

LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN MÉXICO: UNA NUEVA MIRADA A TRAVÉS DEL MARCO RIR (RECONOCIMIENTO, INSTITUCIONALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS / RESPONSABILIDAD)

*ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS IN MEXICO: A NEW GAZE THROUGH THE RIA FRAMEWORK (RECOGNITION, INSTITUTIONALIZATION AND ACCOUNTABILITY)**

Alejandro Sánchez González*

Resumen

Vivimos en un mundo de creciente inequidad. El sistema económico neoliberal ha aumentado la brecha entre ricos y pobres, concentrando la riqueza en unas cuantas manos. Esto pone en riesgo la vida de millones de personas y amenaza la subsistencia del propio sistema neoliberal. Para revertir esta inercia, resulta esencial la promoción de los dere-

* El autor Philip Alston lo denominó así en inglés (RIA). RIR es una traducción propia. Al no encontrar una palabra con la doble significación implícita en *accountability*, se optó por la expresión compuesta rendición de cuentas/responsabilidad.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho por la Universidad de Melbourne, Australia. Estudiante del Doctorado en Derecho en la Universidad de Monterrey. Abogado penalista. Profesor de Derecho procesal penal en la Universidad Iberoamericana.

Fecha de recepción: 31 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2019.

chos económicos y sociales (DES). No obstante, los DES han sido tratados como derechos de segunda clase, como normas programáticas sin contenido legal. Por ello, mientras no sean tratados como cualquier otro derecho humano, la efectividad de las estrategias para su implementación será muy limitada. Siguiendo esta idea, en 2016 Philip Alston, relator especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, desarrolló el marco RIR (Reconocimiento, Institucionalización y Rendición de cuentas/Responsabilidad) como una herramienta que permite identificar los componentes necesarios para la exitosa implementación de los DES.

Así, este artículo propone una nueva mirada a la situación de estos derechos en México, y a la vez explora los alcances del marco RIR, como modelo de análisis que no ha sido suficientemente discutido en nuestro país, el cual recorre integralmente el reconocimiento legal de los DES, su grado de institucionalización y los mecanismos de rendición de cuentas que se tienen para que los titulares de deberes tomen responsabilidad de sus actos. De esta manera, se llega a la conclusión de que el régimen legal e institucional de México cumple con suficiencia los estándares del marco RIR, por lo que la falta de progreso en este ámbito no está determinada por una falla estructural. Sin embargo, a nivel operativo, esto es, en el desempeño de las agencias estatales, problemas crónicos como la impunidad, la corrupción y la falta de voluntad política, obstaculizan la realización de los DES

Palabras clave: derechos económicos y sociales en México, derechos humanos, inequidad.

Abstract

We live in a world of increasing inequality. The neoliberal economic system has widened the gap between the rich and the poor, concentrating wealth in just a few hands. This puts the lives of millions of people at risk and threatens the subsistence of the neoliberal system itself. To reverse this inertia, the promotion of economic and social rights (ESR) is essential. However, ESR have been treated as second-class human rights, or as programmatic norms deprived of legal content. Therefore, if ESR are not treated like any other human right, the effectiveness of the strategies to implement them will be very limited. Following this idea, Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, developed in 2016 the RIA framework (Recognition, Institutionalization and Accountability) as a tool to identify the components for the successful implementation of ESR. Thus, this article proposes a new perspective on the situation of ESR in Mexico, and explores the scope of the RIA framework, as an analytical model that has not been sufficiently discussed in the country, which integrally traverses the legal recognition of ESR, their level of institutionalization and the accountability mechanisms that exist so the duty bearers take responsibility for their actions. We will conclude that Mexico's legal and institutional regime sufficiently complies with the RIA framework standards, so the lack of progress in this field is not determined by a structural failure. However, at the

operational level, that is, in the performance of state agencies, chronic problems such as impunity, corruption and lack of political will, hinder the realization of ESR.

Keywords: *economic and social rights in Mexico, human rights, inequality.*

I. Introducción

Vivimos en un mundo de creciente inequidad. El sistema económico neoliberal ha aumentado exponencialmente la brecha entre ricos y pobres, concentrando la riqueza global en unas cuantas manos.¹ Este modelo se basó en la idea de que una marea creciente elevaría a todos los botes, que el crecimiento económico beneficiaría a todos los sectores de la sociedad.² No obstante, como afirma Joseph Stiglitz, “la marea creciente ha levantado solo a los grandes yates, mientras las embarcaciones pequeñas han sido estrelladas contra las rocas”.³

En el año de 2018, al tiempo que las diez personas más acaudaladas del mundo incrementaron su riqueza en una cantidad suficiente para acabar siete veces con la pobreza extrema,⁴ casi la mitad de la población global está viviendo sin el adecuado acceso a la alimentación, al agua, a la vivienda, a la educación, a los servicios médicos y al trabajo.⁵ En el caso de México, de sus 120 millones de habitantes,⁶ 53 millones viven en pobreza y 10 millones más, en pobreza extrema.⁷ Mientras tanto, diversos empresarios mexicanos aparecen en los primeros lugares de la lista de Forbes.⁸

La extrema inequidad no sólo pone en riesgo la vida de millones de personas, sino que también amenaza la subsistencia del propio sistema neoliberal, al debilitar la demanda agregada de productos y servicios.⁹ En consecuencia, para revertir esta inercia, resulta esencial la promoción de los derechos económicos y sociales (DES),¹⁰ pues éstos tienen como objetivo asegurar una vida digna para todos los miembros de la familia humana.¹¹

¹ Moyn, Samuel, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 2018, p. 2.

² Stiglitz, Joseph, “Standard Economics is Wrong. Inequality and Unearned Income Kills the Economy”, *Economics*, 9 de septiembre de 2016, disponible en: <http://economics.com/joseph-stiglitz-inequality-unearned-income/>.

³ *Idem*.

⁴ Oxfam, “Reward work, not wealth”, enero de 2018, disponible en: https://whatshemakes.oxfam.org.au/wp-content/uploads/2018/02/bp-reward-work-not-wealth-220118-en_EMBARGO-2.pdf.

⁵ MacNaughton, Gillian y Frey, Diane, *Economic and social rights in a neoliberal world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2018, 1.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Población”, 2019, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>.

⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, “Medición de la pobreza”, 2017, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Pobreza.aspx>.

⁸ Forbes, “The World’s billionaires”, 2019, disponible en: <https://www.forbes.com/billionaires/list>.

