



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 19

CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD Y DERECHOS HUMANOS

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2018

**CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD
Y DERECHOS HUMANOS**



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 19

**CORRUPCIÓN, IMPUNIDAD
Y DERECHOS HUMANOS**

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2018

Primera edición, junio de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-1247-8

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	7
Reflexión introductoria sobre la fiscalización	15
Vínculo corrupción y derechos humanos	18
La impunidad imperante	27
Cultura de legalidad	31
El Sistema Nacional Anticorrupción	36
Costo presupuestal de políticas públicas	42
Evaluación de las políticas públicas	45
Transparencia y rendición de cuentas	51
A manera de conclusión	56
Semblanza del autor	59

Presentación

La Academia Universitaria de Fiscalización es un programa de investigación del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), cuyas actividades y composición están reguladas por el Reglamento aprobado por su Consejo Directivo, con base en el cual acordó otorgar el carácter de Miembro Académico Honorario al licenciado Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por su valiosa contribución al bienestar y justicia social, así como a la promoción de la participación ciudadana en la

fiscalización orientada a dichos fines, componentes básicos de la gobernanza en México.

En el discurso que pronunció al recibir la investidura académica como miembro honorario, el licenciado Luis Raúl González Pérez expresó que más allá del significado y la dimensión personal de la presea y del reconocimiento formal del SUG de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tales circunstancias le inspiran la idea de encontrar puntos de vinculación entre el Organismo Nacional a su cargo y la Academia, a fin de fortalecer la prevención, observancia y defensa de los derechos humanos en México, ya que la fiscalización de la actuación de las autoridades respecto del ámbito de los derechos humanos, se asume como una obligación del Estado mexicano.

Ciertamente, la fiscalización es una disciplina profesional de alto rigor, que coadyuva desde sus distintos enfoques a impulsar la efectividad de la gestión pública y la credibilidad social como fundamentos de confianza, sin los cuales no será posible que los miembros de nuestras diversas comunidades vean

realizadas sus aspiraciones de justicia y equidad con bienestar económico y suficiencia de bienes materiales, para disfrutar de su libertad y de su espíritu.

Un primer paso hacia la construcción de esa importante relación lo ha dado el propio Presidente de la CNDH al exponer en nuestro Seminario la ponencia *Corrupción, Impunidad y Derechos Humanos*, que según sus propias palabras constituyó una extensión de su discurso de investidura y cuyo texto —por demás profundo y trascendente— ofrecemos en la presente edición de la Serie Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización del SUG.

La oportunidad de haber escuchado su disertación, que ahora recreamos en la lectura detenida de su contenido, fue un acontecimiento de gran nivel académico, uno más de los que tan destacado universitario nos ha obsequiado, y nos gratifica especialmente reproducir en este espacio algunas de sus importantes afirmaciones.

Una de sus primeras reflexiones la dedicó precisamente a la UNAM, para mencionar que con su

colaboración la CNDH desarrolló el estudio “Los Derechos Humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014”, en el que ambas instituciones aluden a distintas formas en que la corrupción puede provocar violaciones a los derechos humanos y, una de ellas surge cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos en menoscabo de los bienes y servicios a los ciudadanos, lo que transgrede las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos sus derechos.

Subrayó en seguida ante nuestra particular y especializada atención, que una buena administración y el óptimo manejo de los recursos públicos es básico para proteger primordialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad o que requieren de especial protección, acentuando con ello la coincidencia conceptual que divulgamos en materia de gobernabilidad, y agregando que es necesario “tomar conciencia del costo presupuestal que conlleva la satisfacción de los derechos humanos, porque cuestan la educación, la salud,

la vivienda, así como la seguridad y el acceso a la justicia; no pudiendo la autoridad argumentar obstáculos materiales o presupuestales para evitar su cumplimiento. Por el contrario, se deben adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos. Los instrumentos de la planeación, la programación y la presupuestación deben estar orientados al cumplimiento universal de los derechos humanos”.

En la misma línea de pensamiento insistió en que el ejercicio del gasto público debe hacerse sin concesión alguna a la opacidad (...) por lo que “se debe vigilar y transparentar el gasto de los programas y políticas públicas, principalmente las de desarrollo social. Un enfoque del presupuesto basado en los derechos humanos exige que las decisiones sobre su ejercicio se adopten con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación social”. Asimismo, afirmó que “la transparencia fomenta la honestidad y la integridad

en el servicio público, con las cuales se ayuda a combatir la corrupción, se promueve la responsabilidad y la eficacia en la gestión pública y empodera a los ciudadanos para evaluar a sus autoridades y exigirles cuentas; a su vez, brinda la oportunidad para que los gobiernos se relegitimen y recuperen la confianza ciudadana a todo nivel y en todo sentido”.

