estructurales de derechos humanos de forma sistemática y también es una forma de combatir la corrupción y la impunidad de los servidores públicos.

En lo que respecta al tercer inciso se busca clarificar las fallas que se han tenido a la hora de ejecutar el gasto público pero al mismo tiempo se busca enmendar errores y buscar áreas prioritarias en las que se puede lograr un mayor impacto en la protección de los derechos humanos, sea de personas o sectores vulnerables de la sociedad.

“La rendición de cuentas de los Estados respecto al uso de los recursos en general, y en particular sobre sus políticas fiscales, contribuyen también a la prevención de las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos y, especialmente, a la corrección de las violaciones estructurales de los DESC, que subyacen a estas.”²⁴⁰

De tal modo que la actividad gubernamental promueva la transparencia entre los servidores públicos porque se tiene la seguridad de que se aplicará el principio de rendición de cuentas no tan solo ante las entidades fiscalizadoras sino también ante la ciudadanía, que a veces suele descubrir grandes entramados entre servidores públicos y particulares, quienes se confabulan para desviar recursos públicos, como la anteriormente mencionada “estafa maestra”. Pero que dicha actividad se ve propiciada por factores políticos o económicos los que permiten que la vigilancia del gasto público se vea obstaculizada

²³⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *op. cit.*, p. 168; cm 491.

²⁴⁰ Center for Economic and Social Rights, *Política Fiscal y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina*, Republica Dominicana, 2018, p. 4.

En cuanto a los factores políticos, un primer paso consiste en transparentar y hacer más eficientes los procesos de asignación y, en especial, los esquemas de control y rendición de cuentas del presupuesto. Mientras no exista acceso a la información presupuestal en un nivel ampliamente desagregado, cualquier esfuerzo por profesionalizar el proceso político del presupuesto será en vano, ya que no habrá forma de que la sociedad conozca los resultados de la asignación y utilización de los recursos del país.²⁴¹

Lo anterior no puede ser de otra forma, ya que de persistir las prácticas oscuras y omisas que han sido recurrentes en el ámbito mexicano, seguirán dándose los mismos resultados plagados de corrupción y de impunidad para quienes incurren en desvío de recursos públicos.

Además de los factores políticos también se presentan los económicos que buscan velar por los intereses de grupos o empresas transnacionales con la finalidad de beneficiarse del ejercicio del gasto público, principalmente a través de la asignación directa de contratos de obra pública, es decir, sin que medie licitación alguna; prestación de servicios o el suministro de insumos para el desarrollo de las actividades gubernamentales o de la aplicación de los programas federales con la utilización de materiales por debajo de los estándares internacionales de calidad.

La implementación de la transparencia y la rendición de cuentas como elemento de la perspectiva de derechos humanos se debe realizar en la etapa de ejecución del presupuesto público, puesto que es ahí donde se deben aplicar diversos indicadores que permitan conocer si la aplicación de los recursos públicos a la protección y garantía de los derechos humanos ha sido real y efectiva. Esto con la

²⁴¹ Sour, Laura, “Coordinación presupuestaria entre distintos niveles de gobierno en un marco de presupuesto por resultados, 2008” en *Presupuesto por resultados*, BID, 2016, p. 16, consultado 26 abril 2020, disponible en: <https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/BID-Presupuesto-Por-Resultados.pdf>

finalidad de determinar si el Estado ha cumplido con las obligaciones constitucionales y convencionales que tiene impuestas en la materia.

8. Mecanismos de evaluación

Los mecanismos de evaluación deben ser implementados por organismos completamente autónomos, cuyos directivos no tengan apegos partidistas, relación con los gobernantes en turno ni hayan sido funcionarios públicos. Tampoco sería correcto que estos organismos estuvieran encabezados por personas que han sido ligadas a actos de corrupción ni que mantengan una subordinación a los gobernantes en el nivel más alto de la administración pública federal. Esto porque la función que desempeñan es la de dar seguimiento a la ejecución del gasto público y el objetivo que se pretende alcanzar es el de verificar que los recursos públicos realmente se han aplicado.

“Los objetivos de la evaluación de las políticas con perspectiva de derechos humanos son: a) mejorar las prácticas de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en derechos humanos; b) efficientar el desempeño de programas y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y, c) informar el proceso de presupuestación destinado a los derechos humanos.”²⁴²

Con la evaluación de las políticas públicas se puede constatar si han sido efectivamente garantizados los derechos humanos y no se han desvirtuado los propósitos que originalmente estaban contemplados en el PEF.

“Asimismo, los resultados de la evaluación buscan fortalecer capacidades técnicas para generar información sobre los contenidos de derechos humanos en sus políticas públicas y programas; e institucionalizar la rendición de cuentas a través de la producción y recolección de datos de los indicadores sobre los derechos humanos.”²⁴³

²⁴² SEGOB, *op. cit.*, p. 32.

²⁴³ *Idem.*

En la aplicación de este elemento de la perspectiva de derechos humanos resulta de trascendental importancia el Consejo Nacional para la Evaluación de la Pobreza (CONEVAL), organismo encargado de darle seguimiento a la actividad pública en materia de políticas sociales.

Pero también puede resultar de gran importancia que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) lleve a cabo la evaluación del gasto público, independientemente del que realizan los organismos administrativos especializados.

Con la evaluación de las políticas públicas se puede lograr la comprobación de que el gasto público se ha llevado a cabo según fue aprobado por el poder legislativo y que no se han destinado recursos, originalmente aprobados para la protección y garantía de los derechos humanos, a otras actividades gubernamentales o que han sido manejados de forma discrecional por el poder ejecutivo.

V. JUDICIALIZACION DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Como se ha dicho con la incorporación de los derechos humanos al presupuesto público se proyecta una disminución en la violación de derechos humanos porque habría una mayor optimización y distribución de los recursos públicos. De no ser así, entonces se puede hacer exigible ante órganos jurisdiccionales competentes que restituyan a las personas en el goce y disfrute de los derechos humanos. Para ello resulta indispensable que se tenga pleno conocimiento sobre las facultades que les reconoce la ley.

“Dicho de otro modo, una precondition importante para desencadenar la maquinaria del reclamo judicial es saber sobre la base de que estándares estoy

demandando en la violación de un derecho, cual es la conducta que debía haber asumido la autoridad pública en el caso y cuál es la reparación que pretendo.”²⁴⁴

Las violaciones se pueden presentar por comisión o por omisión del Estado, en el primer supuesto, cuando el servidor público participa directamente en la lesión de un derecho fundamental que ya estaba garantizado en el presupuesto público. En el segundo, cuando deja de cumplir con sus obligaciones y entonces se propicia la afectación a los derechos.