⁹ Stiglitz, Joseph, *op. cit.*

¹⁰ Alston, Philip, *Informe del Relator Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, 32 periodo de sesiones, tema 3 de la agenda, documento de la ONU A/HRC/32/31, 28 de abril de 2016, p. 1.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, preámbulo.

Esta tarea no ha sido simple. Desde la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) los DES han sido tratados como derechos humanos de segunda clase, por detrás de los derechos civiles y políticos, o como normas programáticas privadas de contenido legal.¹² A pesar de los esfuerzos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para especificar la naturaleza de las obligaciones que se derivan del tratado,¹³ la mayoría de los Estados todavía los consideran como objetivos de desarrollo y no como derechos en sí mismos.¹⁴ En este sentido, mientras los DES no sean tratados como cualquier otro derecho fundamental, la efectividad de las estrategias para mejorar la situación de las personas será muy limitada.¹⁵

Esta idea fue expuesta por Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, en un informe que rindió en 2016 al Consejo de Derechos Humanos, en el que desarrolló el marco de Reconocimiento, Institucionalización y Rendición de cuentas/Responsabilidad (marco RIR), como una herramienta que permite identificar los componentes necesarios para la exitosa implementación de los DES.¹⁶ Si bien Philip Alston reconoce que el marco RIR no constituye una solución infalible a todos los problemas, y que por tanto no debe desplazar otras iniciativas para promover los DES,¹⁷ sus parámetros resultan centrales para determinar si un país los está tomando en serio y si existen las condiciones adecuadas para reforzar su implementación.¹⁸

A través de una metodología jurídico social, este artículo ofrece una nueva mirada a la situación de los DES en México, a través de la lente del marco RIR, la cual recorre de manera integral su reconocimiento legal, su grado de institucionalización y los mecanismos de rendición de cuentas que se tienen para que los titulares de deberes tomen responsabilidad de sus acciones u omisiones. Asimismo, y a diferencia de otros diagnósticos que existen en la materia, este texto explora los alcances del marco RIR, como herramienta analítica que no ha sido suficientemente discutida por la academia mexicana.

En el capítulo II, estudiaremos el marco RIR y justificaremos su relevancia y utilidad como modelo de análisis. En el capítulo III, examinaremos cada uno de los pilares del marco RIR en correlación con la situación actual de los DES en el país. Así, estudiaremos su reconocimiento legal en tratados internacionales, en la Constitución federal y en la legislación secundaria. Después, evaluaremos su grado de institucionalización a través de los órganos de gobierno, y finalmente, abordaremos los mecanismos de rendición de cuentas, internacionales y nacionales, que tienen impacto en la satisfacción de los DES. De esta manera, llegaremos a la conclusión de que el régimen legal e institucio-

¹² Uprimny Yepes, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESC en Colombia en perspectiva comparada”, en Cervantes Alcayde, Magdalena (comp.), *¿Hay justicia para los DESC?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 68.

¹³ Cfr: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general número 3: la índole de las obligaciones de los estados partes*, 5 período de sesiones, 1 de enero de 1991.

¹⁴ Alston, Philip, *Informe del Relator Especial...*, cit., p. 2.

¹⁵ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶ *Ibidem*, p. 9.

¹⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

nal de México cumple con suficiencia los estándares del marco RIR, por lo que la falta de progreso en este ámbito no está determinada por una falla estructural. Sin embargo, a nivel operativo, esto es, en el desempeño de las agencias estatales, problemas crónicos como la impunidad y la corrupción, así como la falta de voluntad política, obstaculizan la realización de los DES.

II. El marco RIR

1. Contexto

El sistema de los derechos humanos no sólo se preocupa por las libertades fundamentales de los individuos, sino también por las condiciones necesarias para alcanzar la justicia social. Por ello, la satisfacción de los DES es indispensable para contrarrestar la pobreza e inequidad extremas. No obstante, muchos países desdeñan los DES al evitar su reconocimiento legal, al no desarrollar instituciones adecuadas para su implementación y al no responsabilizar a nadie cuando éstos son descuidados o violados.¹⁹

Así, algunos Estados reconocen los DES con el fin de incrementar su legitimidad política, pero sin la voluntad de cubrir los costos necesarios para cumplir con sus obligaciones. Por ejemplo, de los cerca de 200 Estados miembros de la ONU, 170 son parte del PIDESC, pero sólo 24 (México no incluido) han ratificado su protocolo facultativo, el cual contempla un mecanismo de quejas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la trasgresión de los DES.²⁰

La displicencia hacia los DES también puede verse a nivel doméstico, pues incluso cuando los países los reconocen en sus constituciones, posteriormente no expiden la legislación secundaria para su implementación, o bien, cuando ésta existe, las instituciones y Cortes de justicia se rehúsan a actuar sobre estos derechos.

Esta situación es incompatible con los principios básicos de los de los derechos humanos, de conformidad con los cuales éstos son indivisibles e interdependientes, por lo que deben ser tratados de igual manera y con el mismo énfasis.²¹ En consecuencia, para resaltar la importancia de los DES, Philip Alston propuso el marco RIR como una plataforma desde la cual nuevos esfuerzos para su promoción pueden partir.²² Analicémoslo a continuación.

¹⁹ Alston, Philip, "Phantom Rights: The Systemic Marginalization of Economic and Social Rights", *Open Global Rights*, 4 de agosto de 2016, disponible en: <https://www.openglobalrights.org/phantom-rights-systemic-marginalization-of-economic-and-social-rights/>.

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Tabla de ratificaciones", junio de 2019, disponible en: <http://indicators.ohchr.org/>.

²¹ Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, parte I, punto 5.

²² Alston, Philip, *Informe del Relator Especial...*, cit., p. 1.