En la parte final de su conferencia el licenciado González Pérez nos propuso varias conclusiones, demandando reconocer que la educación surge como el medio para transformar y mejorar a la sociedad, en particular una educación en y para los derechos humanos, a fin de enfrentar su desencanto por la falta de respuesta a sus demandas de civilidad, seguridad, transparencia, respeto a la ley y efectividad en los sistemas de justicia, porque en este momento afirmó están en juego no sólo intereses de individuos o grupos, sino los propios intereses de México y su futuro, coronando su idea con la moción a reconocer que “un Estado en el que impere realmente la justicia requiere de reformas legales o estructurales, pero también

necesita que se produzca un cambio de paradigma cultural”.

El SUG recomienda estudiar y asimilar los importantes conceptos y recomendaciones del Presidente de la CNDH, mismo que pueden consultarse en el sitio electrónico <http://sug.unam.mx>, al tiempo que expresamos de nueva cuenta al licenciado Luis Raúl González Pérez nuestro respetuoso agradecimiento al darnos la oportunidad de extenderlos a los múltiples actores de la comunidad nacional.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Reflexión introductoria sobre la fiscalización

Como lo precisa en una de sus acepciones el *Diccionario de la Lengua Española*, en la esencia misma de la fiscalización se encuentra implícito el acto de revisar, de criticar y traer a juicio, las acciones u obras de alguien. En el ámbito de la administración pública, esta revisión crítica debe tener, como necesario parámetro de objetividad y validez, la conformidad de las acciones u obras del servidor público con lo previsto en la ley, a partir de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual impone diversos deberes genéricos a las distintas autoridades, destacándose en particular lo dispuesto en el

tercer párrafo del artículo 1º de dicho ordenamiento, en el sentido de que, en el ámbito de sus competencias, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Conforme a la idea esbozada previamente, la fiscalización de la actuación de las autoridades respecto del ámbito de los derechos humanos, se asume como una obligación del Estado mexicano, el cual deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones que se produzcan, en los términos que establezca la ley. Parte de esas tareas corresponden, por disposición expresa del apartado B del artículo 102 constitucional, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que tiene facultad para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público federal (con excepción de los Poder Judicial de la Federación) que violen derechos humanos. Por lo anterior, cuando recibí la atenta invitación que me distinguía abriéndome la posibilidad de ingresar como miembro de la Academia Universitaria de Fiscalización, más allá de la dimensión personal,

advertí la posibilidad de encontrar puntos de vinculación entre el Organismo Nacional a mi cargo y esta Academia, para fortalecer la prevención, observancia y defensa de los derechos fundamentales en México.

Si bien en la década de los ochenta en nuestro país la violación de derechos fundamentales se asoció, principalmente, a actos graves de abuso de poder, tales como detenciones arbitrarias, tortura, malos tratos, desapariciones forzadas, por citar algunas conductas que, además, por su recurrencia motivaron el surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde hace varios años se ha advertido que la indebida administración y el mal uso de los recursos públicos, también viola derechos humanos por vía de prácticas indebidas como la corrupción. Es así que no sólo el uso de la fuerza afecta los derechos de las personas e incide negativamente en la vida y desarrollo de las mismas, sino también las malas prácticas administrativas, asociadas al mal manejo de los recursos públicos, viola derechos humanos.

Vínculo corrupción y derechos humanos

En la medida en que la corrupción se hace presente se reduce el cumplimiento y aplicación de la ley, así como la vigencia y exigibilidad de los derechos humanos, generando falta de credibilidad y confianza de la sociedad en las instituciones, además de debilitar el Estado de Derecho. Si asumimos que la ley tiende a la consecución de fines socialmente valiosos, al incumplirse no sólo se estaría debilitando el Estado de Derecho, sino también evitando que la sociedad alcance metas u objetivos prioritarios. Los efectos finales de la corrupción, dependiendo del acto que sea objeto de la misma, son múltiples y de distintos

alcances sobre las personas y, las consecuencias pueden ser devastadoras para sus vidas, como lograr que quien cometa un delito no reciba la sanción que corresponda a sus actos, evitar que se mejoren las condiciones y calidad de vida de las personas, hasta ocasionar la pérdida de vidas humanas, como sería el caso de las edificaciones que no se construyen conforme la normativa aplicable y ante un fenómeno natural, como sería un sismo, se derrumban, con la subsecuente muerte o lesiones de sus ocupantes, además de las pérdidas materiales.

La corrupción no tiene una sola cara y forma de expresión, por el contrario, tiene múltiples facetas y modalidades, que trascienden las conductas con que generalmente se le asocia, tales como la necesidad de entregar dinero para que la autoridad cumpla o deje de cumplir con sus atribuciones, así como el desvío y malversación de recursos públicos para un beneficio individual o de un grupo. Para la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, los actos corruptos son el soborno, la malversación o peculado,

el tráfico de influencias, el abuso de funciones, y el enriquecimiento ilícito.

Interesados en este fenómeno, en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desarrolló el Estudio “Los Derechos Humanos y la Corrupción en México Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014”¹, en el cual se estableció, entre otras cosas, que hay cuatro formas principales en que la corrupción puede desembocar en violaciones a los derechos humanos.