Las acciones directas de los Estados o de otras entidades no reguladas adecuadamente por el Estado pueden resultar en violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo:

(e) La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos;

(f) La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor;

(g) La reducción o desviación de un gasto público específico, cuando dicha reducción o desviación resulta en la imposibilidad del goce de estos derechos y no sea acompañada por la adopción de medidas adecuadas que aseguren a todos la subsistencia mínima.²⁴⁵

²⁴⁴ Courtis Christian, “El aporte de los sistema internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014, p. 32

²⁴⁵ Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales Maastricht, 22-26 de enero de 1997, párr. 14, disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

En lo que respecta a las omisiones, estas pueden ser por ejemplo:

- (a) La no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto;
- (e) La no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto;
- (i) El no cumplimiento de la norma mínima internacional de realización cuando dicho cumplimiento queda dentro de sus posibilidades.²⁴⁶

Esto sirve de base para profundizar en el compromiso real que los Estados tienen para hacer efectivos los derechos humanos y, en caso de no ser así, entonces debe brindar recursos efectivos para acudir ante las instancias jurisdiccionales y exigir su cumplimiento.

Lo anterior se puede constatar en lo que dispone el párrafo 6 de la Observación General número 3 del Comité DESC expresado en los términos siguientes: En los casos en que la adopción de políticas concretas encaminadas directamente a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto ha tomado forma de disposiciones legislativas, el Comité desearía ser informado, entre otras cosas, de si tales leyes establecen algún derecho de actuación en nombre de las personas o grupos que consideren que sus derechos no se están respetando plenamente en la práctica.

Lo que significa que se debe garantizar que el acceso a la justicia para reclamar las violaciones a los derechos humanos protegidos por el pacto se encuentre disponible no tan solo para las personas que sean directamente afectadas sino también se prevea un mecanismo para que otras personas u organizaciones de la sociedad civil las representen y puedan litigar sus casos ante los tribunales.

La Observación General agrega: En los casos en que se ha dado el reconocimiento constitucional de derechos económicos, sociales y culturales concretos, o en los que las disposiciones del Pacto se han incorporado

²⁴⁶ *Ibidem*, párr. 15.

directamente a las leyes nacionales, el Comité desearía que se le informase hasta qué punto tales derechos se consideran justiciables (es decir, que pueden ser invocados ante los tribunales).

Con esa referencia, sería deseable que una vez los derechos humanos que, por virtud de los tratados internacionales, se hayan integrado al orden constitucional y su protección se vea reflejada con recursos económicos en el PEF de forma específica, no sean afectados al redireccionar esos recursos a otras áreas del gobierno, porque de ser así, entonces se pueda exigir su cumplimiento puntual ante los tribunales. En otras palabras, cuando los recursos públicos sean etiquetados para la protección y garantía de los derechos humanos y el gobierno no cumpla con lo programado originalmente, esa vulneración de derechos se pueda exigir ante los tribunales para que se restituyan dichos recursos al fin proyectado.

CONCLUSIONES GENERALES

Para que los derechos humanos dejen de ser una ilusión o idea importada de otros países, deben existir las condiciones que faciliten su pleno desarrollo y realización efectiva. Esto dicho con toda responsabilidad y conciencia plena del momento histórico que México está viviendo con la asunción de un gobierno federal que se denomina progresista.

En otras palabras, se tiene que hacer compaginar el discurso político-electoral con el Plan Nacional de Desarrollo, con la forma de planear, aprobar y ejecutar el Presupuesto de Egresos de la Federación y con las políticas públicas anuales que se proponen desarrollar.

No debiera plantearse la necesidad de que exista una voluntad política del gobernante para que se puedan hacer efectivos los derechos humanos, porque la razón de ser del Estado es mantener el orden público y la paz social. No pueden existir estos sin que los derechos fundamentales sean protegidos y garantizados no tan solo por la ley fundamental sino por todos los órganos de gobierno.

En un primer momento, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser el primer instrumento en el que se debe incluir a la perspectiva de derechos humanos como el eje transversal que permee en toda la planeación estatal, porque si bien el Plan se puede ver como un documento donde se plasman las intenciones de política pública del Ejecutivo federal o del Estado en su conjunto, también es cierto que dependiendo del gobierno en turno, de la ideología en la cual estén inmersos los gobernantes o de la visión personal del titular, van a ser las directrices que se plasmen en el Plan.

Lo antes expuesto no debiera ser así, puesto que una política de Estado no va a ser a capricho del que encabeza el Poder Ejecutivo Federal, tampoco siguiendo visiones individuales ni siquiera dejándose llevar por las circunstancias temporales. Una política de Estado debe ser asumida de forma responsable con la intención de que no tan solo se atienda la temporalidad en la cual el gobernante va a estar en funciones de máxima autoridad, sino que forme parte de un protocolo

proyectado a futuro con la finalidad de cumplir determinados objetivos, los cuales no se sujeten a visiones personales, grupales o en los que influyan los factores reales de poder.

De lo que se trata es que se manifieste una voluntad política con visión de Estado, con miras a que se pondere el bienestar de la sociedad y no se sigan aplicando las políticas sexenales que implementan programas encaminados a solucionar una determinada problemática social pero que a veces resultan inefectivos porque los recursos públicos no llegan a su destino y si llegaran no se traduce en una solución real a problemas de envergadura que merecen un tratamiento acorde a las necesidades de la población.

Otro aspecto que se considera importante es que la perspectiva de derechos humanos se plasme en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en todas y cada una de las etapas de su elaboración. Para ello, se hace necesario que el Ejecutivo federal a través de sus diversas dependencias, principalmente la Secretaría de Hacienda, tomen medidas para lograr la optimización de los recursos públicos que tradicionalmente se destinan a la protección y garantía de los derechos humanos.

Además que se debe atender lo dispuesto por los tratados internacionales en materia de derechos humanos que recomiendan satisfacer los niveles esenciales de los derechos humanos que permitan acceder a una realización efectiva de los derechos humanos. Con ese objetivo, también se debe atender la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para poder hacer efectiva la garantía de los derechos.