2. El marco RIR

Philip Alston desarrolló el marco RIR después de identificar, entre diferentes enfoques nacionales e internacionales, los elementos clave para la adecuada implementación de los DES. El marco está construido sobre tres pilares, cada uno representado por su letra inicial: Reconocimiento, Institucionalización y Rendición de cuentas/Responsabilidad.²³

La primera columna consiste en el reconocimiento legal de los derechos. Desde la adopción del PIDESC, los DES han sido incorporados en las Constituciones de la mayoría de los países democráticos.²⁴ No obstante, el contenido y alcance de este reconocimiento varía de un lugar a otro. No todos los DES están presentes en todas las constituciones, ni todos los Estados los consideran justiciables.²⁵ En este sentido, señala Alston, el reconocimiento debe hacerse no sólo en las constituciones, sino también en legislación secundaria que confiera a las personas derechos ejecutables.²⁶

El segundo pilar del marco parte de la idea de que el simple reconocimiento de los derechos es insuficiente para mejorar las circunstancias de las personas. Para ello, es necesario construir instituciones que faciliten la realización de los derechos.²⁷ Si esto no es llevado a cabo, es muy probable que el reconocimiento de los derechos no produzca ningún efecto práctico. Por ello, la institucionalización de los DES debe realizarse a través de agencias especializadas o instituciones nacionales de derechos humanos.²⁸

Finalmente, la tercera columna requiere de la existencia de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas en la implementación de la política social, la imposición de responsabilidades a quienes descuidan o violan derechos humanos, así como la provisión de remedios adecuados en favor de las víctimas.²⁹ Este pilar opera tanto a nivel internacional como local y, en el plano doméstico, debe involucrar a las tres ramas de gobierno.³⁰ Asimismo, en esta columna entra en juego la justiciabilidad de los derechos, así como la participación y movilización de la sociedad civil para exigir su cumplimiento.³¹

3. Utilidad del marco RIR

Una vez que hemos estudiado los componentes del marco RIR, y antes de contrastarlos con la situación actual de nuestro país, es necesario justificar por qué este análisis vale la pena.

²³ *Ibidem*, p. 9.

²⁴ Jung, Courtney *et. al.*, "Economic and Social Rights in National Constitutions", *American Journal of Comparative Law*, Nueva York, núm. 62, 2014, p. 1044.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Alston, Philip, *Informe del Relator Especial...*, *cit.*, p. 1.

²⁷ *Ibidem*, p. 11.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 14.

³¹ *Idem*.

Es cierto que, como Philip Alston señala, el marco RIR no es una bala de plata capaz de solucionar cualquier problema. No obstante, los parámetros comprendidos por esta estructura son esenciales para identificar los elementos indispensables para el fortalecimiento de los DES, sin los cuales cualquier esfuerzo estaría condenado al fracaso. Por lo tanto, al analizar la situación de un determinado país a la luz del marco RIR es posible determinar, primero, si existen los cimientos necesarios para la promoción de los DES y, segundo, cuáles son las circunstancias que obstruyen o facilitan la realización de los mismos.

Por lo tanto, como abordaremos en el siguiente capítulo, a través de este análisis será posible obtener un diagnóstico integral de la situación de los DES en México, a partir del cual se pueden desarrollar y priorizar nuevas medidas para su efectiva implementación.

III. Análisis de los DES en México

Dada la estructura del marco RIR, en este segmento dividiremos el análisis en sus tres pilares.

1. Reconocimiento

El reconocimiento de los derechos humanos debe realizarse en tres distintos niveles: tratados internacionales, constituciones y legislación secundaria. Analicemos cada uno de ellos por separado.

A. Tratados internacionales

En la arena internacional, México está sujeto tanto al sistema universal como al sistema interamericano de derechos humanos. Dentro del sistema universal México ha firmado y ratificado los principales pactos y convenciones.³² En relación específica con los DES, México se adhirió al PIDESC, aunque aún no ha ratificado su protocolo facultativo.³³

A nivel regional, México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1981. Si bien este tratado no contiene un catálogo específico de DES, su reconocimiento se desprende de la remisión que su artículo 26 hace a la Carta de la OEA.³⁴ Asimismo, México también ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana

³² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Estado de Ratificación”, junio de 2019, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=112&Lang=SP.

³³ *Idem*.

³⁴ Cfr. Courtis, Christian, “La protección de los DESC a través del artículo 26 de la CADH”, noviembre de 2005, disponible en: http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_proteccion_de_derechos.pdf.

sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador, el cual prevé una lista integral de DES así como un mecanismo de monitoreo.³⁵

B. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra constitución de 1917 fue la primera en el mundo en reconocer los DES.³⁶ Este documento, producto de la revolución, reemplazó a la constitución de 1857, cuyos principios liberales, en cierta medida, causaron las asimetrías sociales que detonaron el conflicto armado.³⁷ A partir de su promulgación, nuestra constitución paulatinamente ha reconocido diferentes DES, desde los derechos a la educación, al trabajo y a la seguridad social, hasta el derecho al agua y al saneamiento. Además, este reconocimiento ha sido reforzado por los principios incorporados en su artículo primero, a partir de la reforma de 2011, respecto de los cuales existe una nutrida bibliografía.³⁸

C. Legislación secundaria

En adición a los derechos reconocidos por los tratados internacionales y la constitución, México cuenta con una copiosa legislación secundaria, en la cual se detallan las obligaciones específicas que el estado tiene en relación con cada DES, por ejemplo: la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Salud, la Ley de Vivienda, la Ley General de Educación, entre muchas otras.

D. Evaluación del pilar de reconocimiento

Como se ha demostrado en este apartado, en México, el pilar del reconocimiento está bien sustentado en tratados internacionales (universales y regionales), en una constitución que reconoce DES, establece su indivisibilidad y aplicabilidad directa, así como en legislación secundaria que, en su mayoría, confiere a las personas derechos ejecutables. Por lo tanto, los estándares requeridos por esta columna se encuentran satisfechos casi en su totalidad. Sin embargo, esta es solamente la primera parte de la estructura, así que continuemos con el análisis del segundo pilar del marco RIR.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Carbonell, Miguel, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, México, Editorial Flores, 2014, p. 16.

³⁷ Sánchez Vázquez, Rafael, “La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina (Caso México)” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 27, 2012, p. 309.

³⁸ Por ejemplo, Carbonell, Miguel, *Las obligaciones del estado en el artículo 1° de la Constitución mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

2. Institucionalización

Con el fin de mejorar la situación de las personas, el reconocimiento legal de los derechos debe complementarse con un adecuado apoyo institucional, el cual puede brindarse a través de agencias gubernamentales o instituciones nacionales de derechos humanos.³⁹ Revisemos estas dos alternativas.

A. Institucionalización de los DES a través de agencias gubernamentales

México es un país con una robusta burocracia; sin embargo, el tamaño de las agencias gubernamentales no está directamente relacionado con su eficacia.⁴⁰ En relación con los DES, existen numerosas instituciones, quizá demasiadas, tanto a nivel federal como local. Por lo tanto, para los fines de este artículo sería impráctico analizar cada una de ellas. Por ende, de manera ilustrativa, nos referiremos al derecho a la vivienda, para tener una idea general sobre la forma en que los DES son institucionalizados en México.