La primera, es la solicitud de sobornos como condición para el acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos. La segunda, es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos. La tercera forma se da cuando los actos de corrupción tienen

¹ Disponible para consulta en la página Web: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-21-1/assets/documentos/CNDH_DH_yCorrupcion_en_Mexico.pdf

como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. Finalmente, la cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal, motivando en estos casos la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos.

La corrupción, abordada desde la perspectiva de derechos humanos, pone énfasis en el daño que provoca en las personas, es decir, el enfoque basado en derechos humanos implica un cambio de eje respecto de la perspectiva tradicional de la corrupción, ya que su atención no se fija sobre los efectos en la eficiencia económica, sino sobre las personas y las

consecuencias devastadoras que tiene para sus vidas. Por ejemplo, la corrupción reduce y condiciona los recursos públicos disponibles, de por sí limitados, con lo cual produce una afectación generalizada a los derechos fundamentales de las personas. Buena parte de las carencias que nuestro país enfrenta en el acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda, alimentación, agua o educación, podría paliarse evitando la corrupción y haciendo un uso debido y eficiente de los recursos del erario.

Desde la perspectiva de derechos humanos es muy importante advertir que la corrupción impacta principalmente sobre las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación o mayor vulnerabilidad. Es así que los más afectados son las personas marginadas, las más pobres, las que menos poder práctico poseen y quienes tienen mayor dependencia de los bienes y programas públicos. Una buena administración y el óptimo manejo de los recursos públicos es básico para proteger primordialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad o que requieren

especial protección, como son²: las mujeres, niñas, niños y jóvenes, personas mayores, migrantes, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, pueblos indígenas, población afrodescendiente, entre

² Para Jorge Carpizo “un grupo vulnerable es aquel que se encuentra en una situación de debilidad o precariedad en el goce de los derechos humanos, especialmente de los sociales, económicos y culturales, en comparación con el conjunto de otros grupos integrantes en una sociedad determinada”, en: “Una clasificación de los derechos de la justicia social”. *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un ius constitutionale commune en América Latina*. Armin Von Bogdandy, Héctor Fix—Fierro, Mariela Morales Antoniazzi y Eduardo Ferrer Mac—Gregor (coordinadores). México, Universidad Nacional Autónoma de México, Max—Planck—Institut Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social define, en la fracción VI del artículo 5, a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como “aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”. Por su parte, los artículos 8 y 9 de esa Ley los identifican como sujetos que tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

otros grupos sociales en situación de desventaja o desigualdad, que padecen maltrato y exclusión y que ameritan una protección especial.

Este aspecto es importante para que exista bienestar social en el que se procure que todos los individuos, sin discriminación, cubran los satisfactores mínimos que les permitan llevar una vida digna. Cuando no se hacen efectivos los derechos sociales se afecta la institucionalidad democrática, haciendo nugatorio el ejercicio igualitario de los derechos de libertad e igualdad, de los derechos civiles y de los derechos políticos, cuyas características de todos ellos son las mismas y la base y esencia es la dignidad humana.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la corrupción afecta el cumplimiento de los derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales, indicando que:

En el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, la corrupción tiene una incidencia muy importante, pues es uno de los factores que puede

impedir al Estado adoptar las medidas necesarias [...] hasta el máximo de los recursos disponibles [...] a fin de lograr progresivamente [...] la plena efectividad de tales derechos. Al respecto, se ha señalado que los recursos máximos disponibles no se utilizan tan efectivamente como sería posible hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales cuando una porción sustancial de los recursos va a la cuenta privada de un alto funcionario, o cuando la ayuda para el desarrollo es erróneamente gerenciada, utilizada o apropiada.³

Existe la percepción de que los actos corruptos son propios o exclusivos de los servidores públicos, sin embargo, con frecuencia quienes los propician y se benefician de ella son particulares, razón por la cual, las medidas que se adopten para su combate y prevención requieren abordar las distintas facetas en que se expresan, así como

³ CIDH. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, 2001. Capítulo II, G. párrafo 48.

la pluralidad de sujetos que participan en la misma, además de procurar consolidar en la sociedad un interés y compromiso auténtico por eliminar esta práctica que no pueda ser tolerada o propiciada, ni por lo que hace a las autoridades o a la sociedad.

Las acciones que se emprendan no deben limitarse a las meras reformas normativas, pues las mismas no pueden, por sí solas, transformar la realidad. Los problemas de la realidad no se resolverán, como lo ha señalado Diego Valadés⁴, con la idealidad plasmada en papel, los problemas no se solucionan por decreto. Debe generarse consenso y certeza sobre la necesidad de que las normas jurídicas se cumplan y apliquen, así como sobre el hecho de que ante la inobservancia de la norma existirá una sanción. Es inconcebible que los recursos públicos no se destinen a su legítimo propósito y que tales conductas permanezcan en la impunidad.

⁴ Valadés, Diego, “Reformar el Régimen de Gobierno”, p.4.

La impunidad imperante

Es imperativo atender el tema de la impunidad, que es otro de los flagelos que debemos erradicar. La impunidad alienta a quien trasgrede la ley, mina la confianza en las instituciones, atropella y violenta en forma directa a los ciudadanos y al ordenamiento jurídico vigente.