En ese orden de ideas, se considera crucial el papel que tiene la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, porque se debe hacer una revisión exhaustiva de los rubros que contempla el PEF para que se haga una redistribución del gasto público, con la intención de que se destinen recursos públicos etiquetados para la protección y garantía de los derechos humanos. En la cual se desagreguen los derechos humanos, se separe el gasto corriente del

gasto social y se tenga una radiografía completa de cómo se va a realizar el gasto público desde su planeación hasta su ejecución.

Se considera inaplazable que el principio de no discrecionalidad en el gasto público permee todas las políticas estatales, no puede ser posible que se destinen recursos públicos a la protección de los derechos humanos y aun siendo etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de mecanismos administrativos, se destinen a otras áreas que no son las originalmente contempladas, porque eso propicia una vulneración de derechos humanos.

Es recomendable que se considere primero la disponibilidad de recursos públicos que son necesarios para la realización efectiva de los derechos humanos, a partir de ello, se planifique el gasto público y después se proyecte la ley de ingresos. Con ello se garantice que se cumplirá con las obligaciones estatales emanadas de la CPEUM y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos

El Presupuesto de Egresos de la Federación debe dejar de ser un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, por ello, se recomienda que se eleve a rango de ley conjuntamente con la Ley de Ingresos y se siga un procedimiento legislativo como lo tienen otros países de América Latina, esto propiciaría que el gobierno no disponga de recursos ahí contemplados para destinarlos a otros propósitos diversos a los originalmente planificados.

El Estado debe proveer un recurso efectivo que permita a las personas poder reclamar ante los tribunales la desviación o redireccionamiento de recursos públicos etiquetados en el PEF para la protección y garantía de los derechos humanos.

PROPUESTA

Con el desarrollo de la investigación y las conclusiones antes vertidas se tienen como propuestas las siguientes:

1.- Se integre el principio de no discrecionalidad en el gasto público como otro elemento de la perspectiva de derechos humanos.

2.- Se realicen las modificaciones en la CPEUM y en las leyes secundarias para que la perspectiva de derechos humanos sea el eje rector del Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, de las políticas públicas en México. Por lo que se recomienda lo siguiente:

a).- Modificar el segundo párrafo del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos siguientes:

Texto actual	Texto propuesto
Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.	Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, el cual tendrá como eje transversal la perspectiva de derechos humanos , al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

b).- Modificar el primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Planeación, para quedar en los términos siguientes:

Texto actual	Texto propuesto
<p>Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p>	<p>Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de derechos humanos, interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p>

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2006.

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, España, Editorial Trotta, 2014.

ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura, “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, *La revisión judicial de las políticas sociales*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2009.

AGUILERA Durán, Jesús, “La Constitución de 1917 y sus reformas en materia de derechos humanos” en Barreto Zamudio, Carlos y Nájera Nájera, Guillermo Antonio (coordinadores), *Constituciones y legislación en México: aproximaciones desde los estudios regionales (a cien años de la Constitución de 1917)*, Primera edición, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2020, ISBN 978-607-8639-55-7.

ALEGRÍA, Héctor, “Globalización y derecho” en Weinschelbaum, Bárbara, *Pensar en derecho* 1ª edición, Argentina, Universidad de Buenos Aires-EUDEBA, 2012.

APARICIO WILHELM, Marco, “Los derechos sociales en la Constitución española: algunas líneas para su emancipación”, en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009.

ASENS, Jaume, “El Plan de Derechos Humanos a debate” en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009.

ASTUDILLO, Cesar, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia, vida universitaria*, México, IJ-UNAM, 2015.

AUDITORÍA Superior de la Federación, *Técnicas presupuestarias*, Serie Apuntes Didácticos, México, 2016, consultado 15 marzo 2020, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/9._Tecnicas_Presupuestarias.pdf

AVRUJ, Claudio B. “Prólogo” en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020*, Argentina, 2017.

BAN ki-moon, “Prólogo” en *Declaración y Programa de Acción de Viena*, USA, OANUDH-ONU, 2013.

BARAHONA RIERA, Rocío, “Perspectivas de la justiciabilidad de los DESC en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IJ-UNAM, 2014.

BAYLIS, John y SMITH, Steve, *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press. 2001.

BECK, Ulrich, *¿Que es la globalización?* España, Editorial Paidós, 1998.

BIBLIOTECA Virtual Universal, *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Cardo, 2010.

BLYBERG, Ann, *Government Budgets and Rights Implementation: Experience from Around the World* (CUP 2014) 21.

MORA MAURER, Diego de la, “Introducción” en Blyberg, Ann y Hotbauer, Helena, *Artículo 2 & Presupuestos públicos*, FUNDAR, IBP publicaciones, 2017.

- CAO, Christian Alberto, *Constitución socioeconómica y derechos fundamentales*, Buenos Aires, EDIAR, 2015.
- CENTER for Economic and Social Rights, *Informe temático Política fiscal y derechos humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos*, Washington DC., 2015.
- CENTER for Economic and Social Rights, *Política Fiscal y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina*, Republica Dominicana, 2018.
- CERVA, Daniela, *Políticas de igualdad de género con enfoque de gobernanza. Bases conceptuales*, México, FLACSO, 2014.
- CIANCIO, Agustina M. “El presupuesto público, un medio para garantizar derechos humanos”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. UNLP. Año 15/Nº 48-2018. Anual. Impresa ISSN 0075-7411-Electrónica ISSN 2591-6386.
- CNDH, *Presupuesto público y derechos humanos: Por una agenda para el rediseño del gasto público en México*, México, CNDH, 2018.
- CONSEJO de Derechos Humanos, *Presentación Conjunta Examen Periódico Universal-España, 21ª Sesión*, Ginebra, 21 de enero 2015.
- CORTE INTERAMERICANA de Derechos Humanos, *Liber amicorum: Héctor Fix Zamudio*, Vol. II, San José Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, 1998.
- CORTI, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- CORTI, Horacio G. “Ley de Presupuesto y derechos fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero” en Corti, Horacio G. *El Derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*,

Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires, 2010, Tomo I.

COURTIS CHRISTIAN, “El aporte de los sistema internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

COURTIS, Christian, “Los derechos sociales como derechos”, en SELA, *Derechos fundamentales*, Buenos Aires, Editores del puerto, 2001.

DELGADO, Raúl y MÁRQUEZ, Humberto, “Reestructuración capitalista, exportación de fuerza de trabajo e intercambio desigual” en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, Juan Pablos Editor, 2012.