El derecho a la vivienda fue reconocido constitucionalmente en 1983.⁴¹ En 2006, se expidió la Ley de Vivienda y, en ese mismo año, se creó la Comisión Nacional de Vivienda, organismo encargado del desarrollo e implementación de la política federal en este ámbito.⁴² De igual manera, cada una de las entidades federativas cuenta con un organismo de vivienda, los cuales, en conjunto, conforman el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda.⁴³ Tanto la Comisión Nacional de Vivienda como el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda trabajan en conexión con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, dependiente del ejecutivo federal. De manera paralela, existen también diversas agencias gubernamentales que proveen financiamiento para la vivienda como el INFONAVIT, el FOVISSSTE, entre otros.

Como se puede analizar, en la cima del andamiaje se encuentra un órgano político que organiza y supervisa la operación de los órganos técnicos. Es positivo que estos últimos tengan relativa autonomía para el desarrollo e implementación de la política de vivienda. Sin embargo, resulta preocupante que la actividad estatal en este campo se haya reducido a la formulación de políticas y al otorgamiento de créditos, cuando anteriormente también involucraba la construcción de vivienda, lo cual ahora depende exclusivamente de la iniciativa privada.⁴⁴ Como consecuencia de ello, las empresas están construyendo casas bajo una lógica estrictamente comercial, enfocada en maximizar la

³⁹ Alston, Philip, *Informe del Relator Especial...*, cit., p. 10.

⁴⁰ Márquez, Ricardo, "La burocracia a discusión. Del tamaño y la eficiencia a la democracia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, núm. 39, 1994, p. 114.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4º, séptimo párrafo.

⁴² Ley de Vivienda, artículo 19.

⁴³ Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, "CONOREVI", junio de 2019, disponible en: <http://www.conorevi.org.mx/quienessomos.html>.

⁴⁴ Leal, Jorge, y López, Raúl, *Estructura institucional de la política de vivienda de interés social en México*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2013, p. 13.

utilidad en demérito de la calidad, mientras el papel de las instituciones públicas está desapareciendo gradualmente.⁴⁵

Claramente, las particularidades de la institucionalización del derecho a la vivienda no son idénticas para el resto de los DES. No obstante, de su análisis se pueden identificar inercias generales hacia la creación de órganos técnicos, enfocados por sector, lo cual nos parece acertado. Sin embargo, también se advierte una tendencia hacia minimizar la actividad del estado en la política social, la cual pone en riesgo la satisfacción de los DES. En nuestra opinión, si bien es positivo alentar la iniciativa privada en la medida de lo posible, los estados deben permanecer sustancialmente involucrados en los campos donde más se les necesita, ya que su legitimidad depende de la paz y bienestar que puedan brindar a las personas. En consecuencia, no deben ignorar o descuidar sus obligaciones en materia de derechos humanos, con independencia del sistema político o económico que hayan adoptado.

Por otro lado, se debe hacer referencia al severo problema de corrupción que aqueja a la mayoría de las agencias gubernamentales. Según Transparencia Internacional, México ocupa el vergonzoso lugar 138, de 180 países, en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018, con una puntuación de 28 puntos en una escala de 100, es decir, un punto menos que el año anterior.⁴⁶ Asimismo, en el Barómetro Global de la Corrupción, elaborado por esta misma organización, México es considerado el país más corrupto de América Latina.⁴⁷ Por lo tanto, aunque el diseño institucional con el que se cuenta es adecuado, resulta imposible avanzar en la agenda de los DES si los fondos públicos siguen cayendo en los bolsillos de funcionarios corruptos, en lugar de ser invertidos en servicios públicos.

B. Institucionalización de los DES a través de Organismos Nacionales de Derechos Humanos

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son organismos independientes, constitucionalmente reconocidos, con la responsabilidad de proteger y promover los derechos humanos.⁴⁸ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos trabaja con las INDH y las apoya para cumplir con su mandato.⁴⁹ En el contexto mexicano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) está reconocida como una de las 122 INDH que conforman la Alianza Global de INDH, al cumplir con los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994.⁵⁰

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Transparencia Internacional, “Índice de percepción de la corrupción 2018: México”, junio 2019, <https://www.transparencia.org/country/MEX>.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instituciones nacionales de derechos humanos”, junio de 2019, <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*,

Durante sus primeros años, las recomendaciones de la CNDH se enfocaron a violaciones de derechos civiles y políticos.⁵¹ No obstante, a partir de 1996 la CNDH empezó a involucrarse con los DES.⁵² A la fecha, este organismo ha emitido recomendaciones relacionadas con políticas fiscales socialmente injustas, con violaciones a derechos laborales y de seguridad social, así como con programas inadecuados de vivienda, educación y salud.⁵³ Sin embargo, en opinión de Amnistía Internacional México, la labor de la CNDH sigue siendo burocrática y tímida, ya que a menudo no completa sus investigaciones ni asegura el cumplimiento de sus recomendaciones.⁵⁴

De acuerdo con su programa anual de actividades, la CNDH se ha enfocado en la atención a víctimas, en la realización de visitas de supervisión a centros de reclusión, en la investigación de violaciones a derechos humanos y en la emisión de recomendaciones.⁵⁵ En este sentido, la pregunta aquí es: ¿por qué estamos analizando la función de la CNDH en el pilar de la institucionalización y no en el de la rendición de cuentas/responsabilidad? La respuesta se encuentra en los Principios de París, ya que, de conformidad con ellos, también se espera que las INDH cooperen con las agencias gubernamentales en la promoción y protección de los derechos humanos.⁵⁶ Sin embargo, esta función no ha sido completamente desarrollada por la CNDH, pues no aparece de manera consistente en sus reportes.

En este sentido, es muy positivo que exista en México una institución como la CNDH, así como que en su labor se estén considerando a los DES cada vez más. Sin embargo, sigue pendiente reforzar los mecanismos para hacer cumplir sus recomendaciones, así como explorar con más ahínco la cooperación institucional que puede entablar con las agencias gubernamentales.

Una vez que se ha analizado el pilar de la institucionalización en sus dos ramas, pasemos ahora al estudio de la última columna del marco RIR.

3. Rendición de cuentas y responsabilidad

Las obligaciones de derechos humanos pierden su significado si no existe respuesta a su incumplimiento. Por ello, después de las etapas de reconocimiento e institucionalización, es necesario desarrollar mecanismos de rendición de cuentas, a fin de que los titulares de deberes tomen responsabilidad de sus acciones u omisiones, las expliquen, justifiquen, y sean sancionados en caso de que hayan incurrido en una violación.⁵⁷

Asamblea General, resolución 48/134, 48 periodo de sesiones, tema 114 de la agenda, 4 de marzo de 1994, anexo 1.