Con frecuencia se asocia poder con impunidad, al identificarse, como lo señala Ernesto Garzón Valdés,⁵

⁵ Garzón Valdés, Ernesto, “Estado de Derecho y democracia en América Latina”, en Carbonell, Miguel, *et al.*, *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización*

la dosis de poder de que goza, no sólo la autoridad, sino una parte de la sociedad, con la capacidad real que tenga cada persona para que los actos ilícitos que cometa queden impunes. En todo Estado de Derecho, el principio básico es el del control legal y judicial del poder, justamente para evitar la impunidad.⁶

Si aceptamos que la impunidad, cuando no es motivo de la simple negligencia, es igual a poder y asumimos que toda violación a los derechos humanos lleva implícito un abuso de poder, el vínculo entre corrupción, impunidad y derechos humanos se hace evidente. Es difícil cuestionar que cuando la impunidad existe y la corrupción opera, no se genere, en los hechos, un grado de poder, sin embargo, el legítimo y debido ejercicio del poder no tiene a dichas prácticas como una parte inherente del mismo. Corrupción e impunidad son prácticas que debemos desterrar de nuestra vida pública y privada, las cuáles

en América Latina, México: UNAM—ITAM—Siglo XXI, 2002, p. 219.

⁶ *Ibidem*.

encuentran un entorno propicio para su desarrollo en las estructuras burocráticas, sujetas a regulaciones ineficaces, poco transparentes, sin mecanismos reales de rendición de cuentas y carentes de niveles adecuados de capacitación y profesionalismo, que contravienen la lógica de buen gobierno y de una institucionalidad sólida, que debería imperar en la administración pública.

Enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la impunidad, no es una cuestión sencilla. En este sentido, Jorge Carpizo señaló que su solución no está sólo en las normas, sino también en la voluntad política, de subordinar los intereses de grupo o particulares a lo dispuesto en la ley, a la aplicación estricta de ésta y no a la simulación de que se hace como que se aplica. En su opinión, las reformas constitucionales puntuales y precisas, bien estructuradas, podrían agilizar la resolución de estos problemas, si a ello se aúna voluntad política y los cargos públicos de autoridad, son ocupados por las personas adecuadas y profesionales.

En consecuencia, el Estado debe cumplir con una de sus misiones primordiales: castigar a quienes infringen la ley, además, se requiere que todos los gobiernos y poderes públicos asuman a plenitud sus responsabilidades y detonar las motivaciones para que se vigile y sancione a quien incumpla.

Cultura de legalidad

La defensa y promoción de los derechos humanos en un Estado democrático, sólo es posible en una sociedad en donde existe un interés real y un compromiso auténtico por parte de las autoridades y de la ciudadanía para que tales derechos adquieran plena vigencia. Este compromiso común y compartido debe asumirse como una pauta de conducta para el desarrollo de nuestras actividades cotidianas.

Debemos generar en nuestra sociedad una verdadera y adecuada “cultura de la legalidad” que permita reconciliarnos e identificarnos con lo legal, es decir, aquello que está ajustado a su sistema u

orden jurídico vigente, bajo la premisa de que el cumplimiento de la ley es más benéfico que su incumplimiento, tanto para los individuos como para la colectividad; que a la par que se exijan los derechos de cada persona se requiere que las mismas cumplan con sus obligaciones; que no puede ser objeto de valoración positiva o reconocimiento social el poder, ingenio o habilidad que tenga una persona para violar la ley o incumplir con sus obligaciones sin enfrentar las consecuencias que por ello procedan; y que las probabilidades de que se sancione cuando alguien transgrede una norma, no dependan del poder, posición económica o condición social de la persona involucrada.

El cumplimiento de la ley empieza y se consolida en las acciones diarias de cada persona, pero es preciso que la sociedad constate, con el ejemplo que den las autoridades, que la ley deja de ser objeto de negociación para cumplirse y aplicarse en sus términos y no discrecionalmente. Que la corrupción se repruebe, persigue y castiga, dejando de ser una

práctica redituable para quien la lleva a cabo. La corrupción no es una cultura, es una costumbre que debemos cambiar y erradicar de México.

En este sentido, es relevante señalar que la verdadera legalidad trasciende el mero cumplimiento de formas, lo que requerimos es una legalidad real, de fondo, no la simulación, a la que Luis Rubio identifica como un rasgo característico de conductas corruptas en el sector público, que implica un disfraz de legalidad que adquiere un acto de flagrante abuso.⁷ Parte de esta simulación, a veces consiste en la emisión de normas para hacer efectivos determinados derechos o atender problemáticas concretas, omitiendo ministrar, en paralelo a la aprobación de dicha norma, los recursos necesarios para hacer efectivo su contenido, es decir, para materializarlo.