EMANUELLI, María Silvia, “La justiciabilidad de los DESC en México: retos y avances” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

ESCOBAR TOLEDO, Saúl, *Los trabajadores en el siglo XX, sindicato, estado y sociedad en México: 1907-2004*, México, UNAM-STUNAM, 2006.

GARAVANO, German C. “Prólogo” en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020*, Argentina, 2017.

GIDDENS, Anthony, *As consecuencias de modernidade*, Sao Paulo, Editora UNESP, 1991, pp. 69-70.

-----, “Modernidad y autoidentidad” en Beriain, Josetxo comp. *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona, Anthropos, 1996.

-----, *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México, Taurus, 2007.

GONZALEZ BERTOMEU, Juan F. “Prologo. El Estado como precondition de los derechos: beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina” en Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R., *El costo de los derechos*, México, Siglo XXI Editores, 2012.

GUTIERREZ RIVAS, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESCA de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores, CEIICH-UNAM, 1996.

IMCO, Diagnóstico IMCO: La política social en México, sin rumbo ni destino cierto, México, IMCO, 2016.

INSTITUTO Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal, *¿En tu municipio implementas políticas públicas con perspectiva de derechos humanos?*, México, Fecha de publicación 06 de junio de 2017.

INTER-AMERICAN Commission on Human Rights. Unit on Economic, Social and Cultural Rights. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017 / [Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]*. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.LV/II) ISBN 978-0-8270-6708-0

KURI, Armando, “Globalización y nueva geografía productiva”, en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, México, Juan Pablos Editor. 2012.

- LASTRA LASTRA, José Manuel, “Dignidad humana, trabajo decente y justicia social” en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, IIJ-UNAM, 2015.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Globalización”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana* Tomo V, E-G, México, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007.
- MARTÍNEZ, Carlos R. y Arena, Emiliano, *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*, Argentina, UNICEF, 2013.
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, “Seguridad social y la Industria 4.0” en Mendizábal Bermúdez, Gabriela, Sánchez-Castañeda, Alfredo y Kurczyn Villalobos, Patricia (coordinadores), *Industria 4.0, trabajo y seguridad social*, México, IIJ-UNAM, 2019.
- MESSINA, Julián y SILVA, Joana, “Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro” (Panorama general), *Foro Latinoamericano de Desarrollo*, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO, 2017.
- NACIONES UNIDAS, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2014, UNO.
- OHCHR, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Geneva Suiza, ONU, 2009.
- OECD, “OECD Review of Budgeting in Mexico” *Journal on Budgeting*, Volume 2009 / Supplement 1.
- ONU, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.
- _____, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, USA, OANUDH-ONU, 2013.
- PARDO REBOLLEDO, Jorge Mario, “El papel de las cortes constitucionales en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” en

Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

PATIÑO CAMARENA, Javier, “Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano” en Carbonell, Miguel et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, IJ-UNAM, 2015.

PEDROL, Xavier, “Derechos sociales y Unión Europea historia de un desencuentro”, en Valiño, Vanessa, *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, diciembre de 2009.

PRECIADO, Jaime A. “Crisis económica mundial, reconfiguración geoeconómica y proyección mexicana”, en Calva, José L., *Crisis económica mundial y futuro de la globalización*, México, Juan Pablos Editor, 2012.

RAMÍREZ RUIZ, Raúl, “Globalización, choque de civilizaciones y la universalidad de los derechos humanos: el caso de China” en Rodríguez Jiménez, José Luis (coord), *Reflexiones sobre los derechos humanos*, Madrid, OMMPRESS, 2017.

RAMÍREZ Silvina, “Accesos a la justicia y derechos humanos: un abordaje tridimensional”, en Ministerio Público Fiscal de la CABA, *Acceso a la justicia y derechos humanos*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013

RITZER, George, *Teoría sociológica clásica*, España, Mc Graw Hill, 1993

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, *Los diez temas fundamentales de la reforma laboral en materia individual*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2014.

SEGOB, Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales: Programando como Perspectiva de Derechos Humanos en México, México, Secretaria de Gobernación, 2014.

SOUR, Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, Chile, CEPAL, 2007.

SOUR, Laura, “Coordinación presupuestaria entre distintos niveles de gobierno en un marco de presupuesto por resultados, 2008” en *Presupuesto por resultados*, BID, 2016, consultado 26 abril 2020, disponible en: <https://asip.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/BID-Presupuesto-Por-Resultados.pdf>

STEINER, Christian, “Presentación” en *Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

TAPIA VEGA, Ricardo, “El matrimonio igualitario en México. Una perspectiva de derechos humanos” en Oliva Gómez, Eduardo; Tapia Vega, Ricardo; Jiménez Muñoz, Francisco Javier y Hernández Castelo, Erika Nayeli (coordinadores), *Hacia el ámbito del derecho familiar*, México, Ediciones Eternos Malabares, 2017.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESC en Colombia en perspectiva comparada” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

VÁZQUEZ, Daniel y SERRANO, Sandra, “Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles” en Cervantes Alcayde, Magdalena et al., *¿Hay justicia para los derechos económicos sociales y Culturales?*, México, SCJN-IIJ-UNAM, 2014.

VÁZQUEZ, Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la reforma constitucional de 2011”. Apuntes para su aplicación práctica. Documento de trabajo, 2011.

VILLAGÓMEZ, Francisco Alejandro, *El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica*, México, CEPAL, 2014.

Hemerografía

ABELLÁN, Lucia, “El gobierno prepara un nuevo plan nacional de derechos humanos” *El País* [en línea], Madrid, 11-Diciembre-2018, disponible en: https://elpais.com/politica/2018/12/11/actualidad/1544548822_636192.html

ALFONZO JIMENEZ, Armando, “Editorial: Presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos”, *El Herald de México*, junio 8 de 2017, disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/editorial-presupuesto-con-perspectiva-de-derechos-humanos/>

ANZURES-GURRÍA, José Juan, “La dimensión objetiva de los derechos fundamentales en México “ *Dikaion Revista de Fundamentación Jurídica*, vol. 26, núm. 1, 2017, Universidad de la Sabana.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa”, *ReDCE*, nº 1, Enero-Junio de 2004.

BALAKRISHNAN, Radhika et al, “Máximos recursos disponibles y derechos humanos: informe analítico” en *Revista Institucional de la Defensa Publica de la CABA*, Año 7, Numero 11, Junio de 2017, Buenos Aires.