⁵¹ García Ramírez, Sergio, "Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 9, 2003, p. 140.

⁵² *Idem*.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Amnistía Internacional México, "México, aumento de violaciones a derechos humanos", 1 de marzo de 2013, disponible en: http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Aumento_Violaciones.pdf.

⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Reporte anual de actividades", 2018, disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf.

⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Instituciones nacionales para la promoción...*, cit., anexo I, párrafo 4.

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas y Centro para los Derechos Económicos y Sociales, "Who will be accountable? Hu-

Los mecanismos de rendición de cuentas juegan un papel tanto preventivo como correctivo, toda vez que, a través de ellos, no sólo es posible evaluar los esfuerzos de los estados y proporcionar orientación para su mejora, sino también atender quejas, sancionar abusos y proveer remedios efectivos para las víctimas.⁵⁸

Como se refiere anteriormente, este pilar opera tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, dividiremos su análisis en estas dos arenas.

A. Mecanismos internacionales de rendición de cuentas

Dentro del sistema universal de derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de México en relación con los DES se realiza a través del Examen Periódico Universal, conducido por el Consejo de Derechos Humanos, y por el mecanismo de monitoreo a cargo del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

En relación con el primer procedimiento, el informe nacional del tercer ciclo por parte de México contuvo una sección específica en relación con los DES, la cual comprendió cuatro de las veintidós páginas del documento.⁵⁹ De igual forma, en el informe del grupo de trabajo sobre el examen periódico universal, de doscientas sesenta y cuatro recomendaciones, sólo alrededor de cincuenta están directamente relacionadas con los DES.⁶⁰ Por lo que hace al segundo mecanismo, en las observaciones finales sobre el quinto y sexto informe por parte de México, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales recibió con beneplácito la implementación de medidas para satisfacer el derecho a la alimentación, pero expresó su preocupación por la creciente tasa de desempleo y de economía informal, entre otras cuestiones.⁶¹

Ahora bien, dentro del sistema interamericano de derechos humanos, México se encuentra sujeto a diversos mecanismos de rendición de cuentas, conducidos por diferentes organismos supranacionales, como veremos a continuación.

En primer lugar, se encuentra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, facultada para monitorear el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, realizar visitas a los estados miembros, publicar informes, atender quejas individuales o colectivas, promover amigables composiciones, emitir recomendaciones y remitir casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶² En el comunicado de prensa que siguió a la visita a México en 2015, este organismo expresó su alarma sobre la seria crisis en materia de derechos humanos, determinada principalmente por

man rights and the post-2015 development agenda”, 2013, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf>.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, México*, 31 periodo de sesiones, documento de la ONU A/HRC/WG.6/31/MEX/1, 23 de agosto de 2018.

⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del grupo de trabajo sobre el examen periódico universal, México*, 40 periodo de sesiones, tema 6 de la agenda, documento de la ONU A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018.

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe por parte de México*, segunda y tercera reunión, documento de la ONU E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018.

⁶² Convención Americana sobre los Derechos Humanos, artículos 41, 44 y 50.

la desaparición forzada de personas, ejecuciones extrajudiciales y el uso generalizado de la tortura.⁶³ Sin embargo, y quizá por la extrema gravedad de estas violaciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no hizo especial referencia a los DES.⁶⁴

En segundo lugar, se encuentra el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, encargado de revisar informes por parte de los estados y desarrollar indicadores para medir el progreso en relación con los DES.⁶⁵ En su informe anual de actividades de 2017, este organismo señaló que, dada la escasa capacitación técnica y falta de recursos, de los dieciséis países que han ratificado el protocolo, sólo siete de ellos habían sido evaluados.⁶⁶ A la fecha, México ha presentado sus informes nacionales y ha recibido observaciones y recomendaciones finales, dentro de las que destaca la preocupación por el alto nivel de informalidad laboral, la baja cobertura del servicio de salud, la mala calidad de la educación en los estados, entre otras.⁶⁷ En este sentido, aunque la labor de este grupo de trabajo es modesta e incipiente, es positiva la colaboración activa de México.

Por último, se tiene a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya labor ha sido de innegable trascendencia en la imposición de responsabilidades por la violación a derechos humanos. A partir del reconocimiento de su jurisdicción contenciosa en el año de 1998, la Corte ha emitido resoluciones que han motivado importantes cambios constitucionales en México.⁶⁸ Asimismo, en relación con los DES, la Corte ha tenido significativos avances en la última década. Anteriormente, la protección de los DES se llevaba a cabo en conexión con algún derecho civil, por ejemplo: la protección del derecho a la salud a través del derecho a la vida.⁶⁹ Sin embargo, con posterioridad al caso “Acevedo Buendía y otros contra Perú”, en 2009, el cual estaba relacionado con el recorte a pensiones de retiro, la Corte ha protegido los DES de manera directa.⁷⁰ Un ejemplo reciente es el caso de “Cuscul Piraval y otros contra Guatemala”, en el cual la Corte declaró la responsabilidad del estado por la violación al derecho a la salud en relación con personas con VIH.⁷¹ Asimismo, por primera vez, la Corte declaró violado el principio de progresividad en relación con los DES, dado que Guatemala ha incumplido con su obligación de satisfacer gradualmente el derecho a la salud.⁷² De igual forma, por lo que hace a reparaciones en materia de DES, la Corte se ha involucrado en cuestiones presupuestarias y de política

⁶³ Organización de los Estados Americanos, “CIDH culmina su visita *in loco* a México”, 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112.asp>.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Organización de los Estados Americanos, “Grupo de trabajo del protocolo de San Salvador”, 2018, disponible en: <http://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/working-group.asp>.

⁶⁶ Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, “Reporte anual 2017”, 2018, disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/informes.asp>.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ García Ramírez, Sergio, “Cuestiones de la jurisdicción interamericana de derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Ciudad de México, vol. III, 2008, p. 190.

⁶⁹ Carbonell, Miguel, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los Derechos Sociales...*, cit., p. 65.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Acevedo Buendía y otros contra Perú”, 2018, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf.

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Cuscul Piraval y otros contra Guatemala”, 2018, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf.