La debida observancia y aplicación de la ley es evidente que son factores necesarios de este cambio

⁷ Rubio, Luis, “Simulación: el disfraz de la legalidad en México”, en *Forbes México*, 24 de febrero de 2015.

cultural al que aspiramos, pero el mismo no se podrá materializar ni entender si no se le vincula e identifica con el respeto y vigencia de los derechos humanos. Coincido con Rodolfo Vázquez cuando señala que no existe ni puede existir Estado de Derecho cuando existe un repudio a los derechos humanos⁸. Es más, estoy convencido que los derechos humanos pueden ser y son el factor de cambio que está generando en nuestra sociedad y en nuestras autoridades la convicción de que es necesario generar un nuevo paradigma de convivencia que esté sustentado en el respeto a la ley y a la dignidad humana.

De nada o poco sirve el reconocimiento normativo de los derechos humanos si no se aplica y respeta la ley. De igual forma, no es posible aceptar la aplicación u observancia de la ley vulnerando o ignorando

⁸ Vázquez Rodolfo, “El Estado de Derecho: Una justificación”, en Carbonell, Miguel; *et al.*, *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, UNAM-ITAM-Siglo XXI, México, 2002, pp. 11-128.

los derechos humanos. Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, son conceptos inherentemente vinculados y la consolidación de una cultura de la legalidad sólo es posible si se asume como punto de partida esta relación indisoluble.

El Sistema Nacional Anticorrupción

El panorama general actual en nuestro país no es favorable en lo relativo al tema de corrupción e impunidad. Los actos de corrupción por el mal uso y el abuso del poder en beneficio personal son cada vez más visibles y agraviantes. Desgraciadamente, la corrupción es el tema que distingue hoy a México en el mundo. Este flagelo ha crecido convirtiéndose en el segundo problema importante, sólo después de la inseguridad. Según el Índice de Percepción de

la Corrupción, México pasó, en 2017, del lugar 95 al 123 de un total de 176 países.⁹

Como un hecho positivo debemos destacar la entrada en vigor, gracias a la presión ciudadana, del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en mayo de 2015, mecanismo conformado por diversas entidades públicas y por integrantes de la sociedad, a partir del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, que está integrado por: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y un Comité de Participación Ciudadana, que servirá como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades

⁹ Para consultar los resultados, visite: www.transparency.org/cpi2017

administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

No obstante, es indispensable que se consolide el SNA, así como urgente es la elección de 18 magistrados que integrarán la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa, que sancionarán faltas graves en materia de corrupción, y la designación del Fiscal especializado autónomo, a través de un proceso transparente. Lo anterior abonará a la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y al abatimiento de la impunidad, convirtiéndose en un verdadero mecanismo de fiscalización, prevención y sanción.

El primer ámbito donde habría que actuar es en el abatimiento de la impunidad, porque, como antes se señaló, su existencia alienta que las conductas antijurídicas se multipliquen. Sobre este aspecto, Aristóteles, en su *Retórica*,¹⁰ señaló que los hombres cometían un acto injusto, el cual entendía como contrario a las leyes,

¹⁰ Aristóteles, *Retórica*, España, Gredos, 2008, pp. 273-274.

cuando determinaban que si cometían esa acción podían quedar ocultos, que en caso de no poder quedar ocultos no sufrirían proceso o que en caso de sufrir proceso la pena que se les impondría sería menor que la ganancia obtenida, supuestos que desafortunadamente siguen vigentes hoy día en nuestra sociedad y cuestionan su estabilidad, así como la vigencia de las instituciones. Es preocupante que estos postulados tengan actualidad y vigencia en México.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad en México 2018, elaborado por especialistas de la Universidad de las Américas de Puebla, la calificación de nuestro país pasó de 67.42 puntos en 2016 a 69.84 puntos en 2018, ubicándose en el primer lugar en América Latina y el cuarto en el mundo.¹¹ Estas cifras reflejan un contexto complejo, que demanda atención urgente, máxime si tomamos en consideración que la impunidad, al igual que la corrupción, afecta de manera

¹¹ Para consultar los resultados, visite: http://www.ud-lap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

directa, como antes se dijo, a los grupos más vulnerables, a quienes se les complica más acceder a la justicia, considerando que la defensa de sus derechos depende, en buena medida, de la capacidad económica de cada persona. Los grupos en mayor condición de vulnerabilidad son quienes padecen la peor expresión de las relaciones asimétricas de poder que posibilitan y propician la corrupción y la impunidad.

La corrupción y la impunidad afectan de manera importante el Estado de Derecho, rubro en el que tampoco estamos bien colocados, toda vez que se ubica a México en el lugar 92 de 113 países evaluados por el World Justice Project (WJP) en el Índice de Estado de Derecho 2017—2018 (2017—2018 WJP Rule of Law Index), con lo que cayó 4 posiciones respecto al mismo índice de 2016. A nivel global, el estudio indica que los derechos fundamentales y los límites al poder gubernamental se debilitaron en este periodo.¹²

¹² Presentado el 31 de enero de 2018, el índice mide el desempeño de 113 países en cuanto a Estado de Derecho utilizando ocho factores: Límites al Poder Gubernamental,

El combate frontal a la corrupción y el abatimiento de la impunidad son dos grandes materias que deben asumirse como prioritarias en la planeación del quehacer público y en los hechos.