BUI, Hien, “Human Rights Budgeting: Making governments accountable for economic, social, and cultural rights”, *QMHR*, (2015), (2) 1

CORTI, Horacio, “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles” *Revista Internacional de la Defensa Publica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 9, número 17, febrero 2019, Buenos Aires, Argentina.

CORTI, Horacio, “Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos” en *Revista Institucional de la Defensa Publica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 7, Numero 11, Junio de 2017.

GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwuiq, “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, no. 97, Universidad de Costa Rica.

INE, “Aprueba Consejo General el Proyecto de Financiamiento para partidos y candidatos independientes en 2018”, *Central Electoral*, No. 272, publicado el 18 de agosto de 2017 en: <https://centralectoral.ine.mx/2017/08/18/aprueba-consejo-general-proyecto-de-financiamiento-para-partidos-y-candidatos-independientes-en-2018/>

LÓPEZ BONILLA, Irvin Uriel, “Significación del bloque de constitucionalidad en la temática de derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano”, *Letras Jurídicas*, Núm. 31, (Enero-Junio 2015),

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, “Avances y retrocesos de la seguridad social en México, 2015” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 24, enero-junio de 2017, pp. 71-92.

MORENO, Luis, “Salarios en México, traba del TLC: líder sindical de Canadá”, *MILENIO*, 20-08-17: http://www.milenio.com/negocios/salarios_bajos-mexico-traba-tlc-lider_sindical-canada-tlcan-eu-renegociacion-milenio_0_1015098487.html

NARRO ROBLES, José et al., “Descalabros y desafíos de la política social en México”, *Revista problemas del desarrollo*, 174 (44), julio-septiembre 2013.

RODRÍGUEZ, María del Rosario, “De la supremacía constitucional a la supremacía de convencionalidad. La nueva conformación del bloque de constitucionalidad en México”, *Quid Iuris*, Año 8, vol. 22, septiembre-noviembre 2013.

THEDE, Nancy, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas” en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*, México, MAPORRUA, 2006.

VEGH WEISS, Valeria, “La perspectiva de los Derechos Humanos: el nuevo paradigma en salud mental” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 5, Numero 7, Julio de 2015.

Jurisprudencia

Tesis: 1a. CCXC/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2013201, Primera Sala, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, Página: 365, Tesis: Aislada, Constitucional.

- Tesis 1ª/J. 43/2016 Derechos fundamentales. Su dimensión subjetiva y objetiva. (10ª) 10a. Época; 1a. Sala; SJF y su Gaceta; Libro XXXIV, septiembre de 2016, Tomo 1; p. 333.
- Tesis: 1a. CCXCII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2013217, Primera Sala, Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, Página: 379, Tesis: Aislada, Constitucional.
- Tesis: 1a. CXXV/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala Núm. de Registro: 2015129, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo I, Página: 217, Tesis Aislada Materia: Constitucional.
- Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, Núm. de Registro: 2015306, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Página: 191. Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional
- Tesis: P. VIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012596, Pleno, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página: 254, Tesis: Aislada, Constitucional.
- Tesis: IV.1o.A.66 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2013753, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, Página: 2189. Tesis: Aislada, Constitucional.
- Tesis: 2a. XCIV/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012521, Segunda Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Página: 836, Tipo de Tesis: Aislada, Constitucional.
- Tesis: 2a. XCII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala Décima Época, Núm. de Registro: 2012529, Tesis Aislada, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 842.
- Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2011316, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, Página: 1738, Tesis: Aislada, Constitucional.
- Tesis: I.16o.T.2 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Núm. de Registro: 2010334, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo IV, Página: 4094, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

Tesis Aislada I.8o.A.3 CS (10a.) (Constitucional), Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, Pág. 2517, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época.

Páginas web

ASAMBLEA GENERAL de las Naciones Unidas, Informe presentado por la experta independiente encargada de la situación de los derechos humanos y la extrema pobreza A-63-274, 13 de agosto de 2008, p. 9, disponible en: http://observatoriopoliticasocial.org/wordpress/wpcontent/uploads/2014/04/2008_2_informe_pobreza.pdf

ASAP, Informe del proyecto presupuesto de la administración nacional 2017, Gasto público social, Argentina, disponible en: <http://www.asap.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/infoproypptogps2017.pdf>

CEFP, “Principales ampliaciones y reducciones en los Ramos Administrativos Primer Trimestre de 2019”, Nota informativa, 19 de junio de 2019, p. 5, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0312019.pdf>

CNN en español, “Estos son los mejores (y peores) salarios mínimos en Latinoamérica”, Martes, 12:54 ET (16:54 GMT) 9 enero, 2018, disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2018/01/09/salario-minimo-america-latina-argentina-mexico-colombia-chile-peru/>.

CoIDH, “Resumen oficial Caso Lagos del Campo vs. Perú”, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_340_esp.pdf

COMISIÓN Internacional de Juristas et al., *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 22-26 de enero de 1997, párrafo 9, disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

COMISIÓN Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*, Guatemala, (COPREDEH), disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación Informe de Actividades 2007, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/informeinstitucional2007.pdf>

FUNDAR, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*, disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

MINISTERIO de Economía de Argentina, Oficina Nacional del Presupuesto, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/estadisticas/>

MINISTERIO de Hacienda de Argentina, *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*, en: https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

OXFAM México, disponible en: https://www.oxfamexico.org/nuestro_trabajo

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Paquete económico”, [en línea], cuadro de elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174>

SCJN, *Reseña argumentativa del amparo en revisión 378/2014*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2017-08/res-APD-0378-14.pdf

TRANSPARENCIA presupuestaria, *Observatorio del gasto, presupuesto México*, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/datos_presupuestarios_abiertos

UNITED STATES Department of State Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Mexico 2017 Human rights report, disponible en: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2017&dclid=277345#wrapper>

Legislación

LEY 3/2017 del 27 de junio de 2017, de Presupuestos Generales del Estado, España, BOE, núm. 153, de 28 de junio de 2017.

LEY 6/2018 del 3 de julio de 2018, de Presupuestos Generales del Estado, España, BOE, núm. 161, de 3 de julio de 2018.

Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019. España, BOE, Núm. 38-1 de 16 de enero de 2019.

Organismos internacionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, *La índole de las obligaciones generales de los Estados Parte*, 1990.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2009.