⁷² *Idem*.

pública, como sucedió en el caso “Acevedo Buendía y otros contra Perú”, al ordenar el pago de pensiones vencidas,⁷³ en “Cuscul Piraval y otros contra Guatemala”, al ordenar tratamiento médico gratuito a las víctimas,⁷⁴ y principalmente, en “Aloeboetoe y otros contra Surinam”, en el cual se condenó al estado a reabrir una escuela en la comunidad y a equiparla con recursos humanos y materiales para que operara de manera permanente.⁷⁵

B. Evaluación de la rendición de cuentas ante mecanismos internacionales

Después de revisar los mecanismos internacionales de rendición de cuentas, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Primero, que el énfasis en los DES sigue siendo escaso, así como que los organismos a cargo de su supervisión específica no cuentan con suficiente personal o fondos. Consecuentemente, esta situación no representa el tratamiento igualitario que estos derechos merecen.

Segundo, que la crisis de violencia en México es abrumadora, ya que involucra los abusos más severos a derechos humanos, como ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas. Por lo tanto, los organismos internacionales centran casi toda su atención en estas graves violaciones, pasando por alto que la promoción de los DES es indispensable para atender las causas que originan la violencia, como la pobreza extrema y la desigualdad.⁷⁶

Tercero, que a pesar de la problemática por la que está pasando México, se requiere de un gran compromiso democrático para someterse a estos procedimientos de rendición de cuentas, y aún más, para aceptar como vinculantes las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se involucra cada vez más con los DES y emite resoluciones audaces para su protección.

C. Mecanismos nacionales de rendición de cuentas

Hemos dicho antes que el pilar de Rendición de cuentas/Responsabilidad, en su vertiente nacional, requiere la participación de las tres ramas del gobierno. Por ello, en el presente capítulo revisaremos los mecanismos que residen en las diferentes funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Adicionalmente, haremos referencia a la labor que en este ámbito desempeñan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil.

a. Rendición de cuentas/responsabilidad a cargo del Poder Legislativo

En los últimos años, la promoción de los derechos humanos en México ha sido mejorada sustancialmente por el poder legislativo, principalmente, a través de la reforma

⁷³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Acevedo Buendía y otros contra Perú”, *cit.*

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Cuscul Piraval y otros contra Guatemala”, *cit.*

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Aloeboetoe y otros contra Surinam”, 2018, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_11_esp.pdf.

⁷⁶ Marks, Susan, “Human Rights and Root Causes”, *Modern Law Review*, Londres, núm. 74, 7 de enero de 2011, p. 74.

constitucional del 10 de junio de 2011, la cual colocó a los derechos humanos en el nivel normativo más alto. Asimismo, en 1995, el Congreso de la Unión promulgó una ley que creó dos acciones diferentes para defender el contenido de la constitución,⁷⁷ las que, junto con el juicio de amparo, cuya regulación se reestructuró significativamente en 2013,⁷⁸ conforman los principales mecanismos de protección de los derechos humanos en México. Por otra parte, se han expedido diferentes leyes federales para la promoción específica de los DES.⁷⁹

Asimismo, dentro de la Cámara de Diputados se encuentra la Auditoría Superior de la Federación, que se encarga de supervisar la aplicación de recursos públicos por parte de las tres ramas del gobierno, tanto a nivel federal como local.⁸⁰ En consecuencia, esta institución es de suma importancia, ya que su propósito es confirmar que el presupuesto asignado a las políticas sociales se gaste adecuadamente y, en caso de que no sea así, iniciar acciones legales contra los funcionarios públicos que incurrieron en irregularidades.⁸¹

De igual forma, debemos recordar que, si una autoridad se niega a cumplir con una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debe justificar sus razones ante el Congreso de la Unión.⁸² Así, este requisito conforma una función más de rendición de cuentas/responsabilidad a cargo del poder legislativo.

b. Rendición de cuentas/responsabilidad a través del Poder Ejecutivo

Dentro de la administración pública federal, destaca como órgano de rendición de cuentas/responsabilidad la Secretaría de la Función Pública, la cual se encarga de supervisar la actuación de los funcionarios públicos federales, realizar investigaciones y sancionar por la vía administrativa las infracciones a la ley.⁸³ Por lo tanto, dado que los DES se institucionalizan a través de agencias gubernamentales, la labor de esta autoridad es esencial para responsabilizar a los funcionarios públicos que incurren en violaciones a derechos humanos.

Además, el Poder Ejecutivo es responsable del Sistema Nacional para la Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Humanos, que es una plataforma que desarrolla indicadores, monitorea el progreso en la implementación de los derechos humanos.⁸⁴ Asimismo, como órgano descentralizado de la administración pública federal, se cuenta con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, el cual se preocupa

⁷⁷ Ley Reglamentaria a las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ Por ejemplo: Ley Federal del Trabajo, Ley General de Salud, Ley de Vivienda, Ley General de Educación, Ley del Seguro Social, entre otras.

⁸⁰ Véase Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

⁸³ Véase Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁸⁴ Secretaría de Gobernación, “Sistema nacional de evaluación del cumplimiento de los derechos humanos”, disponible en: 2018, <https://snedh.segob.gob.mx/>.

por revisar la implementación de los programas y generar información relevante para la generación de políticas públicas.⁸⁵

c. Rendición de cuentas/responsabilidad a través del Poder Judicial

Por lo que hace al poder judicial, la protección de derechos humanos se realiza a través de lo que se conoce como control difuso y control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad.⁸⁶

No es propósito de este artículo analizar a detalle estos temas, toda vez que sobre ellos ya existe una rica bibliografía. No obstante, para los efectos de esta investigación baste señalar que, por virtud del control difuso, los jueces en cualquier proceso deben confirmar que la norma a aplicarse sea respetuosa a los derechos humanos. De no ser así, deben interpretarla de conformidad con la constitución y los tratados internacionales a fin de armonizarla con ellos y, si esto no es posible, deben inaplicarla.

Por su parte, el control concentrado es el que realizan ciertos órganos del poder judicial en procesos cuyo objeto es, precisamente, determinar la constitucionalidad o convencionalidad de leyes, actos u omisiones de la autoridad.⁸⁷ Para este efecto, en México se cuenta, principalmente, con las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo.

A través de las acciones de inconstitucionalidad, el Poder Judicial Federal ha invalidado leyes violatorias a los DES, como por ejemplo al derecho a la salud.⁸⁸ Asimismo, en la controversia constitucional 38/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó a una entidad federativa proporcionar recursos a un municipio para construir un hospital.⁸⁹ De igual forma, el juicio de amparo se ha utilizado en infinidad de ocasiones para proteger los DES, como sucedió en los juicios ADR 1200/2014,⁹⁰ AR 323/2014⁹¹ y ADR 3516/2013,⁹² resueltos por nuestro máximo tribunal en relación con el derecho a la alimentación de los adultos mayores, el involucramiento de la sociedad civil en programas educativos y la provisión de recursos para vivienda en zonas marginales, respectivamente.