Ausencia de Corrupción, Gobierno Abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal. Para consultar los resultados visite: <http://data.worldjusticeproject.org/>

Costo presupuestal de políticas públicas

El cumplimiento de los derechos humanos se encuentra directamente vinculado con los recursos económicos de que el Estado disponga y la manera en cómo éstos se programan, distribuyen, ejercen y evalúan, para que todas y todos los mexicanos tengan garantizados estándares mínimos de calidad para tener una vida digna; particularmente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Aprobar normas, pero no proporcionar los recursos para hacer efectivos los derechos que contemplan es, en sí mismo, un acto de simulación y una forma de corrupción.

Debemos tomar conciencia del costo presupuestal que conlleva la satisfacción de los derechos humanos, porque cuesta la educación, la salud, la vivienda, así como la seguridad y el acceso a la justicia, no pudiendo la autoridad argumentar obstáculos materiales o presupuestales para evitar su cumplimiento; por el contrario, se deben adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga para lograr progresivamente por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos. Los instrumentos de la planeación, la programación y la presupuestación deben estar orientados al cumplimiento universal de los derechos humanos. Lo hemos dicho, y así está señalado en el Estudio “*Presupuesto y Derechos Humanos: Por una agenda para el diseño del gasto público en México*”,¹³ elaborado por la CNDH y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, el Gobierno mexicano debe contar con

¹³ El estudio se puede ver en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_041.pdf

un presupuesto público elaborado, ejercido y vigilado con perspectiva de derechos humanos. Es decir, es imperante contar con metodologías apropiadas para colocar a la dignidad humana en el eje central de la formulación, discusión, aprobación, ejercicio y evaluación del gasto federal.

Incluso en casos de eventuales ajustes o reducciones del gasto público, no se deben descuidar las exigencias de los grupos prioritarios y los sectores que padecen los mayores niveles de marginación. El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado con relación a los ajustes económicos, que éstos no deben implicar un menor respeto de los derechos humanos, por el contrario, el ajuste llevado a cabo cuidadosamente y sobre las bases adecuadas puede crear condiciones necesarias para impulsar tanto el crecimiento económico como la protección de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Evaluación de las políticas públicas

La actuación de las autoridades debe ser susceptible de ser revisada, por lo que deben sujetarse a una evaluación constante y responsable para identificar oportunamente las prácticas positivas y negativas para que, de ser el caso, se realicen los cambios necesarios que garanticen la implementación segura y efectiva de las políticas públicas sustentadas en el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior nos lleva a plantear el problema que se presenta cuando las políticas públicas que se adopten no producen los resultados deseables en un determinado tema, y la autoridad no las ajusta a la realidad que se

enfrenta y opta por continuar en la línea que se ha evidenciado como probadamente ineficaz, ineficiente y no adecuada. Es así que debemos trascender un concepto limitado de fiscalización, centrado en el manejo y destino de los recursos públicos, para ponderar también la pertinencia de evaluar las políticas y los resultados que producen. A este respecto, uno de los casos más evidentes que se podrían considerar, serían las políticas vinculadas a la seguridad de las personas y de acceso a la justicia.

México vive la etapa más violenta de las últimas décadas y los índices de criminalidad van en aumento. La evidencia, en este sentido, es irrefutable y hace necesaria la reconstrucción de las políticas públicas en materia de seguridad y justicia, colocando en el centro de las mismas a las personas y sus derechos, bajo un enfoque que vea la integralidad de los problemas y evite buscar soluciones parciales. Por citar un ejemplo: con base en las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2012 se habrían registrado 21 459 carpetas de investigación por homicidio doloso, mientras que en 2017 esta cifra

habría ascendido a 25 340 la más alta registrada en los últimos 20 años.

Según la más reciente Encuesta Nacional de Seguridad de Percepción y Victimización sobre la Seguridad Pública del INEGI (ENVIPE), tan sólo entre 2015 y 2016 la cifra total de víctimas del delito en nuestro país creció en 900 mil, pasando de 23.3 a 24.2 millones.¹⁴ Durante el 2016 se habrían cometido cerca de 31 millones de delitos y más del 90% no fue denunciado. El 60% de quienes no denunciaron lo atribuyeron a problemas de la autoridad o desconfianza en las mismas. Conforme esta encuesta, en 29 entidades federativas la mayoría de las personas se sentirían inseguras y en 11 de ellas la percepción de inseguridad rebasaría el 75%.

Este entorno de inseguridad, violencia e impunidad que se vive, con especial gravedad, en diversas regiones del país, es una expresión clara de que el

¹⁴ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

Estado mexicano ha fracasado en su función básica de procurar la protección de la vida, integridad y bienes de quienes habitamos este país. Si bien son muchas las acciones emprendidas y cuantiosos los recursos que se han destinado para ello, a través de los años, lo cierto es que nuestro país lleva más de una década sin poder encontrar la solución a los graves problemas que se tienen en este ámbito, lo cual lleva implícita una violación a los derechos humanos o ha propiciado que tales vulneraciones se presenten.