Tesiteca

Aguilera Durán, Jesús, Derecho de reunión: la no prevalencia de este derecho humano sobre otros de igual categoría, México, Tesis de Maestría, UAEM, 2016.



**COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES
DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
Presente.**

Por medio de este oficio como Director de Tesis y miembro de la Comisión Revisora en el trabajo de tesis: **"PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS"**, del Maestro en Derecho **JESÚS AGUILERA DURÁN**, alumno del Programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el **PNPC (CONACYT)**, con matrícula **10010077**, me permito expresar mi **VOTO APROBATORIO** para obtener el grado de **DOCTOR EN DERECHO Y GLOBALIZACIÓN** según lo siguiente:

Al dirigir esta tesis, me he percatado que el alumno ha atendido las observaciones formuladas en los Comités Tutoriales a lo largo de los seis semestres. Así pues, en la Introducción, se observa una descripción del trabajo desarrollado a lo largo de la tesis, conteniendo el planteamiento del problema, las preguntas de investigación, los objetivos y la hipótesis.

En el primer Capítulo, se analiza la problemática que se presenta en México cuando en el presupuesto público no se contempla una visión humanista que garantice plenamente lo establecido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En el segundo Capítulo, se abordan los derechos humanos y el presupuesto público en México y se hace un acercamiento a diversos casos sobre derechos humanos de grupos colectivos.

En el tercer Capítulo, se expone cual es el tratamiento jurídico sobre la perspectiva de derechos humanos en países que guardan similitudes históricas y culturales con el nuestro, como lo son Argentina y España.

Por otra parte, en el Capítulo cuarto, se hace un análisis crítico propositivo para la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público.

Finalmente, en las conclusiones, se reafirma con diversos argumentos la necesidad de incorporar la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público.

Por lo que se propone que se realicen diversos ajustes legislativos para que la perspectiva de derechos humanos sea el eje rector del Plan Nacional de Desarrollo.

Por todo lo antes expresado, como Director de esta tesis y como miembro de los cinco Comités Tutoriales en que fue revisado este trabajo de investigación, me permito expresar mi aprobación a la presente tesis, por considerarla que reúne la calidad requerida por el CONACYT en todo trabajo acreditado por dicha institución, y cumple también con los estándares de nuestra Universidad.

Atentamente

“Por una humanidad culta”

Cuernavaca Morelos a 20 de Septiembre del 2020



DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Gabriela Mendizábal Bermúdez

Doctora en Derecho
Profesora e investigadora, titular C de la
Facultad de Derecho y C.S. de la UAEM

Emite el siguiente:

VOTO RAZONADO

Otorgado al trabajo de tesis titulado:

“PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”

Que para optar por el grado académico de Doctor en Derecho y Globalización, programa educativo incorporado al Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Presenta el alumno: **JESÚS AGUILERA DURÁN**

Fundamento

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en México dio un giro de gran importancia para la protección de los derechos fundamentales de las personas. Esta reforma ha repercutido en diversos ámbitos de las sociedades y sin duda el tema de presupuestos públicos desde una perspectiva de derechos humanos resulta ser una temática que detona interés en su aplicación en el país para el cumplimiento y respeto de los derechos consagrados en el marco normativo.

Sumando a que dentro de esta reforma constitucional se estableció como norma suprema (a la par de la constitución mexicana) los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y solo por citar un ejemplo se resaltan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sin embargo el Estado mexicano como protector de los derechos humanos ha sido omiso en diversos puntos respecto a velar y garantizar los derechos contemplados tanto en la constitución, así como en tratados internacionales.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



De lo anterior surge la interrogante ¿La construcción del presupuesto público desde una perspectiva de derechos humanos puede garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la normativa nacional e internacional en México?

En ese contexto resulta coherente establecer una propuesta que garantice el cumplimiento de los derechos humanos contemplados en el marco nacional e internacional a través de la construcción de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos.

Es importante mencionar que sobre el trabajo de investigación el M. en D. Jesús Aguilera Durán realiza un análisis de cuatro capítulos con el objetivo de desentrañar la problemática y deficiencias del presupuesto público en el país careciente de una perspectiva de derechos humanos llegando a la aportación jurídica y sus respectivas conclusiones.

I. Estructura y Contenido

La tesis a valorar se encuentra integrada por cuatro capítulos. Por cuanto a la metodología el tesista implementó el método sistemático como hilo conductor de la investigación y como coadyuvantes los métodos analítico, comparativo e histórico. El trabajo de investigación se encuentra estructurado de la siguiente manera:

El capítulo primero se denomina “GLOBALIZACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA QUE OCASIONA LA FALTA DE PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO” donde se plantea la problemática actual sobre los presupuestos públicos en México, así mismo, se desarrollan los fundamentos jurídicos que demuestran el incumplimiento del Estado por velar y proteger los derechos humanos.

En el segundo capítulo llamado “DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO” se establece un estudio sobre los derechos humanos y el presupuesto público en México y su forma de distribución en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El capítulo tercero denominado “LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN ARGENTINA Y ESPAÑA” realiza un estudio de derecho comparado en materia de presupuesto público con perspectiva de derechos humanos entre Argentina, España y México.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Finalmente en el capítulo cuarto denominado “ANÁLISIS CRÍTICO PROPOSITIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO” se contemplan los elementos de la perspectiva de derechos humanos, así como las ventajas de integrarla al presupuesto público como respuesta a la problemática que enfrenta México para proteger y garantizar los derechos humanos.

II. Valoración

Tomando en consideración como primer parámetro de valoración el uso correcto de la metodología para discernir un tema jurídico científico con el que debe contar una tesis de doctorado, se puede afirmar que la tesis analizada con anterioridad cumple con dicho requisito.