⁸⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018, disponible en: <https://coneval.org.mx>.

⁸⁶ García Ramírez, Sergio, "Protección jurisdiccional internacional...", *cit.*, p. 131.

⁸⁷ Carbonell, Miguel, *Las obligaciones del estado... cit.*, p. 70.

⁸⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Acción de Inconstitucionalidad 1/99", 2018, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=5950&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=193370>.

⁸⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Controversia Constitucional 38/2015", 2018, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-06/1S-240517-AZLL-0038.pdf.

⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "ADR 1200/2014", 2018, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2012362&Semana=0>.

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "AR 323/2014", 2018, disponible en: <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/04.4EducacionTIAR323-2014.pdf>.

⁹² Suprema Corte de Justicia de la Nación "ADR 3516/2013", 2018, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2006171&Clase=DetalleTesisBL>.

d. Rendición de cuentas/responsabilidad a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como se señaló anteriormente, la CNDH es un organismo autónomo, y su labor como mecanismo de rendición de cuentas ha sido más significativa que su colaboración con agencias gubernamentales para la institucionalización de los derechos humanos.

Dado que ya se ha analizado parte de su trabajo en un apartado anterior, en este segmento sólo recordaré que las facultades de la CNDH se han ampliado y actualmente puede investigar violaciones graves a los derechos humanos, iniciar acciones de inconstitucionalidad y emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades.⁹³ A través de estas atribuciones, la CNDH ha podido responsabilizar a funcionarios públicos y, aunque la mayor parte de su trabajo se ha centrado en los derechos civiles y políticos, los DES están siendo contemplados cada vez más en sus recomendaciones.⁹⁴

e. Rendición de cuentas/responsabilidad a través de la sociedad civil

La rendición de cuentas requiere que las autoridades proporcionen a la población una justificación razonable de su actuar.⁹⁵ En consecuencia, es necesario que los gobernantes y los gobernados participen en un diálogo continuo.⁹⁶ Por este motivo, el estado debe aceptar críticas, brindar información sobre el diseño, implementación, costos y financiamiento de las políticas públicas, así como permitir la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

En México esta interacción es posible, ya que, en cierta medida, se respeta la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación, así como el derecho a la información pública.⁹⁷ Además, porque el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encarga de proporcionar cierta información a las personas que la soliciten. Estas herramientas han sido utilizadas por la sociedad civil para monitorear el desempeño y presionar a las agencias gubernamentales. Además, el trabajo de las ONG, los grupos de derechos humanos y las organizaciones comunitarias ha sido esencial para identificar, informar y hacer visibles las violaciones de los derechos humanos, incluidos los DES. Como ejemplo de esto, podemos mencionar el caso del Observatorio Ciudadano de la Educación, organización que monitorea y critica la política educativa en México y, a través de la presión civil, ha podido brindar orientación y participar en su desarrollo.⁹⁸

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

⁹⁴ García Ramírez, Sergio, "Protección jurisdiccional internacional...", *cit.*, p. 140.

⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas y Centro para los Derechos Económicos y Sociales, "Who will be accountable...", *cit.*, p. 14.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6º, 7º y 9º.

⁹⁸ Latapí Sarre, Pablo, "La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación", *Perfiles Educativos*, Ciudad de México, vol. 27, núm. 107, enero de 2005, p. 35.

D. Evaluación de los mecanismos nacionales de rendición de cuentas/responsabilidad

Después de analizar los mecanismos internos de rendición de cuentas, se puede decir que, en su diseño, están alineados con los parámetros del marco RIR, ya que involucran a los tres poderes del gobierno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la participación de la sociedad civil. Además, estos mecanismos tienen propósitos preventivos y correctivos, han incluido a los DES en particular y, en algunos casos, han podido proporcionar un remedio para las víctimas.

Sin embargo, aunque se han logrado avances, el rendimiento general de estos mecanismos es absolutamente deficiente, como lo ilustramos ahora:

Con respecto al poder legislativo, la Auditoría Superior de la Federación ha presentado 981 denuncias desde su establecimiento en 1998.⁹⁹ Sin embargo, en muy pocas ocasiones los imputados han sido condenados.¹⁰⁰ Lo anterior, además de poner en evidencia el índice extremo de impunidad, que en México rebasa el 98%,¹⁰¹ revela una falta de voluntad política para sancionar los hechos de corrupción. Indica que, una vez iniciados, los procedimientos son abandonados o descuidados.

Por lo que hace al poder ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública carece de imparcialidad. Los servidores públicos encargados de la implementación de los DES son supervisados por una instancia de la misma rama de gobierno a la que pertenecen. En consecuencia, hay muy poco interés para realizar investigaciones serias e imponer sanciones, más aún cuando los altos niveles de corrupción sugieren que ésta no es llevada a cabo por individuos aislados, sino por grupos estructurados que involucran los niveles más altos de la administración pública.

En cuanto al Poder Judicial, si bien el control difuso es útil para la protección de los derechos humanos, éste rara vez es aplicado por los jueces inferiores, quienes prefieren que las instancias superiores tomen las decisiones difíciles. Asimismo, aunque a través de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales se han logrado significativos avances en relación con los DES, éstas no pueden ser iniciadas por los gobernados, por lo que su interposición depende de la voluntad política. De igual forma, el juicio de amparo es un procedimiento muy técnico que no puede ser promovido fácilmente por personas sin conocimiento jurídico, por lo que está demasiado lejos de las personas que más lo necesitan. En este sentido, si bien es positivo que los jueces mexicanos estén protegiendo los DES, su justiciabilidad aún es incipiente, en parte por la resistencia de los tribunales, pero también porque muchos abogados desconocen cómo iniciar acciones de esta naturaleza.

Acerca de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya hemos dicho que necesita fortalecer la exigibilidad de sus recomendaciones y aumentar la atención en DES.

⁹⁹ Auditoría Superior de la Federación, "Denuncias penales", 2018 disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ INEGI, "Encuesta nacional de victimización", 2018, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf.

Finalmente, en relación con la sociedad civil, debemos apreciar todos los esfuerzos que se han realizado, pero también reconocer que su participación aún es insuficiente. Las personas deben estar más preocupadas por las decisiones políticas, organizarse y movilizarse para exigir la rendición de cuentas. Entre más personas estén involucradas, menos áreas en la agenda de los derechos humanos se dejarán desatendidas. Desafortunadamente, uno de los problemas que disuade la participación de la sociedad civil es la creciente inseguridad que sufren los defensores de derechos humanos en México, la cual requiere una solución urgente.¹⁰²

Después de evaluar los tres pilares del marco de RIR en el contexto mexicano, a continuación, se presentan las conclusiones finales de esta investigación.