El gasto federal en seguridad pasó de aproximadamente 130 mil millones en 2006, a alrededor de 264 mil millones en 2016. Es decir, se duplicó en términos reales durante este periodo, lo cual representa un ritmo de crecimiento mayor al del gasto neto federal y al de la economía en su conjunto (el PIB creció 23 % durante este periodo)¹⁵. Si sumamos los recursos que desde 1996 se han erogado en esta materia

¹⁵ http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3529/Reporte47_GastoSeguridad.pdf?sequence=1&isAllowed=y

habríamos superado el millón de millones de pesos en un ámbito en el que los resultados están lejos de ser, cuando menos, aceptables. Lo anterior, es un indicador claro de que la situación de inseguridad pública que hoy vivimos, no es consecuencia de una baja asignación presupuestaria, sino de que no hemos tomado las mejores decisiones en la manera de hacer frente y prevenir que el delito y la violencia crezcan.

Ante esto, surgen necesariamente varias preguntas: ¿Por qué se insiste en continuar aplicando políticas públicas en la materia que no dan los resultados esperados? ¿No se podría dar un mejor destino a esos recursos públicos o ser utilizados de manera más eficaz? ¿A quién beneficia el que subsista el estado actual de cosas?

Hemos señalado que la sociedad clama por seguridad, por poner un alto a la violencia, porque la legalidad impere, la impunidad se reduzca y la corrupción se sancione y prevenga. La sociedad reclama que se reduzca la desigualdad mediante políticas económicas que propicien el desarrollo y logren una reducción real de la pobreza. Este diagnóstico claro y reiterado se

expresó en la “Segunda Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos”, organizada por la CNDH en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante el desarrollo de sus Mesas de trabajo, se puso en evidencia la urgencia de realizar una revisión y replanteamiento de nuestras políticas públicas en las áreas de seguridad y justicia, bajo una perspectiva integral y multidisciplinaria, tomando como premisa el respeto y defensa de los derechos humanos y sin pretender desvincular el contexto que vivimos de otras realidades y problemas que tiene nuestro país, tanto en el ámbito interno como externo.

En este mismo orden de ideas, como resultado de otro ejercicio de diálogo plural llamado “Méxicos Posibles”, se señaló expresamente que la ilegalidad, la inequidad y la inseguridad son los mayores lastres de los que nuestro país debe deshacerse si aspira a lograr el desarrollo y convivencia pacífica que la sociedad demanda y necesita.

Transparencia y rendición de cuentas

Una de las herramientas más útiles para combatir la corrupción y la impunidad es la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el Objetivo 16, señala la necesidad de que los Estados garanticen el acceso a la información pública, reducir sustancialmente la corrupción, fortalecer el Estado de Derecho y promover mejores instituciones con rendición de cuentas.

En atención a lo anterior, se debe poner un alto a la discrecionalidad y a la falta de transparencia en el uso del presupuesto que debe servir para hacer

efectivos los derechos humanos. En la administración pública debe haber rendición de cuentas y transparencia plena. En el ejercicio del gasto público no debe haber concesión alguna a la opacidad. En consecuencia, se debe vigilar y transparentar el gasto de los programas y políticas públicas, principalmente las de desarrollo social. Un enfoque del presupuesto basado en los derechos humanos exige que las decisiones sobre su ejercicio se adopten con arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación y participación social.

El enfoque en derechos humanos garantiza no sólo el buen uso de los recursos del Estado, sino también contribuye a dar legitimidad al gobierno, al sistema democrático y a las instituciones que lo integran. La legitimidad se traduce en el deber de gobernar y en el derecho del pueblo al buen gobierno. Hay una relación fuerte entre la noción de buena gobernanza y políticas públicas con enfoque en derechos humanos, los que se refuerzan mutuamente. La buena gobernanza responde a los derechos y necesidades de

la sociedad, dando a las personas la posibilidad de vivir con dignidad y en libertad, y los derechos humanos proporcionan un conjunto de normas de actuación en favor de un gobierno eficaz.

Con la finalidad de dar cumplimiento específico a la transparencia, en 2014 se modificó el modelo de acceso a la información que surgió en 2002, mediante la reforma al artículo 6° constitucional,¹⁶ la cual puso en marcha el Sistema Nacional de Transparencia, quedando como órgano garante de la misma el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI antes IFAI), que es otro organismo constitucional autónomo, como la CNDH. Posteriormente, el 4 de mayo de 2015, se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6° de la Constitución, misma

¹⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

que tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho humano de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

La transparencia fomenta la honestidad y la integridad en el servicio público con lo que se ayuda a combatir la corrupción, se promueve la responsabilidad y la eficacia en la gestión pública y empodera a los ciudadanos para evaluar a sus autoridades y exigirles cuentas. A su vez, brinda la oportunidad para que los gobiernos se relegitimen y recuperen la confianza ciudadana, a todo nivel y en todo sentido.