Es por ello, que los puntos anteriores señalan que el M. en D. Jesús Aguilar Durán ha realizado una investigación innovadora, propositiva y metodológicamente adecuada, en la cual se reconoce la dirección del Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado, por lo que bajo mi criterio, el presente trabajo reúne el nivel que se requiere para una tesis de grado. Debido a lo anterior otorgo mí:



VOTO APROBATORIO

Cuernavaca, Morelos a 29 de octubre de 2020



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

GABRIELA MENDIZABAL BERMUDEZ | Fecha:2020-10-29 05:22:36 | Firmante

bqBgu1HsJG6GEZuJg4sCS7HI1nLLrr5vZiNYot1e7g88Sw8G+odS+g3KAf4woGf2E0kxI013DbJKYOY9vqsQCpFgd3LW3AqJ3MfNPTjxiJQVhJmWTeSpPantsSgk9AQ88qJz1R+Os/jA5ENnPJLle4HVl3RxhoW7/3J/QUDrEYgUDn+Li8nT9pdhN4aZB5+/vFKGCSFpmGPwGup4x+gbatCasKY8zdmwgbHJFmfFfkaWamtaPC7oijWfaSq05CWDlkqfnnoOG8JUDxiQPVMuN10P2eOLke7datdkiYtDqG22mooCE8Q6TIXbzhEOPCB968zz0bHMCSytlIrokTHSA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



k3lBgV

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/a2sOsFxFFpLfAo4GFBApI6c5zEGoHzYD>





Cuernavaca Morelos a 26 de octubre del 2020

**División de Estudios Superiores de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Autónoma del Estado de Morelos
PRESENTE**

La que suscribe Dra. DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA como miembro de la Comisión Revisora del trabajo de tesis: **“PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”** del Maestro en Derecho **JESÚS AGUILERA DURÁN**, alumno con matrícula **10010077** del Programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ente el **PNPC (CONACYT)**, me permito otorgar mi **VOTO APROBATORIO** para que obtenga el grado de Doctor en Derecho y Globalización.

Lo anterior tomando en consideración que he \sido parte de todos los Comités Tutoriales para la revisión de dicha tesis y del Examen de Candidatura en los cuales el alumno ha atendido las observaciones que fueron vertidas por los miembros de los mencionados Comités.

Por lo antes expuesto, me permito también expresar mi aprobación a la mencionada tesis, por considerarla que cumple con los requerimientos solicitados por el CONACYT y los propios del programa educativo.

Atentamente
“Por una humanidad culta”

**DRA. DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA
PROFESORA INVESTIGADORA DE TIEMPO COMPLETO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

DANIELA FRANCISCA CERVA CERNA | Fecha:2020-10-26 12:00:19 | Firmante

c0UfzIftXIXK76Al/TIHUFPafh2IktqVNbhAkGp76znul/s+qK/f3zvlq7Ar0fBF4w9D9UelmJLO7iee0UmPWD1GCVdlEafZHBHhrLdKrrjTh5LNK8fvNlabNZoZjEeOCXu33/JhicBsWJrV
W3MPZraR8at23I2Ia4FrdWV9I1j7H42hU901DdURJPfPRxYvo6Syk4Kka8kw/DW9Z3rPorxQZ8Fo5PYLD+17MVdMAOswncuKrG3mxDpUTYCOKSWZBAHwXjPHA1z+1JquVqD
09tG6Bq2cwIN9bIVIUkxTzb//wZgL7M+I6GuaxgiiHsYHfNXuSwbDv7Q/sV5AMYfiMA==

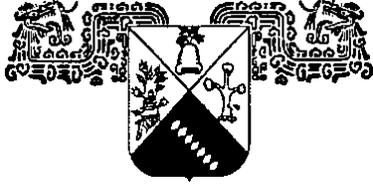
Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



ruKUN6

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/nGarxExhgDP0YxqBoVolZG70uOc1VsTb>





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Morelos a 23 de octubre de 2020.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO
DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E.**

Por medio de la presente me dirijo a usted para manifestarle que habiendo sido designado por usted como miembro de la comisión revisora en el desarrollo del trabajo de tesis tendente a la obtención del grado académico de Doctor en Derecho y Globalización, dentro del programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el PNPC (CONACYT), elaborado por el Maestro en Derecho **JESÚS AGUILERA DURAN**, y que se intitula "**PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS**", dicha investigación a mi parecer se ha concluido satisfactoriamente, por lo que otorgo mi **VOTO APROBATORIO**, ya que se trata de un trabajo de investigación original, en el cual el sustentante demuestra la hipótesis que plantea y en la que sigue métodos de investigación científica, y un sustento en el derecho interno, contrastado y analizado en relación al derecho internacional y en al derecho comparado, con una amplia y especializada fuente de consultas que refuerzan su aparato crítico, y que incluye también las conclusiones y propuestas con una propuesta legislativa aterrizada a un instrumento jurídico constitucional.

Por todo lo anterior, manifiesto a usted que, en mi carácter de revisor de la citada investigación, la apruebo plenamente a efecto de que el interesado pueda continuar con los trámites pertinentes para la celebración de su examen recepcional.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Dr. Ricardo Tapia Vega.

**DR. RICARDO TAPIA VEGA
Profesor de Tiempo Completo "C" de
la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM,
e integrante del Núcleo Académico Básico
del Posgrado de dicha Facultad**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

RICARDO TAPIA VEGA | Fecha:2020-10-23 10:51:47 | Firmante

d9JB5P94NbuVAcghn108YF5gFisJG/PFcJLBjuurWv0cbjsNvDLWmHs9Q/HkwEuzzMTIDft9a7PB4itSc72iR6baDsmbmluOMgLT2slHHP1Sgj5vz82OtYIbklcq4WOBezTqn3isgOLyyvDA/DrBq6R3eLZ0qzxagaa84q80BaF0IFJloj9DpWRWoSojnlLGjlx7iEhKRQ5DkIXxugs116SSKt1W8e8fJeCN/kNtpk6S0Gg/PI2+EYLqADndzG2ZMe2VUWJGnoqQ6javlcKglecij2FUAYXuP2TJPN75H1a34QLGYGgwix8A6ZJpcdxYtBGN7IbBdoYo3y2kZpF/w==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



[LMhCUr](#)

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/3SrSBrNFEkXaN2LEnAgg8UKy2MFTmIKV>





Bernardo Alfonso Sierra Becerra
Doctor en Derecho
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales



Facultad de Derecho y C.S. UAEM

Profesor de Asignatura

Cuernavaca, Morelos, noviembre 17 de 2020.

DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE LA FDCYS DE LA UAEM.
P R E S E N T E .

Me permito hacer de su conocimiento que he terminado de revisar el trabajo de investigación del alumno **Jesús Aguilera Durán**, intitulado **“PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”**, del programa educativo de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el PNPC (CONACYT), bajo la dirección del doctor Juan Manuel Ortega Maldonado.

De la lectura y análisis que se realiza del trabajo en comento, devienen los siguientes comentarios:

La metodología empleada parte de conocer los aspectos generales a los aspectos particulares, utilizando como técnicas de investigación principalmente la documental.

El trabajo de investigación contiene apartados teóricos y conceptuales que dan sustento a su investigación. La estructura de la investigación tiene un orden lógico y coherente, asimismo, el sustentante realiza análisis argumentativos interesantes.



Bernardo Alfonso Sierra Becerra
Doctor en Derecho
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales



Facultad de Derecho y C.S. UAEM

Profesor de Asignatura

La investigación en criterio del suscrito cumple con el requisito de manejar fuentes de información suficientes y bastantes, sobre el tema planteado.

En suma y tomando en consideración lo señalado hasta ahora, considero que se trata de una investigación de calidad, presentando una contribución científica en la materia, por lo que emito **mi voto aprobatorio**, deseando que el sustentante tenga un excelente desempeño en su examen profesional que realizará en breve y continúe el éxito profesional que le caracteriza.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Bernardo Sierra Becerra", written over the word "ATENTAMENTE".



Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
PRESENTE**

Por medio del presente oficio como Miembro de la Comisión Revisora de la tesis intitulada: “**PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS**” del alumno Mtro. **JESÚS AGUILERA DURÁN**, del Programa de Doctorado en Derecho y Globalización acreditado ante el **PNPC (CONACYT)**, me permito expresar mi **VOTO APROBATORIO** para que pueda obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización, esto con fundamento en las siguientes consideraciones:

La tesis se estructura en cuatro Capítulos, tomando como método rector al sistemático y auxiliares al analítico, histórico y comparativo. En el Capítulo 1, se expone la problemática que representa tener en México un presupuesto público que no integra la perspectiva de derechos humanos, lo que no es acorde a lo que se dispone en la Constitución federal ni en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En el Capítulo 2, se hace un acercamiento a los derechos humanos y el presupuesto público en México y se exponen diversos casos en los que se ha exigido que se vinculen estos dos temas para que el Estado brinde una mayor garantía a los derechos humanos.

En el Capítulo 3, se brinda un panorama de la regulación de los derechos humanos y del presupuesto público en Argentina y España.

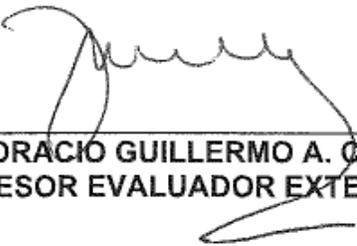
En el Capítulo 4, se analiza de forma crítica lo que representaría para México la integración de la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público.

En las conclusiones, se sostiene que al incorporar la perspectiva de derechos humanos al presupuesto público se permitiría optimizar los recursos públicos y destinar otros más a la protección y garantía de los derechos humanos. Por lo que se propone realizar algunas modificaciones legislativas para lograr tal propósito.

Por lo que se puede visualizar que la metodología implementada resulta muy atinada y después de haber revisado este trabajo de investigación, me permito expresar mi aprobación de la presente tesis y otorgar mi VOTO APROBATORIO para que el Mtro. Jesús Aguilera Durán pueda obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización, por considerar que ha cumplido con los requerimientos de una investigación seria y apegada a los criterios establecidos en el programa educativo.

Atentamente

Ciudad Autónoma de Buenos Aires a 10 de Diciembre del 2020



DR. HORACIO GUILLERMO A. CORTI
PROFESOR EVALUADOR EXTERNO

Cuernavaca, Morelos a 29 de octubre de 2020.

ASUNTO: VOTO APROBATORIO.

**MTRO. PEDRO HURTADO OBISPO
COORDINADOR DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE
DOCTORADO EN DERECHO Y GLOBALIZACIÓN CON
ACREDITACIÓN PNPC CONACYT DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MORELOS
PRESENTE**

Por medio del presente me permito manifestar a usted que el maestro **JESÚS AGUILERA DURÁN**, desarrolló el trabajo de investigación intitulado; **“PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”**.

En el primer capítulo, el sustentante desarrolla el tema de la Globalización y la problemática que ocasiona la falta de perspectiva de derechos humanos en el presupuesto público en México.

En el segundo capítulo, se estudiaron los derechos humanos y el presupuesto público en México.

En el tercer capítulo se analizó la perspectiva de derechos humanos y el presupuesto público en Argentina y España.

En el cuarto capítulo, se realizó un análisis crítico propositivo para la integración de la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto público.

Ahora bien, la tesis se encuentra concebida con una adecuada metodología e idónea técnica de la investigación y esta soportada además por un importante aparato crítico y demás fuentes de consulta, ya que, en términos metodológicos se utilizó del método sistemático, el método histórico, el método analítico, método comparativo.

La tesis es el resultado de investigación en temas actuales de referencia tanto nacional como internacional, pues temas como los **“PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS”** es poco estudiado por la doctrina. Complementariamente es menester dejar constancia que el maestro **JESÚS AGUILERA DURÁN**, atendió de manera puntual y concreta el cúmulo de recomendaciones que le fueron formuladas durante la revisión de la tesis por parte del suscrito.

Comunico a usted lo anterior que en mi carácter de integrante de la comisión revisora de la citada tesis **emito mi voto aprobatorio**, para el efecto que se continúe con los trámites pertinentes y tendientes a la celebración del examen de grado para la obtención del título de Doctor en Derecho y Globalización.

ATENTAMENTE



**DR. JUAN MANUEL AVILA SILVA
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO
COMPLETO DE “EL COLEGIO DE MORELOS”
INTEGRANTE DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES**

C.c.p. Expediente.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

JUAN MANUEL AVILA SILVA | Fecha:2020-10-30 19:39:30 | Firmante

bcAk43xElzDLnnpj+GkG5aka4uJu4zQR1CckT vzKxPY17fHlv3EirM8Crnv g7h4ytb5zS9weCTPi0vpf88VijEPv2Ak5M0zvNft33WBc9M7eCSprPGj/zgFYu9G0jkpsxKGChR.J4cNxA3xbv5ya0Tc2pF4FkiCozf4H62xaRxagcLt2mofxfluV7IKOz2dwboybXmuSAOj5WwERO19swlxyO6M+oVLSbEas44Q6d2V5Qyy4WZ41g9XUGxuPyUZ/ImtK8MwW4sUq215gINb8fecTw30WEjoJuzwXMIYdgUNFG06BMGDsxHKnvDmhYqnMGwfHtwTSRTiudtrIh3uddg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



MfmeaE

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/f4ni0glNm4ZsdONUxjrxO21kPF8656v8>