IV. Conclusiones

El sistema económico actual está aumentando radicalmente la brecha entre ricos y pobres. Para prevenir la extrema desigualdad, causa raíz de muchos de los problemas globales, es necesario proveer las condiciones para que las personas puedan tener una vida con dignidad. Por ello, la promoción de los DES es indispensable.

Este artículo demuestra que el marco RIR es una herramienta valiosa para determinar cómo se tratan los DES en un país determinado, confirmar si existen los cimientos indispensables para su implementación e identificar qué se está haciendo bien y qué se debe mejorar para la realización de tales derechos.

Al analizar cada uno de sus pilares, se comprobó que el régimen jurídico e institucional de México cumple satisfactoriamente con los parámetros del marco RIR, como se sintetiza a continuación:

—Reconocimiento: Los derechos humanos están plenamente reconocidos en tratados internacionales, en la constitución y en legislación secundaria. En este sentido, los DES se encuentran en la parte más alta de la jerarquía normativa.

—Institucionalización: Los DES se institucionalizan a través de agencias gubernamentales, especializadas por sector, que operan coordinadamente a nivel federal y local. Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la facultad de colaborar en la promoción institucional de los DES.

—Rendición de cuentas/Responsabilidad: Dentro del sistema de derechos humanos de la ONU, México participa en el Examen Periódico Universal y en el mecanismo de monitoreo del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. A nivel regional, es supervisado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el ámbito nacional, la rendición de cuentas con respecto a los DES se lleva a cabo por las tres ramas del gobierno y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además,

¹⁰² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe por parte de México*, segunda y tercera reunión, documento de la ONU E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018.

existen diversas organizaciones de la sociedad civil que monitorean la labor de las autoridades y se esfuerzan por mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y reducir la impunidad de quienes violan derechos humanos.

Por lo tanto, si en México los pilares del marco RIR están bien sustentados, la falta de progreso en la satisfacción de los DES no está determinada por una falla estructural. Por el contrario, como se identificó en este análisis, los principales obstáculos se encontraron a nivel operativo, es decir, en el desempeño de las agencias estatales. Estos problemas, que corroen transversalmente los cimientos del marco de RIR, se pueden recapitular de la siguiente manera:

—Impunidad: Si la tasa de impunidad en México sigue siendo del 98%, los mecanismos de rendición de cuentas/responsabilidad serán de muy poca utilidad.¹⁰³

—Corrupción: Si en México no se sancionan los delitos, no se disuade a la población de incurrir en hechos de corrupción. Por ello, la alta tasa de impunidad explica por qué México es considerado el país más corrupto de América Latina.¹⁰⁴ Este problema derriba por completo el pilar de la institucionalización, ya que los funcionarios se apoderan de los fondos en lugar de invertirlos en servicios públicos.

—Falta de voluntad política: Identificamos este problema en la tendencia del estado a abandonar campos de la política social en los que antes estaba involucrado, como ocurrió con la construcción de vivienda. En estos casos, la inversión en programas sociales no se hace por falta de recursos, sino por la decisión de minimizar el papel estatal en áreas cada vez mayores.

—Insuficiente atención a los DES: Aunque se reconocen los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en la práctica los DES no reciben el mismo énfasis por parte de los organismos nacionales e internacionales. Si bien las violaciones más graves a los derechos humanos en México están relacionadas con los derechos civiles y políticos, los DES merecen igual consideración, ya que atienden las causas originarias de la violencia, como la pobreza y la desigualdad extremas.

En consecuencia, el impacto y posible remedio de estos problemas deben ser objeto de futuras investigaciones, ya que, mientras no se resuelvan de manera integral, a pesar de tener un régimen legal sólido, un diseño institucional adecuado y múltiples mecanismos de rendición de cuentas/responsabilidad, en México no habrá terreno fértil para la satisfacción de los DES.

V. Bibliografía

CARBONELL, Miguel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los derechos sociales y su justicia directa*, Ciudad de México, Editorial Flores, 2014.

¹⁰³ INEGI, “Encuesta nacional de victimización...”, *cit.*

¹⁰⁴ Transparencia Mexicana, “Barómetro de Corrupción para América Latina y el Caribe”, 2017, disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>.

- CARBONELL, Miguel, *Las obligaciones del estado en el artículo 1º de la constitución mexicana*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, núm. 9, 2003.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Cuestiones de la jurisdicción interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Ciudad de México, vol. III, 2008.
- JUNG, Courtney *et. al.*, “Economic and social rights in national constitutions”, *American Journal of Comparative Law*, Nueva York, núm. 62, 2014.
- LATAPÍ SARRE, Pablo, “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”, *Perfiles Educativos*, Ciudad de México, vol. 27, núm. 107, enero de 2005.
- LEAL, Jorge, y LÓPEZ, Raúl, *Estructura institucional de la política de vivienda de interés social en México*, Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2013.
- MACNAUGHTON, Gillian y Frey, Diane, *Economic and social rights in a neoliberal world*, Nueva York, Cambridge University Press, 2018.
- MARKS, Susan, “Human rights and root causes”, *Modern Law Review*, Londres, núm. 74, 2011.
- MÁRQUEZ, Ricardo, “La burocracia a discusión. Del tamaño y la eficiencia a la democracia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, núm. 39, 1994.
- MOYN, Samuel, *Not enough: human rights in an unequal world*, Cambridge Massachusetts, Harvard University Press, 2018.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, “La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina (caso México)”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, núm. 27, 2012.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo, “La justiciabilidad de los DESC en Colombia en perspectiva comparada”, en Cervantes Alcayde, Magdalena (comp.), ¿Hay justicia para los DESC?, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- ALSTON, Philip, “Phantom Rights: The systemic marginalization of economic and social rights”, *Open Global Rights*, 4 de agosto de 2016, <https://www.openglobalrights.org/phantom-rights-systemic-marginalization-of-economic-and-social-rights/>.
- COURTIS, Christian, “La protección de los DESC a través del artículo 26 de la CADH”, noviembre de 2005, http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_proteccion_de_derechos.pdf.
- STIGLITZ, Joseph, “Standard Economics is Wrong. Inequality and Unearned Income Kills the Economy”, *Economics*, 9 de septiembre de 2016, disponible en: <http://economics.com/joseph-stiglitz-inequality-uneared-income/>.

COMENTARIO