La transparencia permite al ciudadano estar informado, un ciudadano informado cuenta con los elementos necesarios para ejercer de manera libre sus derechos,

condición indispensable de la democracia. La democracia depende de instituciones para la vigilancia y garantía de los derechos; por lo tanto, la transparencia es condición indispensable para recobrar la confianza. Con la transparencia se conoce cómo y en que se invierten los recursos públicos, se sabe qué hacen las autoridades y cuáles son sus resultados, permitiendo con ello llegar a un gobierno abierto. Actualmente las sociedades democráticas requieren gobiernos abiertos, transparentes y con nuevas tecnologías que contribuyan a ese propósito.

El gobierno abierto debe ser, más que una política pública transversal, una forma específica de gobernar que se sustenta sobre dos grandes pilares: la transparencia y la participación amplia de la sociedad en la toma de decisiones. No se trata sólo de que los entes públicos difundan información sobre quehaceres, a lo que están obligados constitucional y legalmente, sino que diseñe de la mano de la sociedad civil acciones para que la información pública esté disponible en formatos abiertos.

A manera de conclusión

La debilidad de nuestro Estado de Derecho conlleva el que se genere una noción débil de justicia en nuestra sociedad. Existe un desencanto en la sociedad que no encuentra respuesta a sus demandas de civilidad, seguridad, transparencia, respeto a la ley y efectividad en los sistemas de justicia, percepción que también se ha generado a nivel internacional. Lo que está en juego en este momento no son sólo intereses de individuos o grupos, lo que se está cuestionando son los propios intereses de México y su futuro.

En este contexto, la educación surge como el medio para transformar y mejorar a la sociedad,

en particular una educación en y para los derechos humanos. Un Estado en el que impere realmente la justicia requiere de reformas legales o estructurales, pero también, necesita que se produzca un cambio de paradigma cultural dentro de todos los miembros de su sociedad, con base en el respeto, protección y reconocimiento de la dignidad humana. En donde no se respetan los derechos humanos no se puede hablar de paz y seguridad públicas, de estabilidad y desarrollo, de confianza y credibilidad en las instituciones nacionales, ni mucho menos, de un verdadero y efectivo Estado Democrático de Derecho.

México requiere una transición a la genuina legalidad, sustentada en el respeto de los derechos humanos. Nuestra institucionalidad es débil, debemos fortalecerla. Es preciso desvincular la integración y operatividad de nuestras instituciones de coyunturas políticas o de cualquier otra índole. Requerimos estructuras públicas profesionales de administración, verdaderamente capacitadas, que garanticen y den certidumbre a las personas sobre su disposición de

servicio, operatividad y eficiencia. Es necesario abatir los cotos de poder dentro del servicio público y tener una burocracia capacitada, comprometida y sujeta a controles de desempeño y esquemas de rendición de cuentas que, sin inhibir el ejercicio de sus funciones, dé certidumbre a la sociedad de que está preparada para servirla.

El camino para abatir la corrupción, la impunidad y fortalecer la legalidad y el respeto a los derechos humanos, es largo, pero no debemos dejar de avanzar. El ejercicio debido y oportuno de la fiscalización nos brinda una oportunidad de excepción para transitar en esa vía.

Semblanza del autor

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ. Presidente de la Comisión Nacional los Derechos Humanos.

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con un certificado en Estudios Avanzado en Derechos Humanos, Madrid, España.

Fue Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de Garantías Constitucionales en su Facultad de Derecho.

Es miembro fundador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que, antes de ser electo como Presidente por la Cámara de Senadores

para el periodo 2014-2019, desempeñó las funciones de Director General de Administración, Secretario Técnico del Consejo Consultivo, Segundo Visitador General, Primer Visitador General, Director General de Asuntos Indígenas y Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos.

Es coautor de los libros: *Autonomía universitaria y Universidad pública*, *El autogobierno universitario*, y *Tópicos de derechos universitarios*.

Ha publicado diversos artículos en libros colectivos, revistas especializadas, revistas de divulgación y periódicos sobre temas de derechos humanos, ombudsman y libertad de expresión. Igualmente ha impartido diversas conferencias en universidades e instituciones del país sobre esos temas.

Como servidor público se ha desempeñado como Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y como Subprocurador General de la República.

Es Miembro Académico Honorario de la Academia Universitaria de Fiscalización de nuestro Seminario.

Corrupción, impunidad y derechos humanos

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir en junio de 2018 en los talleres de Druko Internacional, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F, col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México. Su impresión se realizó en papel Cultural de 90g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica. formaseimagenes@gmail.com. Diagramación: Margarita Campillo Barron. La edición estuvo al cuidado del doctor Jorge Barajas Palomo, secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje 1 000 ejemplares

La Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta permanente sobre el significado y alcance de estos dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático, que procuran el sano equilibrio entre el estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a dichos fines.

El presente número de la serie invita al lector a profundizar en el estudio y análisis de los graves problemas nacionales sobre corrupción, impunidad y violación a los derechos humanos desde la calificada visión del licenciado Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y miembro honorario de la Academia Universitaria de Fiscalización del SUG, quien destaca en su ensayo la importancia de la buena administración y el óptimo manejo de los recursos públicos para proteger primordialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad o que requieren de especial protección.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN