



Universidad Juárez del Estado de Durango
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
División de Estudios de Posgrado e Investigación
Doctorado Institucional en Derecho

**Los mecanismos de protección a derechos humanos como una
herramienta en el combate a la corrupción**

**Tesis que para obtener el grado de Doctora en Derecho presenta la C.
M.D.I. Lila Zaire Flores Fernández**

Director de tesis

Dr. Miguel Ángel Rodríguez Vázquez

Codirectores

Dr. Luis Carlos Quiñones Hernández

Dr. Salvador Rodríguez Lugo

Agosto 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
Corrupción: concepto, características y estrategias para combatirla	27
1. Hacia un concepto de corrupción	28
2. La corrupción desde el derecho internacional	52
CAPÍTULO II	
El combate a la corrupción en México	70
1. Responsabilidad Administrativa	79
1.1. Auditoría Superior de la Federación	80
1.2. Secretaría de la Función Pública	91
1.3. Consejo de la Judicatura Federal	94
2. Responsabilidad Penal	100
3. Responsabilidad política	108
3.1. Juicio político	110
3.2. Declaración de procedencia	116
4. Controles superintendentes	117
4.1. Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	119
CAPÍTULO III	
Los derechos humanos en el régimen jurídico mexicano: su fundamento y mecanismos de protección	133
1. Introducción	1

2. El fundamento de los derechos humanos	138
3. Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano	148
3.1. Juicio de amparo	156
3.2. La Comisión Nacional de Derechos Humanos	171
3.3. La Ley General de Víctimas	186
3.4. Las Organizaciones no gubernamentales	193
2. Conclusiones	198
CAPÍTULO IV	
El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en combate a la corrupción	203
1. Introducción	203
2. Antecedentes	204
3. Las obligaciones de los Estados	207
4. Los órganos del SIDH y sus atribuciones	219
4.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	219
4.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	234
4.3. Procedimiento para el conocimiento de violaciones de derechos humanos en el SIDH	238
5. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	245
6. Conclusiones	264
CONCLUSIONES	270
BIBLIOGRAFÍA	295

A B R E V I A T U R A S

Auditoría Superior de la Federación	ASF
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Consejo de la Judicatura Federal	CJF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Foreign Corrupt Practices Act	FCPA
Índice de Percepción de la Corrupción	IPC
Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	INAI
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	LFRSP
Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción	MEISIC
Organización de Estados Americanos	OEA
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Organización no Gubernamental	ONG
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	OCDE
Órganos Internos de Control	OIC
Procuraduría General de la República	PGR
Secretaría de la Función Pública	SFP
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	SIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Transparencia Internacional	TI
Unidad de Evaluación y Control	UEC

INTRODUCCIÓN

Derivado del contexto social, económico, y político del Estado mexicano, resulta indispensable realizar un análisis que permita la identificación y desarrollo de estrategias para el combate efectivo de la corrupción, toda vez que las prácticas que comprende este fenómeno han socavado las instituciones y erosionado el sistema político, lo que ha tenido como resultado la inoperancia y debilitamiento del Estado. Esto obstaculiza la actuación del gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones y el alcance de sus objetivos.

El Estado como forma de organización política, social y económica tiene como fin principal regular la vida comunitaria de la sociedad, para lo cual se establecen sus obligaciones y funciones en su texto constitucional y es este último el que edifica las paredes o marco de referencia respecto a la actuación del poder público.

En el Estado Constitucional, la norma fundamental determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder¹. La Constitución se encuentra dividida por una parte dogmática y otra orgánica, e incluso podemos hablar de un apartado procedimental.

La parte dogmática o material contempla los derechos que serán protegidos con particular importancia, que, a su vez, serán el fin del Estado; la

¹ Ávila, Ramiro, *Del estado legal de derecho al estado constitucional de derechos y justicia*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Montevideo, Año VX, 2009, pp. 775-793.

parte orgánica establece la estructura y procedimientos de acceso al poder y; la parte procedimental, en la que establece los mecanismos de defensa de la misma.

Cuando el ejercicio del poder público se escapa de los límites impuestos y se emplea para fines distintos de los que fue conferido, se difuminan los objetivos y deberes del Estado y, por ende, se incumple con sus obligaciones fundamentales.

El Estado tiene la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que es parte y son estos derechos los que constituyen una condición para la preservación del Estado Constitucional de Derecho, pues aquéllos componen precisamente la demarcación de la actuación estatal, al establecer un vínculo y límite en el ejercicio de las funciones públicas.

El reconocimiento de los derechos humanos en los textos constitucionales han tenido una función primordial como límite en el actuar público y sus mecanismos de defensa han constituido herramientas para el control del poder.

Por consiguiente, es posible apreciar la necesidad de generar instrumentos normativos que aseguren el control del poder público, erradicando las prácticas nocivas que entorpecen el desarrollo adecuado, eficiente y eficaz de las actividades estatales para el cumplimiento de sus deberes, además de dotar a las personas de herramientas útiles frente a prácticas estatales que contravengan el interés público y social y que restrinjan o vulneren el goce o ejercicio de sus derechos fundamentales.

Durante los últimos años se han desarrollado varios esfuerzos por establecer un vínculo entre los derechos humanos y la corrupción. Diversos expertos en estas áreas y algunas organizaciones internacionales han realizado trabajos en el sentido de encontrar un punto de encuentro entre ambas agendas con objeto de diseñar estrategias comunes que sirvan para garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, así como erradicar los actos corruptos que permiten, contribuyen y determinan la violación o la no satisfacción de aquellos.

Si bien existe un avance en este estudio, poco ha permeado en el diseño de políticas públicas de combate a la corrupción, pues aún no se han implementado estrategias a través de las vías de protección a los derechos humanos.

La mayoría de las reformas anticorrupción se han limitado a cambios legislativos e institucionales, sin atacar las causas sociales, políticas y económicas que sustentan y reproducen la corrupción. La relación entre ambas es multifacética en el plano de la realidad, sin embargo, en el plano normativo, el cruce de ambos conceptos sigue ausente.²

Si tomamos como referencia que los derechos humanos constituyen el marco de referencia respecto al actuar público y, además, dotan a las personas de instrumentos jurídicos para demandar el respeto y cumplimiento de los mismos, entonces se plantea el siguiente cuestionamiento:

² Gruenberg, Christian, *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción*, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2007, http://www.ichrp.org/files/papers/125/131_-_Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf

¿Pueden los mecanismos de protección a derechos humanos constituir una herramienta en el combate a la corrupción?

Para dar respuesta al planteamiento anterior, este apartado pretende sintetizar los avances más significativos en esta materia desde el punto de vista doctrinal, legislativo y jurisprudencial, a fin de justificar la necesidad de entender el problema de la corrupción como un ingrediente en la violación de los derechos fundamentales, pues aquellos países que presentan altos índices de corrupción son también aquellos donde existen mayores violaciones de derechos humanos, por ende, la corrupción es y debe ser un objeto estudio, análisis y de combate de los sistemas de protección de derechos humanos.

El combate a la corrupción en cualquier país y en un plano internacional inicia con el establecimiento del marco normativo necesario para erradicarla.

Dada la naturaleza de este fenómeno, resulta complejo definir su contenido y alcance, pues su misma conceptualización representa un desafío desde el punto de vista epistemológico.

La corrupción es entendida como “el uso del poder público en beneficio privado.” Dicha definición resulta abstracta y permite un margen amplio de interpretación de lo que se entiende por este fenómeno.

Es por ello que se ha optado por definir las conductas que comprenden actos de corrupción, mediante su tipificación en las legislaciones penales y/o administrativas.

Por ende, incluso las normas redactadas de la manera más minuciosa no serán suficientes para detenerla,³ en tanto no se acompañen de políticas públicas integrales, a través de una estructura organizacional adecuada y su correcta difusión e integración de la sociedad en el diseño y ejecución de las mismas.

De cualquier manera, los esfuerzos por contener este problema han ocupado un lugar importante en la agenda internacional. Dentro del marco de la OEA se firmó en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción y años más tarde, en 2004 en el seno de las Naciones Unidas se creó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ambos instrumentos son de carácter vinculante para los signatarios, en ellos se reclama la aplicación de la penalización de actos de corrupción.

La razón para hacer esto es que en la actualidad se acepta que la corrupción es un delito y, por lo tanto, una de las maneras de hacer frente a un crimen es legislar en contra de la conducta que se considera como delictuosa⁴.

En las convenciones internacionales o hasta en el trabajo de incidencia que trabaja en temas de anticorrupción, la mención a los derechos humanos es poco frecuente, ignorando que toda política pública cuenta con al menos un componente de derechos humanos.⁵

³ Kututwa, Noel, *How to combat corruption while respecting Human Rights*, International Council on Human Rights Policy, 2007, obtenido de: http://www.ichrp.org/files/papers/135/131_-_Noel_Kututwa_-_2007.pdf, fecha de consulta 18 de Noviembre de 2012.

⁴ *Ibid.*

⁵ Kauffman, Daniel, *Human rights and development: towards mutual reinforcement*, A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical Globalization Initiative and the NYU Center for Human Rights and Global Justice. World Bank Institute, 2004.

Ambos instrumentos citados dejan fuera de sus textos cualquier referencia a los derechos humanos, aunque el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas hace mención de los efectos que la corrupción tiene sobre éstos cuando establece que:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, (...) y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.⁶

Los trabajos preparatorios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluyen un apartado relativo al trabajo paralelo de la Comisión de Derechos Humanos, donde se hace mención a dos documentos.

El primer documento al que se remite es la resolución 1992/50, “Enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado en detrimento del interés público, los factores responsables de la misma, y los agentes que intervienen en todos los países de enriquecimiento fraudulento”, de la que podemos destacar la relación que hace entre los derechos humanos y la corrupción al establecer:

Considerando que, para muchos pueblos que han sido víctimas de la corrupción institucionalizada y que, en la actualidad, están tratando de fortalecer su sistema democrático, es necesario dar una solución satisfactoria a estos problemas no sólo desde un punto de vista moral, pero sobre todo con el fin de asegurar la reparación de los daños ocasionados a sus intereses económicos como resultado de la extracción ilícita de esos recursos.⁷

⁶ United Nations, Treaty Series, vol. 2349, p. 41; Doc. A/58/422.

⁷ UN Commission on Human Rights, *Fraudulent enrichment of top State officials prejudicial to the public interest, the factors responsible for it, and the agents involved*

Decide tener en cuenta la cuestión del enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado en detrimento del interés público, los factores responsables de la misma, y los agentes que intervienen en todos los países de enriquecimiento fraudulento cuando se discute la cuestión del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales.⁸

El segundo documento que se refiere en los trabajos preparatorios corresponde al desarrollado por las Naciones Unidas preocupadas por el impacto de los métodos y actividades que las empresas transnacionales pueden tener el disfrute de los derechos humanos, es así que crea, en 1998 por parte de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos un Grupo de Trabajo encargado de analizar en qué medida las empresas transnacionales influyen en la realización de los derechos humanos.⁹

Este trabajo que está directamente relacionado con la eficacia de los derechos humanos incluye a la corrupción como un elemento a combatir por las empresas transnacionales, al establecer: “Las empresas transnacionales deberán fortalecer la transparencia en sus actividades en cuanto a los pagos que realicen al gobierno y a los funcionarios públicos; deberán combatir abiertamente en contra del soborno, extorsión y otras formas de corrupción y cooperar con las autoridades responsables del combate a la corrupción.”¹⁰

in all countries in such fraudulent enrichment, 3 March 1992, E/CN.4/RES/1992/50, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0b044.html> [accessed 5 December 2012]

⁸ *Ibid.*

⁹ Gómez, Felipe, *Las empresas transnacionales y sus obligaciones en materia de derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 192.

¹⁰ United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Commentary on the Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 26 August 2003.

El Preámbulo del Convenio Penal sobre la corrupción del Consejo de Europa, subraya que “la corrupción constituye una amenaza para la primacía del derecho, la democracia y los derechos humanos, que la misma socava los principios de una buena administración, de la equidad y de la justicia social.”

De lo anterior, se puede inferir que los instrumentos normativos internacionales de combate a la corrupción no establecen de manera directa algún vínculo con los derechos humanos, sin embargo, la implementación de las mejores prácticas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se ha logrado en otros países cuando se adopta un plan de reforma del Estado con fundamento en un pacto político de amplio alcance; no son simplemente medidas técnicas, tiene que haber un pacto político que apoye una reforma del Estado que incluya la implementación práctica de sistemas de control de la decisión política mucho más efectivos.¹¹

Si bien hay quienes consideran que la búsqueda por establecer vínculos entre la corrupción y los derechos humanos resulta contraproducente, alegando, entre otras cosas, que ya existe el sistema de justicia penal para investigar y castigar los actos individuales demostrables de la corrupción, y ha habido pocos intentos de presentar argumentos desde esta perspectiva, un enfoque de derechos humanos no añade eficacia a las estrategias del combate a la corrupción.¹²

¹¹ Buscaglia, Edgardo, “Causas de los Altos indicadores de corrupción y delincuencia organizada en México/Medidas Correctivas”, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, 2008, p. 21.

¹² Rose-Sender, Kate y Goodwin, Morag, “Linking anti-corruptionism and human rights: A dangerous addition to the development discourse”, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht, Tilburg University, 2010, pp. 221-239.

Contrario a lo anterior, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sostiene que “no debe considerarse que el análisis de las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos entorpece la labor de lucha contra ese fenómeno por la vía penal (...), una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción y sus efectos completa la vía del derecho penal.”¹³

Las políticas públicas deben contar con una perspectiva de derechos humanos, pues como se ha señalado anteriormente, son éstos los que determinan los límites y objetivos del ejercicio del poder público.

Por ende, la corrupción es un problema de reforma del Estado y de compromiso tanto de las instituciones, de los poderes públicos, de los responsables políticos como de la sociedad.¹⁴ De acuerdo con el trabajo de Idowu Mopelola Ajibade¹⁵, terminar con la corrupción requiere un enfoque holístico y multidisciplinario, donde varios grupos de la sociedad trabajen de manera coordinada para combatir esa amenaza.

Un enfoque con base en los derechos humanos contra la corrupción aumentará la protección de los grupos vulnerables y personas de doble violación, mientras que en el mismo orden de ideas, abre margen para múltiples sistemas de supervisión de la rendición de cuentas, la transparencia y

¹³ Asamblea General de Naciones Unidas, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.

¹⁴ Castresana, Carlos, “Corrupción, globalización y justicia”, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, julio de 2008, p. 35.

¹⁵ Ajibade, Idowu Mopelola, *Mainstreaming Human Rights into Anti-Corruption: A Strategy for Protecting Vulnerable Groups in Nigeria from Double Jeopardy*, November 19, 2008. Obtenido de: <http://ssrn.com/abstract=1304247>.

la participación eficaz, los cuales son herramientas importantes para una exitosa y sostenible campaña contra la corrupción.¹⁶

Además, los controles verticales y horizontales de carácter institucional no bastan, es necesario contar con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para ejercer la supervisión y vigilancia a las autoridades. Al respecto, Rose-Seder y Goodwin¹⁷ consideran que un enfoque de derechos humanos sitúa a los ciudadanos como víctimas en vez de empoderarles como ciudadanos participativos.

Si bien la vulneración a los derechos humanos genera víctimas de dichos actos, el ejercicio de los derechos conferidos es también una forma de participación activa, ya sea ejerciendo derechos de libertad de expresión o protesta social, como buscando la garantía ante un derecho conculcado. Todas estas son formas de participación ciudadana que contribuyen a vigilar el adecuado funcionamiento del Estado.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, también ha sostenido que “vincular las medidas de lucha contra la corrupción y los derechos humanos también puede fomentar el acceso a mecanismos de derechos humanos para combatir la corrupción. Hay gran cantidad de mecanismos que tienen por objeto vigilar el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional.”¹⁸

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Op. cit.* p.17.

¹⁸ *Op. cit.* párr. 32.

Para Christian Gruenberg “cotidiana y silenciosamente, la corrupción gubernamental viola los derechos humanos de las personas de una manera sistemática.”¹⁹ La corrupción promueve la discriminación de las personas, bloquea la realización gradual de los derechos sociales, culturales y económicos de los grupos más vulnerables y viola derechos civiles y políticos.

La corrupción es un asunto de derechos humanos. El consenso en esta afirmación ha sido alcanzado y acordado por la mayoría de los participantes en estas áreas, con independencia de algunos autores como los citados anteriormente, “la corrupción es de hecho un asunto de derechos humanos en el sentido que aquella socava los principios de no discriminación a través de las facultades discrecionales, el favoritismo, el nepotismo y, además atenta contra el Estado de Derecho.”²⁰

Cuando el combate a la corrupción no es una prioridad del Estado, efectivamente, el resultado es que éste fallará en cumplimiento de sus obligaciones respecto a la promoción y protección de los derechos fundamentales.

De acuerdo con Raj Kumar la lucha para promover los derechos humanos y las campañas contra la corrupción comparten una gran cantidad de puntos en común. Esto es porque un gobierno que rechaza la transparencia y la rendición de cuentas es poco probable que respete los derechos humanos y, por lo tanto,

¹⁹ Gruenberg, Christian, *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción*, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2007, http://www.ichrp.org/files/papers/125/131_-_Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf

²⁰ *Ibid.*

la campaña para contener la corrupción y el movimiento de protección a los derechos humanos no son procesos dispersos.

Kumar incluso llega a afirmar que el derecho a una sociedad libre de corrupción es un derecho fundamental, ya que el derecho a la vida, la dignidad, igualdad y otros dependen de aquel.²¹ Posición que se ha venido sosteniendo por otros académicos, tales como Murray y Spalding en sus recientes publicaciones.²²

Las convenciones internacionales en materia de corrupción, al igual que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, imponen obligaciones a los Estados parte, sin embargo, estos últimos cuentan con herramientas más tangibles que aquéllos para garantizar su eficacia.

“Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, los sistemas regionales e internacional de derechos humanos han sido esenciales en la definición y protección de los derechos humanos, y han contribuido sustancialmente en la mejora del imperio de la Ley en varias y diferentes regiones”²³ y han significado un cambio sustancial hacia un Estado Constitucional de Derecho, abandonando un clásico Estado Legal de Derecho.

²¹ Kumar, Raj, *Corruption and human Rights*, 2002, obtenido de: <http://www.flonnet.com/fl1919/19190780.htm>, fecha de consulta 19 de noviembre de 2012.

²² Cfr. Spalding, Andrew, “Corruption, Corporation and the new human right”, *Washington University Law Review*, Washington, enero 2014, pp. 3-58.

²³ Bernades, Marcia, “Sistema Interamericano de Derechos Humanos como esfera pública transnacional: Aspectos jurídicos y políticos de implementación de las decisiones internacionales”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, Volumen 8, Número 15, Diciembre 2011, p. 2.

Además de establecer parámetros constitucionales, los mecanismos que ofrecen esos sistemas de protección de derechos humanos se han convertido, en algunos casos, en el último recurso de las víctimas de las violaciones de derechos humanos, principalmente en aquellos casos en que las instituciones locales carecen de los medios o la voluntad para proteger los derechos afectados como ya se apuntaba anteriormente.

El combate a la corrupción, como el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, tienen un objeto en común, el Estado Constitucional de Derecho, que significa el sometimiento de la actuación del Estado a los principios consagrados en el texto constitucional. La existencia del Estado “se justifica solo porque asumen el compromiso de respetar y garantizar los derechos humanos.”²⁴

Las formas de corrupción y la garantía de los derechos humanos están relacionadas con las condiciones políticas económicas y culturales del Estado, sin embargo no es exclusiva de un sistema o de otro. La corrupción existe siempre, en cualquier sistema político y en el tiempo en que se piense. Comprender la corrupción de esta manera permite entender que no solo se presenta en regímenes dictatoriales o autoritarios; sociales o liberales, la corrupción existe tanto en los países democráticos como en los no democráticos.

Esto también está ligado la priorización de unos derechos y otros y, por ende, sus efectos en la satisfacción y protección de los mismos. Por ejemplo, los Estados que priorizan sobre los derechos económicos, sociales y culturales;

²⁴ Castresana, Carlos, *op. cit.* p. 37.

mientras que otros le dan preferencia a la protección de las libertades civiles y políticas.

Desde la “internacionalización” y “universalización” de los derechos humanos, la cual podemos ubicar después de la Segunda Guerra Mundial, concretamente, con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es que podemos ver, sin mayor esfuerzo, que no había tal separación de derechos.

En el sistema regional interamericano, además de haberse anticipado unos meses con la promulgación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sigue la misma fórmula e inclusive vemos cómo el catálogo de derechos promulgados tiene tanto derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. No hay distinciones, son enunciados simultáneos.

Es entonces, cuando las Naciones Unidas inician el proceso de instrumentación de la Declaración Universal que se da un proceso regresivo en cuanto a la indivisibilidad de los derechos humanos cuando en 1966 se crean los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos con diferentes mecanismos y órganos de protección.

El panorama político era de vigencia plena de la Guerra Fría y, por ende, la “ideologización” de los derechos humanos era la norma.²⁵

²⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual Informativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos sociales y culturales*, Costa Rica, 2011, obtenido de: http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2011/6785.pdf, fecha de consulta 19 de mayo de 2013.

Respecto a la indivisibilidad de los derechos, Rodolfo Piza Escalante, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos decía desde hace más de 20 años:

(...) la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, obedece meramente a razones históricas y no a diferencias de naturaleza jurídica de unos y otros; de manera que, en realidad, lo que importa es distinguir, con un criterio técnico jurídico, entre derechos subjetivos plenamente exigibles, valga decir, “exigibles indirectamente”, a través de exigencias positivas de carácter político o de presión, por un lado, y de acciones jurídicas de impugnación de lo que se les oponga o de lo que los otorgue con discriminación. Los criterios concretos para determinar en cada caso si se trata de unos u otros derechos son circunstanciales e históricamente condicionados, pero sí puede afirmarse, en general, que cuando quiera que se concluya en que un determinado derecho fundamental no es directamente exigible por sí mismo, se está en presencia de uno al menos exigible indirectamente y de realización progresiva. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización.²⁶

Desde una visión integral y de indivisibilidad de los derechos humanos, esa distinción o categorización no responde a los nuevos desafíos y retos que enfrenta la sociedad global, donde la interrelación de todos los derechos humanos es necesaria para garantizar el derecho a una vida digna y la posibilidad de desarrollo.

Sin embargo, los Estados han dado prioridad a unos y otros derechos y han establecido mecanismos diversos para garantizarlos, cuando los agentes del Estado por acción u omisión les vulnera.

En general, “se acostumbra decir que los derechos económicos, sociales y culturales son conculcados, no por una acción, sino por una “omisión” de actuar del Estado que no ha proveído de los instrumentos, instituciones, presupuesto o condiciones adecuadas para que estos derechos sean

²⁶ Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Voto Separado. Punto 6.

realizables (creación de escuelas, colegios, hospitales, políticas públicas, etc.).”²⁷

En este sentido, la corrupción se encuentra ligada a la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales, cuando los recursos destinados a generar las condiciones que permitan a los individuos gozar e estos derechos, se ven desviados por actos corruptos de los servidores públicos.

De igual manera, se puede vincular actos de corrupción a la violación de derechos civiles y políticos, tal sería el caso en el que un juez recibiera un soborno para decidir a favor de una de las partes en litigio, vulnerando así el derecho al debido proceso.

De acuerdo con una investigación del Management Systems International, la corrupción en el sector público es el uso indebido de un cargo público para beneficio privado, a menudo se considera que agrava las condiciones de pobreza (ingresos bajos, la mala salud y el estado de la educación, la vulnerabilidad y otras características) en los países que ya están luchando con las dificultades del crecimiento económico y la transición democrática.

Por otra parte, los países en situación de pobreza crónica se ven como zonas de reproducción naturales para la corrupción sistémica, debido a las desigualdades sociales y de ingresos e incentivos económicos perversos.²⁸

México es un ejemplo donde los índices de corrupción están relacionados con su desarrollo económico y social, toda vez, que día a día los recursos designados para la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Chetwin, Eric, *et al.*, *Corruption and Poverty: A review of recent literature*, Washington, Management Systems International, enero 2003.

no llegan a su destino final y no alcanzan los objetivos planeados. El fenómeno de la corrupción es uno de los factores que obstaculizan el desarrollo económico, fomentan la pobreza, la impunidad y, por ende, la seguridad pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos.

En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida.

Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse, en términos generales, que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos.

En este contexto, una situación de máxima violación de estos derechos significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema.²⁹

La corrupción entorpece las funciones del Estado, ocasionando que éste se vea imposibilitado para cumplir con las funciones para las que fue diseñado.

²⁹ CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay* 2001, Capítulo V, párr. 4.

De acuerdo con Joel Hellman y Daniel Kauffman, “la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Este es el comportamiento de la captura del Estado.”³⁰

El trabajo que Hellman y Kauffman han desarrollado se concentra principalmente en la influencia que las grandes empresas tienen en el diseño de las políticas públicas, donde la economía del Estado queda al servicio de esa clase empresarial y política que tienen al Estado capturado. Como lo señala Gruenberg:

En términos generales, mientras la captura del Estado le permite a un restringido grupo de empresas y políticos definir para beneficio propio la formulación de las reglas del juego que regularán las relaciones entre el Estado y el mercado; el clientelismo le permite a los partidos políticos manipular la prestación de los servicios sociales en base a criterios discriminatorios. Desde esta perspectiva, la corrupción tiende a sostener y reproducir la exclusión social de los grupos más vulnerables, bloqueando la realización de sus derechos humanos y desorganizando la acción colectiva para enfrentarla y denunciarla.³¹

Los altos niveles de corrupción pública y privada, cuando a la vez son crónicos y sistémicos, nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política. Este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito.

³⁰ Hellman, Joel, y Kauffman, Daniel, “La captura del Estado en las economías en transición,” *Finanzas & Desarrollo*, Florida, Vol. 38, Núm 3, Septiembre de 2001, p. 31.

³¹ Gruenberg, Christian, “Los derechos humanos como táctica anticorrupción ¿una reforma en la que todos ganan?” *Transparencia, Acceso a la Información y Tratamiento Penal de la Corrupción*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2011, pp.19-52.

Si se examinan los indicadores de impacto de estas políticas públicas, los altos niveles de corrupción pública que se observan en México nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de manera discrecional: tanto en el ejercicio del presupuesto, en los nombramientos, y en los órdenes administrativos.

Podemos citar un caso en donde las facultades discrecionales, acciones y omisiones del poder público tuvieron consecuencias graves en la sociedad: el caso de la guardería ABC.³²

Este caso evidenció las irregularidades en el sistema de contratación para la instalación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, al mostrar que sólo 14 de los 482 contratos otorgados por esta institución operaban de acuerdo a los requisitos y normas legales aplicables, mientras que el resto no respetaba las condiciones legales para garantizar la seguridad de las personas que asistían o laboraban en su interior.

Por lo tanto, sería posible plantear que en casos como estos, las acciones y omisiones de la autoridad tuvieron como consecuencia violaciones de derechos humanos.

³² El día 5 de junio de 2009 el incendio de la guardería ABC, que tuvo como consecuencia el fallecimiento de 49 menores, dejó al descubierto el negocio de las subrogaciones o contrataciones por parte del IMSS de guarderías particulares que no reúnen las condiciones de seguridad e idoneidad para la prestación de un servicio elemental a las madres trabajadoras afiliadas a esa institución de seguridad social. Ante la incapacidad de que el IMSS construya y administre directamente guarderías, acudió a una modalidad de privatización que es la contratación de locales de particulares, donde se improvisan guarderías. Son instalaciones cuyo destino original son bodegas comerciales, talleres mecánicos o naves industriales, pero dados los jugosos contratos que paga el IMSS, se habilitan como guarderías y se asignan de manera discrecional o con una normatividad muy laxa a los beneficiarios.

En este caso, la Corte estableció que a partir de los hechos ocurridos se violaron “garantías individuales” contenidas en la Constitución, donde los servidores públicos del IMSS podrían ser señalados como involucrados en las conductas violatorias de derechos humanos, el Ministro Arturo Zaldívar señaló: “Los directores de este organismo (IMSS) no instrumentaron políticas de alcance general que garantizaran, de manera efectiva, que las medidas de seguridad necesarias para la operación del sistema de guarderías fueran debidamente aplicadas.”

De lo anterior, podemos precisar cómo la agenda anticorrupción y la agenda de derechos humanos convergen en ciertos puntos, principalmente en que ambas pretenden un Estado que actúe con apego a los principios constitucionales y por lo tanto, con pleno respeto a los derechos humanos.

En ese sentido, se plantea en esta investigación la posibilidad de combatir las prácticas corruptas que inciden en la violación de los derechos humanos a través de los mecanismos de protección a los mismos dispuestos en el sistema jurídico mexicano, así como la posibilidad de hacer uso de los instrumentos que nos ofrece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para hacer posible este análisis, esta investigación está dividida en cuatro apartados, en el primero de ellos, denominado: “Corrupción: concepto, características y estrategias para combatirla,” se realiza un análisis del concepto de la corrupción, desde los principales enfoques o disciplinas que le estudian, intentando desarrollar una comprensión integral del concepto desde sus diversas aristas y posibles efectos, pues como se ha señalado anteriormente, alcanzar un concepto de corrupción resulta complicado, sin

embargo, es pertinente hacer el ejercicio para conocer sus componentes esenciales, mismos que permitirán discernir si ésta tiene efectos en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

En este apartado, se analizan los mecanismos internacionales disponibles para su combate, así como sus principales estrategias, para posteriormente, describir y examinar los diversos instrumentos y mecanismos disponibles en el sistema jurídico mexicano para combatir las prácticas que comprende la corrupción, con el fin de identificar los mecanismos útiles y aquéllos que se ven limitados en el cumplimiento de sus fines.

A través de la comprensión del concepto de corrupción, así como el marco jurídico de referencia para su combate, es que podemos analizar la efectividad de las herramientas vigentes, así como sus posibles vínculos con los derechos humanos.

Es así, que en el siguiente apartado se estudia el papel que los derechos humanos juegan en el sistema jurídico mexicano y los mecanismos nacionales disponibles para hacerlos efectivos, así como sus posibles efectos en el combate a la corrupción.

El apartado antes señalado es de suma importancia para esta investigación, pues una vez analizadas las estrategias vigentes para el combate a la corrupción y de protección de derechos humanos, es posible conocer si existe un punto de convergencia y si, de esta manera, es factible incidir en aquéllas mediante éstas.

Además, este apartado tiene otra finalidad, pues da pauta al análisis del último componente de esta investigación, que es precisamente el uso de los

instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, toda vez que para hacer uso de alguna herramienta ante instancias extranjeras, es necesario agotar los medios dispuestos por los ordenamientos internos, a menos que estos no existan.

Es así que, por último se procede a revisar el sistema interamericano de derechos humanos, sus principales instrumentos, facultades y los efectos que han tenido o pueden llegar a tener en la protección de los derechos humanos en México. De ahí que se pretende conocer su factibilidad para ser utilizados como estrategia para abatir las prácticas corruptas que favorecen, permiten, reproducen u ocasionan violaciones a derechos humanos.

Esto mediante el análisis de casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado o ha debido pronunciarse respecto a un caso concreto de corrupción. En este mismo apartado se analizan los obstáculos que presentan los instrumentos de este sistema para ser debidamente aplicados en el Estado mexicano.

Con base en lo anterior, se pretende elaborar un capítulo de conclusiones y propuestas, en el que se sistematizan los principales hallazgos de la investigación, así como la acreditación o descarte de la hipótesis planteada, para dar lugar a las propuestas que derivan de dichas conclusiones.

CAPÍTULO I

CORRUPCIÓN: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ESTRATEGIAS PARA COMBATIRLA

Corruption undermines democracy and the rule of law. It leads to violations of human rights. It erodes public trust in government.

*Ban Ki-moon
United Nations Secretary-General*

El fenómeno de la corrupción ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas, que han sido atraídas hacia su análisis, comprensión y sistematización. La complejidad del mismo se deriva de las diversas causas que lo originan y la variedad de efectos que produce.

La corrupción se presenta en múltiples formas y tiene efectos económicos, sociales, culturales, políticos, y jurídicos; la variedad de las conductas que pueden ser entendidas como corruptas y el carácter multicausal y multidimensional de este fenómeno dificulta la posibilidad de encontrar una definición unánime para todas las disciplinas, así como de un mecanismo uniforme para combatir sus fuentes y sus consecuencias.

De acuerdo con el objeto de investigación planteado, es necesario hacer un análisis del concepto de corrupción, sus componentes, características y principales enfoques en el combate a la misma, así como ir discerniendo si existen puntos de convergencia con la agenda de derechos humanos, ya sea en su concepto, causas, características, efectos o medios para abatirle.

Es por ello que este capítulo tiene por nombre “corrupción: concepto, características y estrategias para combatirla”, que para abordarlo se divide en dos apartados. En el primero de ellos se intenta llegar a un concepto de corrupción que satisfaga las necesidades del presente estudio. En este sentido, se aborda el concepto desde distintos enfoques del mismo, principalmente desde un aspecto jurídico, económico, político y social. Asimismo, se establecen las principales categorías de la corrupción, sus causales y consecuencias.

En el segundo apartado de este capítulo se hace un análisis de los mecanismos internacionales de combate a la corrupción, diferenciando los métodos utilizados por cada uno de ellos, de tal manera que facilite el estudio de las principales estrategias, tales como medidas represivas y preventivas, así como los instrumentos de monitoreo que presentan algunos de ellos.

Lo anterior con el objeto de contar con un marco de referencia respecto a la conceptualización y la agenda internacional de combate a la corrupción para posteriormente proceder al estudio de los medios dispuestos en el régimen jurídico mexicano.

1. Hacia un concepto de corrupción

La palabra corrupción proviene del latín *corrumpere*, que significa destrucción, devastación, o adulteración,³³ por lo que se entiende que “corrupción” tiene una connotación de carácter negativo, la cual ha sido asimilada como sinónimo de decadencia, desintegración, degeneración o envilecimiento.

³³ *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: www.rae.es

La corrupción es un fenómeno sumamente complejo, su propia definición varía dependiendo de la aproximación que se realice del mismo, por lo tanto, no existe una definición universalmente aceptada de la corrupción y mucho menos una estrategia uniforme para combatirla. No es simplemente una cuestión económica, política, social o moral, sino que abarca y se difunde a través de todas estas líneas, situación que hace más difícil su conceptualización.

En la Antigüedad, los teóricos políticos como Aristóteles la consideraban principalmente una cuestión moral, donde la corrupción se utilizó en el análisis de las estructuras y la función de la sociedad para caracterizar situaciones que se perciben como "marcadas por la decadencia del orden moral y político."

El enfoque del problema de la corrupción como un asunto moral no resulta equivocado, pues conviene recordar que la moral nos muestra la costumbre predominante. La moral, en cuanto costumbre, se concreta en la norma que entra a ser reguladora de la vida social, la cual se materializa en las leyes, códigos, manuales y acuerdos, ya sean tácitos o explícitos que sugieren cómo se debe actuar en un ámbito específico.³⁴

Los investigadores modernos señalan que la corrupción no es sólo un problema económico, sino que también se entrelaza con la política.

³⁴ Cfr. Díaz, Álvaro, "Ética y Corrupción, Lo público y la Democracia", *Convergencia*, México, Volumen 10, Número 31, Enero-Abril, 2003, pp. 141-151.

Por lo tanto, una reforma que pretenda abatir este problema requerirá cambios tanto en la estructura constitucional como en la relación subyacente del mercado y el Estado.³⁵

Otros han visto la corrupción como "una enfermedad del cuerpo político," una degeneración y la desintegración del sistema político. La corrupción va más allá de la cuestión simplista de incorrección económica por un individuo o grupo de individuos, ésta abarca una enfermedad más profunda en la sociedad.³⁶

En razón de lo anterior, es conveniente hacer un análisis de las distintas aproximaciones hacia el concepto y fenómeno de la corrupción, desde un enfoque económico, político y social, pues cada una de estas perspectivas requieren el diseño de políticas específicas que, a su vez, deberán estar interconectadas dentro de una política transversal.

Desde una aproximación económica, se puede decir que el corrupto es aquél que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal; es el que actúa en contra del orden positivamente establecido y lo altera, anteponiendo el interés, ya sea propio u otro cualquiera, al interés público.³⁷

El análisis económico de la corrupción se basa en el modelo conceptual de "agente" y "principal". El agente es la persona que actúa a nombre de su

³⁵ Rose-Ackerman, Susan, *The Challenge of Poor Governance and Corruption*, Copenhagen Consensus Challenge Paper, Abril 2004, obtenido de: [http://www.copenhagenconsensus.com/files/filer/cc/papers/governance_and_corruption_300404_\(0.7mb_version\).pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/files/filer/cc/papers/governance_and_corruption_300404_(0.7mb_version).pdf).

³⁶ Ajibade Idowu Mopelola, *Mainstreaming Human Rights into Anti-Corruption: A Strategy for Protecting Vulnerable Groups in Nigeria from Double Jeopardy*, November 19, 2008. Obtenido de: <http://ssrn.com/abstract=1304247>

³⁷ Estévez, Alejandro, "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social," *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, vol. 10, núm. 29, enero-marzo, 2005, pp. 43-85.

principal en ciertas actividades, por lo que debiera seguir los intereses del principal. El principal puede ser una persona u organización.

La corrupción se presenta cuando el agente actúa en contra de los intereses del principal. Klitgaard³⁸ señala tres factores determinantes en la decisión del agente: el monopolio de poder,³⁹ la discrecionalidad y la rendición de cuentas. Es decir, un agente comete un acto corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de corromperse superen a los posibles riesgos y costos-beneficio para sí o para un tercero.⁴⁰

Siguiendo la idea anterior, el monopolio de poder se presenta en tanto el agente es el único que ofrece un servicio público y éste no tiene competencia, entonces sus posibilidades de obtener beneficios mediante un soborno, son mayores. Por ejemplo, en los casos en que un agente detente el poder de otorgar alguna autorización, permiso, licencia u otro, necesaria para realizar una actividad productiva o comercial, éste tiene un mayor incentivo de solicitar un soborno al interesado en obtener la autorización.

El aplicar la perspectiva del análisis económico del derecho puede contribuir a identificar la naturaleza del problema, reconocer a los agentes y evaluar sus incentivos de comportamiento lícito e ilícito ante una determinada

³⁸ Klitgaard, Robert, "International Cooperation against Corruption", *Finance & Development*, Estados Unidos, Marzo, 1998, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>

³⁹ Al hablar de monopolio, conviene recordar la frase de Lord Acton, quien dijera "el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente" para ilustrar lo que ocurre cuando el poder de decisión se centra en una persona.

⁴⁰ Busquets, Renato, *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*, obtenido de: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatal..pdf>, fecha de consulta 10 de noviembre de 2013.

normativa.⁴¹

Al respecto, Di Tella y Ades señalan que el nivel de rentas o beneficios y la estructura del mercado determina el nivel de corrupción en la economía, por lo tanto, las normas tendentes a generar mercados más competitivos juegan un papel importante en el combate a la corrupción.⁴²

Existen incentivos para la corrupción cada vez que un agente público tiene discreción en la distribución de bienes y en la posibilidad de evitar un mal a una entidad privada. El agente tiene el incentivo de solicitar un soborno para incrementar sus ingresos a cambio de un bien que no le representa un mayor costo. Por otro lado, la entidad privada tiene el incentivo de ofrecer un soborno y obtener beneficios que de otra manera no hubiese obtenido.

Los poderes discrecionales surgen ante la imposibilidad de elaborar normas y reglamentos impenetrables, a prueba de errores y que contemplen todas las contingencias que pudieran presentarse al controlar o dirigir una actividad económica. Por lo tanto, una cierta flexibilidad y facultades discrecionales tienen que atribuirse a los administradores en la interpretación y aplicación de las normas.⁴³ No obstante, este margen discrecional constituye un incentivo para hacer un uso indebido del poder conferido, en beneficio privado.

La rendición de cuentas incluye, dentro de sí, una relación de partes involucradas: los que las exigen y los que las rinden; incluye una obligación

⁴¹ Rodríguez, Fernando, “¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del Derecho”, *La corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*, España, Editorial Ratio Legis, 2004, p. 15.

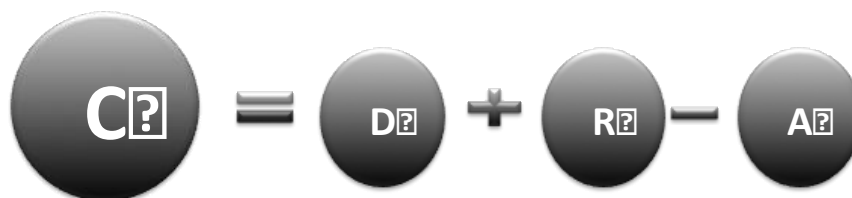
⁴² Ades, Alberto y Di-Tella, Rafael, “Rents, competition and corruption” *The American Economic Review*, volumen 89, núm. 4, 1999, pp. 982-993.

⁴³ Mynt, U, “Corruption: causes, consequences and cures”, *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 7, No. 2, December 2000, pp. 33-39.

por parte de los servidores, políticos o de la persona que detenta el poder público o privado y la capacidad de aplicar sanciones a éstas en caso de violación de sus deberes públicos o privados.⁴⁴

Esta última, a diferencia de los otros factores señalados por Klitgaard, tiene un efecto negativo en la corrupción, es decir, en la medida que la rendición de cuentas aumenta, la corrupción disminuye. La rendición de cuentas consiste en la responsabilidad del agente por sus actos frente al principal, en la medida en que aumenta la transparencia y los mecanismos para demandar la responsabilidad del agente, éste tendrá menos incentivos para ser corrupto.

Así pues, la corrupción aumenta cuando incrementa la discrecionalidad, la búsqueda de rentas o beneficios y disminuye la rendición de cuentas. Siguiendo a Myint,⁴⁵ la ejemplificación de los conceptos anteriores sería:



En la fórmula planteada, C se refiere a la corrupción, R a *rent seeking*, que puede ser definido como la búsqueda de rentas o beneficios, D se refiere al grado de discrecionalidad y A se refiere a *accountability* o rendición de cuentas.

⁴⁴ Sepúlveda, Irma, “La auditoría Superior de la Federación: un órgano para la rendición de cuentas”, *Encrucijada*, México, Quinto número, Mayo-Agosto, 2010, disponible en: http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art_n5_05_08_2010/art_ineditos5_1_sepulveda.pdf, fecha de consulta 15 de febrero de 2014.

⁴⁵ *Ibid.*

En razón de lo anterior, las políticas públicas deben estar dirigidas hacia la eliminación de los incentivos respecto a los actos de corrupción, tales como efectividad de la aplicación de sanciones y procedimientos administrativos más ágiles, así como a establecer normas transparentes que disminuyan los márgenes de discrecionalidad y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, todos estos involucrando la participación de la ciudadanía.

Ahora bien, al analizar la corrupción desde un enfoque económico, diversos estudios se han realizado en torno a los efectos de la corrupción en el mercado y en el desarrollo económico de un país.

Las evidencias demuestran que la inversión nacional, la inversión extranjera y el crecimiento económico disminuyen en mayor medida en los países corruptos, sin embargo, es común que sigan existiendo manifestaciones sobre la versión virtuosa del soborno, sostenida por algunos investigadores, señalando que ésta *grease the wheels of commerce*.⁴⁶

Quienes sostienen esta perspectiva, admiten que la corrupción puede llegar a tener un impacto positivo, al facilitar transacciones en países que cuentan con una regulación y burocracia excesiva. En particular, algunos dicen que los sobornos funcionan como aceite que puede acelerar los engranajes del comercio.⁴⁷

⁴⁶ Wei, Shang-Jin, *Corruption in Economic development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?*, World Bank Policy Research, núm. 2048, 1999.

⁴⁷ Además de los supuestos en los que la corrupción pareciera tener un efecto positivo dentro del mercado, también se plantean aquellos casos en los que el acto corrupto tiene un fin positivo. En este sentido Noonan, en su libro *Bribes*, narra la historia del filósofo austriaco Ludwig Wittgenstein, quien vivía en Londres cuando Austria fue anexionada a Alemania y sus hermanas vivían en Viena, sujetas a las leyes nazis de carácter racial. Wittgenstein viajó a Alemania y negoció con las autoridades alemanas, depositando una fuerte cantidad de dinero para que éstas no fuesen molestadas. En

Estas afirmaciones encuentran su razón en países como el nuestro, donde existen sectores económicos altamente regulados, con trámites excesivos y una falta de coordinación entre las autoridades intervinientes, ya sea porque son de distintos ámbitos de gobierno o porque no existen los mecanismos de gestión interna, situación que desalienta a los posibles inversionistas e incentiva su participación en prácticas corruptas con el fin de alcanzar un acuerdo, trámite, permiso u otro de manera pronta y eficaz.

De igual manera, la falta de transparencia y conocimiento respecto a los procedimientos y plazos para la obtención de permisos, licencias, u otro trámite administrativo, incentiva la práctica de sobornos para agilizar el despacho de los mismos.

Mientras algunos sostienen estas afirmaciones, existen académicos que ven a la corrupción como *sand in the wheels of commerce*, es decir, un entorpecimiento de los procesos económicos, ante el uso desperdiciado de los recursos destinados para la corrupción, así como aquellos destinados para su combate.⁴⁸

Lo anterior, en tanto que estos recursos podrían ser invertidos de una manera productiva, el pago de los sobornos no garantiza que los bienes o beneficios prometidos sean concedidos, y ante tal incumplimiento, los

un caso como éste, el acto corrupto tuvo un beneficio al proteger la integridad de las hermanas Wittgenstein. Sin embargo, este efecto positivo está relacionado con el marco normativo que se infringe, ya que si las normas vigentes en un momento determinado atentan contra los principios y los derechos fundamentales, ésta no debería ser aplicada.

⁴⁸ Wei, Shang-Jin, *op. cit.*

inversionistas no tienen un recurso legal para demandar el cumplimiento del acuerdo.

Así mismo, es posible afirmar que la corrupción, aunque puede llegar a funcionar como un facilitador en los procesos internos, los efectos que presenta en el largo plazo pueden llegar a ser devastadores para una sociedad e incluso para la misma empresa que incurrió en la práctica corrupta. Por ello se hace indispensable la reorganización interna de las instituciones en las que estas prácticas son más frecuentes, disminuyendo cargas burocráticas y transparentando los procedimientos internos.

Desde una perspectiva macroeconómica, existe una relación entre el crecimiento económico y la corrupción. Gundlach y Paldam⁴⁹ afirman que existe una relación entre los ingresos y la corrupción, que en la medida que los países se enriquecen, la corrupción se desvanece.

Es posible apreciar que existe esta relación entre los países más desarrollados y sus niveles de corrupción, tales como Dinamarca o Noruega,⁵⁰ así como los niveles de corrupción que presentan los países con un menor desarrollo económico, esto no significa que la corrupción sea exclusiva de los países pobres o en desarrollo, sino que las formas de corrupción que se presentan en unos y otros son diferentes.

No obstante lo anterior, no todos están de acuerdo en que la corrupción endémica se encuentra en la naturaleza de las cosas y la suerte poco envidiable de los países de bajos ingresos. Estas personas más optimistas

⁴⁹ Gundlach, Eric, y Paldam, Martin, "The transition of corruption: from poverty to honesty", *Kiel Institute for the World Economy*, Alemania, No. 1411, 2008.

⁵⁰ Estos países ocupan los primeros lugares en la evaluación de Transparencia Internacional, a través del Índice de Percepción de la Corrupción.

señalan que hay países en desarrollo en el mundo, como Botswana y Chile que, en la actualidad, tienen menos corrupción que muchos países industrializados.

Éstos señalan que las economías en desarrollo, como Hong Kong, China y Singapur han sido capaces de transformarse a sí mismos de ser muy corruptos a relativamente limpios en un plazo razonablemente corto.⁵¹

La existencia de la corrupción indica la falta de respeto por las normas que regulan las relaciones en una sociedad determinada. Representa la necesidad de hacer pagos adicionales para que las cosas se lleven a cabo.⁵² La corrupción inunda todas las manifestaciones sociales, agrediendo los intereses más esenciales del ciudadano en beneficio de quienes detentan el poder.

Desde la dimensión política de la corrupción, ésta representa un mayor reproche, en tanto que es aquella cometida por los gobernantes, quienes detentan el cargo de representación en virtud del sufragio de la ciudadanía y de quienes se supone un actuar ético y en apego a los principios compartidos con el interés general.

Esta clase de corrupción no es posible resolverla únicamente desde aspectos formales, sino desde el fomento de una democracia participativa.

De acuerdo con Nieto “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo.”⁵³ Este autor señala que la corrupción política debe reunir cuatro

⁵¹ Myint, U, *Corruption, op. cit.* pp. 33-39.

⁵² Cuervo-Cazurra, Álvaro, “Who cares about corruption?” *Journal of International Business Studies*, abril, 2006, pp. 803-822.

⁵³ Nieto, Alejandro, *Corrupción de la España democrática*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p. 7.

caracteres básicos:⁵⁴

- a. La actividad ha de ser realizada por personas o grupos que ocupan un cargo público de naturaleza representativa por elección directa o por nombramiento indirecto;
- b. El cargo público ocupado ha de implicar el ejercicio de autoridad pública derivada y de un cierto margen de decisión libre en la gestión de los recursos transmitidos;
- c. Entre las razones de la comisión del acto, u omisión, reputado como corrupto debe concurrir un interés personal del sujeto. Dicho interés puede ser directo o indirecto y debe implicar un beneficio personal otorgado por un tercero u obtenido por sí mismo si es el beneficiario directo del acto si intervención del sujeto corruptor, y
- d. El cargo público ha de ser consciente de que sus acciones son o pueden ser consideradas por las reglas de comportamiento, establecidas por los diversos sujetos que le han otorgado la confianza para acceder al cargo público por lo que tratará de mantener sus actos en secreto.

Al respecto, Jorge Malem⁵⁵ establece que la corrupción política es el abuso de un poder posicional, que tiene las siguientes características:

- a. El abuso es cometido por un representante electo o bien por un funcionario público;
- b. Para que se dé la corrupción política es necesario un sistema normativo de carácter político que sirva de referencia.

⁵⁴ Bustos, Rafael, "Corrupción Política y Derecho", *Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

⁵⁵ Malem, Jorge, "La corrupción política", *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 31, 2001, pp. 579-595.

Lo que puede ser corrupto en un Estado o región probablemente no lo sea en otro, es decir, el marco normativo de referencia nos permite contextualizar el fenómeno de la corrupción.

“En este sentido, la idea de corrupción política pone el acento en la regla violada y no en el personaje o sus motivaciones”, lo que difiere de la aproximación económica de la corrupción, donde la misma se centra en el papel que ocupa el agente, así como de las motivaciones para llevar a cabo el acto corrupto;

- c. Un acto de corrupción política no necesariamente entrañan una acción antijurídica. Si bien existe una tendencia a identificar el acto de corrupción política sólo si ese mismo acto es reprochable penalmente también, y
- d. Los actos de corrupción siempre están ligados a obtener un beneficio extraposicional, no es necesario que este beneficio sea de carácter económico.

El primer elemento señalado por Malem, al igual que Nieto, se refiere al sujeto que comete el acto corrupto, señala que la corrupción política la realiza quien ostenta un cargo público, ya sea que haya sido electo para ello o designado.

Es importante señalar que al hablar de corrupción política nos centramos en la persona que ostenta el poder político encomendado, ya sea a través de comicios electorales o designado dentro de la administración pública.

Quizás esta sea la característica más importante de esta aproximación al fenómeno de la corrupción, además de las posibles consecuencias a las que

se harían acreedores quienes incurran en una práctica corrupta de esta naturaleza, es decir, la responsabilidad política del sujeto activo.

El segundo elemento o característica apuntada por Malem incorpora como factor el marco jurídico de referencia, el cual está íntimamente ligado con los aspectos sociales, económicos y culturales, pues como bien señala existen conductas que pueden ser corruptas en un Estado, mientras que en otro pueden ser legales y socialmente aceptadas.

Desde esta perspectiva, los antropólogos tienden a ser comprensivos con los obsequios y favores que otros llaman corrupción; éstos estudian los pagos u obsequios que se realizan a los oficiales y el mutuo intercambio de favores; observan las tradiciones que enfatizan la lealtad hacia los amigos, familiares, tribu, religión o grupo étnico. Estos académicos usualmente se niegan a etiquetar como corrupción los actos que se basan en lazos afectivos.⁵⁶

Es por ello que el carácter cultural juega un papel importante en la determinación de las conductas que comprenden la corrupción, y hace más complicado encontrar un concepto unánime, ya que una misma conducta puede ser socialmente desaprobada en una región determinada, mientras que en otra es una conducta reprochable que atenta contra el interés público.

Como bien señala Rudecindo Vega, la corrupción es una contracultura en la que los valores de justicia, equidad, igualdad, tolerancia, democracia, públicamente admitidas y positivizados por nuestras normas jurídicas, son

⁵⁶ Rose-Ackerman, Susan, "Corruption: Greed, Culture and the State", *Yale Law Journal Online*, Vol. 120, pp. 124-140, 2010.

dejadas de lado o vulneradas por prácticas clandestinas, secretas o silenciadas que buscan beneficios particulares en desmedro de los colectivos y sociales.

“La corrupción como contracultura es un motor dinámico de nuestras sociedades que tiene raíces históricas. Ésta es la dimensión cultural de la corrupción.”⁵⁷

Como lo señala Gruenberg: “la corrupción no se considera como un simple acto egoísta, aislado o coyuntural, sino como una práctica profundamente social, moldeada por nociones culturales acerca del poder, los privilegios y el estatus social.”⁵⁸

En relación con el marco normativo de referencia, las sociedades modernas cuentan con un cuerpo normativo que rige la conducta de los individuos y estas normas son administradas por funcionarios electos o designados. Los Estados pueden incorporar valores y reglas que choquen o contravengan tradiciones culturales y, por lo tanto, aunque un acto sea formalmente corrupto, éste se pierde entre las interacciones sociales habituales, pues las prácticas corruptas se desarrollan día a día dentro de una sociedad que se ha vuelto permisiva, tolerante e incluso generadora de dichos actos.⁵⁹

⁵⁷ Vega, Rudecindo, “Corrupción estructural, una aproximación diferente”, *Revista Probidad*, Edición Dieciséis, octubre-noviembre/2001, disponible en: <http://www.revistaprobidad.info/016/021.html>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015.

⁵⁸ Gruenberg, Christian, “Los derechos humanos como táctica anticorrupción ¿una reforma en la que todos ganan?”, *Transparencia, Acceso a la Información y Tratamiento Penal de la Corrupción*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2011, pp.19-52.

⁵⁹ *Ibid.*

Por ende, resulta indispensable no sólo establecer un conjunto de normas e instituciones para el combate a la corrupción, sino el diseño de políticas públicas que integren a la sociedad hacia una cultura de la legalidad, en la que esta última se convierta en un actor que demande el ejercicio adecuado del poder público, rompiendo así este esquema de discrecionalidad e impunidad.

Garzón Valdez señala que el sistema normativo de referencia, cuando hablamos de corrupción política, es el de la democracia representativa institucionalizada en el Estado de Derecho.⁶⁰

En tal sentido Seibel⁶¹ considera que el Estado Constitucional de Derecho se asienta en la separación entre ejercicio del poder y las cualidades morales de quienes lo ostentan. La moral personal, la moral colectiva no son un instrumento aceptable de control del ejercicio del poder en el Estado de Derecho.

Son la Constitución y las leyes las bases de nuestra confianza en que quienes desempeñan el poder del Estado no lo usarán inadecuadamente. En tal sentido, en todo estado Democrático de Derecho los gobernantes están sometidos a una moral mínima socialmente aceptada que es el Derecho; la moralidad básica de la política es el principio de legalidad.

El cumplimiento de los estándares de ética política por los representantes del orden político, será fundamental como forma de generar confianza en la Constitución y en el Estado de Derecho. Ahora bien, en el

⁶⁰ Citado por Bustos, Rafael, "Corrupción Política y Derecho", *Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

⁶¹ Seibel, Wolfgang. "Institutional Weakness, Ethical Misjudgement: German Christian Democrats and the Kohl Scandal" *Motivating Ministres to morality*, Australia, Ashgate, 2001, pp. 27-28.

Estado Constitucional de Derecho, el corazón de todo estándar de ética política debe incluir el respeto a los Derechos Humanos. Los gobernantes deben respetar estas pautas de conducta, pero en virtud de su posición en cuanto representantes de la comunidad han de hacerlo de una forma cualificada.

De lo anterior, deriva la importancia de establecer vínculos entre los derechos humanos y los actos de corrupción, en tanto que aquéllos dotan a las personas de herramientas ante el abuso del poder público en detrimento de los mismos, mientras que los mecanismos de combate a la corrupción generalmente tienen un enfoque horizontal que ha mostrado resultados pobres.

En cuanto a la tercera característica señalada por Malem, éste considera que no necesariamente un acto corrupto es un acto antijurídico, al respecto Daniel Kauffman establece “es cada vez más ampliamente aceptada de que la corrupción puede surgir a través de otras formas menos obvias y que pueden estar permitidas dentro de un marco normativo de referencia, éstas pueden implicar la colusión entre las partes por lo general, tanto de los sectores público y privado, y puede ser legal en muchos países.”⁶²

El cabildeo por parte del sector privado a cambio de la aprobación de legislación en particular - sesgado a favor de los agentes - o la asignación de los contratos públicos pueden ser considerados como ejemplos de la interacción de los dos representantes de los sectores privados y públicos, en donde el segundo hace uso de los poderes invertidos públicamente a costa de mayor bienestar público.”⁶³

⁶² Kauffman, Daniel y Vicente, Pedro, *Legal Corruption*, Banco Mundial, Octubre 2005, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal_Corruption.pdf, fecha de consulta 16 de octubre de 2013.

⁶³ *Op. cit.*

El ejemplo más directo y frecuente de este acuerdo que tenemos en mente es en la que un político tiene "conexiones" cercanas al sector privado y ambos explotan esa relación en beneficio mutuo. Estas dos partes pueden intercambiar favores con el tiempo que "pagan entre sí", ya sea a través de la asignación de una legislación específica o contratos de adquisición y de asignación de fondos de financiamiento de campañas políticas; o simplemente a través de un cambio en político entre los jugadores de élite.⁶⁴

Un marco normativo débil permite un margen amplio de interpretación respecto a lo que se entiende por actos de corrupción. A manera de ejemplo, es posible observar en México cómo el conflicto de interés, si bien se encuentra dispuesto tanto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la falta de precisión normativa y la ausencia de mecanismos de control permiten que la línea que divide el conflicto de interés sea tan delgada que se difumine.

Es innegable que "la corrupción se muestra como una actividad altamente distorsionadora del proceso económico, político y social. En una democracia se puede afirmar que corrupción y democracia son términos mutuamente excluyentes."⁶⁵

La corrupción socava la estructura social, el principio de mayoría y las bases de la democracia. Si la soberanía emana del pueblo y, para su ejercicio, éste designa a sus representantes, estos últimos deberán ejercer el poder

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Op. cit.* p. 595.

conferido en razón del interés general. La democracia constituye el medio para legitimar y controlar al poder.

Para determinar las causas que originan la corrupción pública, Concepción y Grullón⁶⁶ señalan que se debe a las siguientes circunstancias:

- a. Un problema de carácter legal, por cuanto la ausencia de leyes o la existencia de leyes débiles y atrasadas permiten que ciertos comportamientos no puedan ser perseguidos y sancionados o no puedan serlo adecuadamente;
- b. Un problema de gestión, por cuanto la ausencia de controles o la existencia de controles obsoletos promueven la existencia de sistemas caracterizados por el dispendio, la ineficiencia y la corrupción;
- c. Un problema de carácter económico, por cuanto los bajos salarios que normalmente se paga a los servidores y empleados públicos constituyen un aliciente importante a las prácticas corruptas, y
- d. Un problema de carácter administrativo, por cuanto la existencia de estructuras y procesos administrativos arcaicos y anacrónicos dificultan la relación entre el estado y el contribuyente o el ciudadano, promoviendo con ello la existencia de mecanismos alternativos, informales e ilegales, a través de los cuales se supera esa dificultad.

Las causas descritas, como las señaladas por Klitgaard, son factores determinantes en la generación, conservación y reproducción de actos corruptos, sin embargo, es necesario entender que “la corrupción no es una mera contradicción con la legalidad vigente, susceptible de ser fiscalizadas por

⁶⁶ Salgado, Cecilia, “El flagelo de la corrupción: conceptualizaciones teóricas y alternativas de solución”, *Liberabit*, Revista de psicología, Perú, núm. 10, 2004, pp. 27-40.

unas instancias de control administrativas o judiciales. Se trata de toda una fenomenología; de una auténtica contracultura que se filtra en el tejido social, empapando el juego de relaciones entre los individuos que la integran – servidores públicos y administrativos-, vinculada fundamentalmente a una preocupante falta de compromiso ciudadano.”⁶⁷

Los altos niveles de corrupción pública y privada, cuando a la vez son crónicos y sistémicos, nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política. Este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito.

Si se examinan los indicadores de impacto de estas políticas públicas, los altos niveles de corrupción pública que se observan en México con infiltración de la delincuencia organizada nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de manera discrecional en el ejercicio del presupuesto, el en los nombramientos y en los órdenes administrativos.

Es por ello que la corrupción debe ser combatida desde distintos frentes, uno desde la formación de un sistema normativo eficiente que responda a las necesidades concretas de una sociedad y que establezca los controles administrativos para desincentivar las prácticas corruptas, eliminando los espacios discrecionales. Asimismo, la eficiencia de la administración pública va acompañada de una mejora regulatoria que elimine trámites burocráticos excesivos.

⁶⁷ Bustos, Rafael, “Corrupción Política y Derecho”, *Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

Con base en lo anterior, se pueden apreciar las complejidades que representa el estudio del fenómeno de la corrupción, toda vez que sus múltiples aristas nos ofrecen distintas posibilidades de aproximarnos a su estudio y al diseño de las estrategias para su combate.

Encontrar una definición suficiente para explicar el concepto de corrupción es muy ambicioso y probablemente no se obtenga el resultado esperado. Es necesario considerar o cuando menos tener en cuenta la diversidad de las causas y los efectos de la corrupción.

Entender que la corrupción no se debe únicamente a las condiciones subjetivas del agente corrupto, sino que existen factores que permiten, favorecen e incluso reproducen la corrupción, por lo que es menester tomar en cuenta el carácter estructural del problema. Al respecto Moreno Ocampo establece:

Concentrarse exclusivamente en la aplicación de la ley penal, desconoce el hecho fundamental de que los seres humanos vivimos y actuamos bajo una multiplicidad de reglas complejas. A la luz de combatir la corrupción estructural, es más efectivo modificar los incentivos creados por esa multiplicidad de reglas que castigar a los transgresores a partir de instituciones jurídicas de alcance limitado.⁶⁸

La corrupción puede ser un síntoma de muchas enfermedades de la sociedad. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción tiene que ser afrontado desde distintos ángulos.

Si bien las normas y un sistema de coacción es indispensable, los países también deben prestar atención a la reforma de la función del gobierno en la economía, en particular las áreas que dan a los servidores públicos facultades

⁶⁸ Moreno, Luis, *Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las "islas de integridad"*, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Palermo, abril, 1998, p.2.

discrecionales, que son los espacios en donde se puede presentar la corrupción.

El reclutamiento y la promoción de los servidores públicos sobre una base de mérito, y pagarles un salario competitivo a las alternativas del sector privado ayudan a atraer a la alta calidad, los funcionarios responsables.

La presión internacional sobre los países corruptos, incluyendo criminalizar el soborno de servidores públicos extranjeros por empresas multinacionales, es útil. Pero el éxito de cualquier campaña de lucha contra la corrupción depende en última instancia de la reforma de las instituciones nacionales en los países actualmente corruptos.⁶⁹

Sin embargo, es indispensable considerar que los actos corruptos pueden ser identificados, así como los agentes corruptos, por lo que la represión penal o administrativa de estas conductas juega un papel importante.

El término corrupción abarca un margen amplio de acciones humanas. Para comprender sus efectos en un sistema económico y político, sirve diseccionar el término a través de la identificación de ciertos tipos específicos de actividades o transacciones que produce tanto en el sector público como privado, y en ambos casos, se deposita la confianza, al asignar un cargo, el cual se explota para obtener beneficios privados que van más allá de aquellos a los que el titular de la posición tiene derecho.

Al hablar de actos de corrupción pública se refiere a soborno, extorsión, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito

⁶⁹ Wei, Shang-Jin, *Corruption in economic development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?*, World Bank Policy Research Working Paper, Febrero, 1999.

de los agentes públicos, además de aquellas conductas que se deriven de las mismas.

Por agente público o funcionario público se entiende: toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial en el Estado, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno y; toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno.⁷⁰

El soborno consiste en una recompensa irregular para influir sobre la conducta de un agente público en relación con una decisión que es gratuita o debe ser tomada objetiva e imparcialmente, pero en virtud de la recompensa se modifica en algún sentido; la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales y, la solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.⁷¹

⁷⁰ Artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁷¹ Artículo 15 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Cuando se habla de extorsión en materia de corrupción, se refiere a la conducta realizada por un agente público hacia un particular para que éste realice una contraprestación, de manera irregular, a favor del agente.

La malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.⁷²

El tráfico de influencias es otra de las formas de corrupción, consiste en la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona; la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.⁷³

Los agentes públicos del Estado pueden incurrir en corrupción mediante el abuso de funciones o del cargo, es decir, a través de la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte del funcionario público en

⁷² Artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁷³ Artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.⁷⁴

Otra de las formas de corrupción que afecta la organización y el buen funcionamiento del Estado, como la satisfacción de los derechos es el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.⁷⁵

La identificación de las conductas entendidas como corrupción facilita la generación de mecanismos e instrumentos para su combate. Asimismo, el entendimiento y conocimiento de las causas que las generan, favorecen o reproducen, permiten adoptar estrategias para la prevención. Por otro lado, la importancia de conocer los efectos directos e indirectos que producen estos actos corruptos deben propiciar la creación de políticas dirigidas a su mitigación.

De los enfoques anteriores podemos ver que la corrupción encierra un sinnúmero de conductas y que sus orígenes y causas son diversos, por ende, no es posible encontrar una definición que sea suficiente. Sin embargo, las Naciones Unidas proponen la siguiente: “Comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias

⁷⁴ Artículo 19 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁷⁵ Artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

ganancias”⁷⁶, incluye el comportamiento del funcionario como de la sociedad, así como el marco normativo de referencia y los fines de la conducta.

Por otro lado, los efectos de la corrupción son tan variados y sus consecuencias se pueden expandir por todas las dimensiones de la vida social y llegar a afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

2. La corrupción desde el derecho internacional

La corrupción se ha convertido en uno de los más serios problemas sociales que no distingue condiciones sociales, económicas, políticas, culturales o étnicas, es capaz de traspasar las fronteras y convertirse, como señala Cecilia Salgado, en un grave flagelo mundial.⁷⁷

La gravedad del fenómeno de la corrupción y la amenaza que representa para las instituciones, la democracia, el desarrollo económico, la estabilidad y seguridad de los Estados, traspasando las fronteras de los mismos, genera la necesidad de crear un marco jurídico que vaya más allá del régimen nacional y que establezca a la corrupción como un objeto de la política criminal internacional.

Es por ello que en los últimos tiempos se hayan visto intensificados internacionalmente los esfuerzos dirigidos a procurar una mejor prevención de este fenómeno desde el plano global y/o regional, y a asegurar una mejor persecución y sanción de los hechos mediante una colaboración internacional

⁷⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *The global programme against corruption*, Viena, Septiembre 2004, obtenido de: http://www.unodc.org/documents/afghanistan/AntiCorruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

⁷⁷Salgado, Cecilia, *op. cit.*, pp. 27-40.

que se presenta ya como irrenunciable para poder combatir la corrupción y para promover el sentido de responsabilidad, transparencia y legalidad.

Recientemente, ha tomado un papel relevante la inclusión de la corrupción privada y la corrupción de los funcionarios públicos extranjeros e internacionales entre los sujetos de la corrupción. Los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción tienen como finalidad, no sólo la criminalización de actos corruptos, sino la armonización en las medidas preventivas y sancionadoras, de tal manera que favorezcan la cooperación internacional entre los Estados para abatir este problema.

Lo anterior se debe a la complejidad que representa la persecución de los actos corruptos en un plano internacional, toda vez que la diversidad legislativa y cultural entre los distintos Estados, conduce a la ausencia de una definición uniforme del término corrupción y las conductas que comprende. Por lo tanto, la creación de un marco jurídico internacional de combate a la corrupción se volvió necesaria.

Ante esta necesidad, los Estados, a través de las distintas organizaciones internacionales de carácter regional, han ido generando instrumentos en contra de la corrupción. Éstas han sido la OEA, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Unión Africana.

Desde el ámbito global destacan los instrumentos elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y por Naciones Unidas. Además de las anteriores, es necesario incluir los instrumentos nacionales que tiene un alcance de aplicación extraterritorial, como es el caso

de la Ley para prevenir prácticas corruptas en el extranjero o *Foreign Corrupt Practices Act*.

No fue hasta la década de 1970, cuando el Congreso estadounidense se involucró activamente en contra del soborno, que este movimiento adquirió fuerza y dientes. La atención del Congreso hacia el problema de la corrupción fue atraída, en parte, por el escándalo de *Watergate* y por las revelaciones y descubrimientos acerca de los sobornos que las corporaciones americanas realizaban a servidores públicos en el extranjero para la obtención de contratos o beneficios.

Esta norma se convirtió en la primera ley en el mundo en regular negocios nacionales realizados por funcionarios en gobiernos extranjeros y en un mercado extranjero para la obtención de contratos o beneficios. Fue promulgada con el propósito de establecer como “ilegal”, para ciertas clases de personas y entidades, la realización de pagos a servidores públicos de gobiernos extranjeros para ayudar a obtener o retener negocios.

En concreto, las disposiciones contra el soborno de la FCPA prohíben el uso deliberado de cualquier medio de comercio interestatal de manera corrupta en cumplimiento de cualquier oferta, pago, promesa de pago o autorización de pago de dinero o la entrega de algo de valor a cualquier persona, a sabiendas de que la totalidad o una parte de ese dinero o cosa de valor se ofrecerán, entregarán o prometerán, directa o indirectamente, a un funcionario extranjero para influir en él en su capacidad oficial, para hacer o dejar de hacer un acto en violación de su deber legal, o bien para asegurar una ventaja indebida en el mercado.

Desde 1977, las disposiciones contra el soborno de la FCPA se aplican a todas las personas de los Estados Unidos de América y ciertos emisores extranjeros de valores.

Con la promulgación de determinadas modificaciones en 1998, las disposiciones contra el soborno de la FCPA se aplican ahora también a las empresas extranjeras y las personas que hacen que, directamente o a través de agentes, realizan un acto que facilite el pago corrupto que tenga lugar dentro del territorio de dicho país.

En un análisis reciente que realiza Andrew Brady Spalding,⁷⁸ profesor de International Business en Richmond University, señala que el catalizador de un amplio debate público sobre la política contra la corrupción se encuentra en una acción ahora pendiente de cumplimiento de la FCPA que debe demostrar el más alto perfil en la historia.

Señala que Walmart, tal vez la corporación multinacional estadounidense más infame, está siendo investigada por el pago de sobornos sistemáticamente en los países en desarrollo, induciendo a la violación de los derechos humanos. En este documento sugiere la aplicación de la FCPA como un instrumento para combatir prácticas corruptas que inciden en la violación de los derechos humanos.

Contrario a lo planteado en la hipótesis de esta investigación, éste supone el empleo de la FCPA como un medio para la protección de derechos humanos, en tanto que esta investigación supone el uso de los mecanismos de

⁷⁸ Spalding, Andrew, *Corruption*, "Corporation and the New Human Right", *Washington University Law Review*, Washington, enero 2014.

protección de derechos humanos para el combate de aquélla. De cualquier manera, resulta importante para esta investigación la aproximación realizada por Spalding, pues establece un vínculo entre ambas agendas y la complementariedad de las mismas.

Ahora bien, entre los instrumentos de carácter regional, el primero en ver la luz fue la Convención Interamericana contra la Corrupción. Su origen se sitúa en la Cumbre de Presidentes de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, en la cual, el gobierno de Venezuela presentó un proyecto de convención que sería la base sobre la que trabajaría el grupo de trabajo de la Asamblea General de la OEA, “Probidad y Ética Cívica”, para la elaboración del texto definitivo que se aprobaría Caracas el 29 de marzo de 1996.

Como señala el artículo 2 del documento su propósito es promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; así como la cooperación entre los Estados para asegurar la eficacia de las medidas y acciones adoptadas contra la corrupción.

Dentro de sus disposiciones, contempla un apartado de medidas preventivas, dentro de las que señala la creación de normas de conducta para los funcionarios públicos, así como mecanismos para hacerlas efectivas; sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos de los mismos; sistemas de contratación y adquisición de bienes; la eliminación de beneficios tributarios a quienes violen las normas contra la corrupción; sistemas de

protección para proteger a los funcionarios y ciudadanos que denuncien los actos de corrupción; mecanismos de participación ciudadana y otros.⁷⁹

Asimismo, este ordenamiento contempla la represión penal de las siguientes conductas:⁸⁰

- a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada;
- b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada;
- c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado; y
- d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

Los tipos penales que señala la Convención son muy amplios y deja a los Estados la facultad de incorporarlos en su régimen jurídico interno a través de las medidas que consideren pertinentes.

En 2002 se puso en marcha el mecanismo que evalúa su cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y desde entonces estos dos instrumentos han pretendido constituirse como las herramientas principales en la cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en las Américas.

⁷⁹ Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

⁸⁰ Artículo XI de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El MEISIC es un mecanismo de carácter intergubernamental, con espacios de participación para la sociedad civil que tiene por objeto apoyar a los Estados Partes en la implementación de las disposiciones de la Convención. Se constituye como un foro de intercambio de información en materia de buenas prácticas. Sus evaluaciones revelan el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Se evalúan las leyes, medidas, políticas e instituciones y se emiten recomendaciones.

Otro de los mecanismos que incorpora esta Convención es la cooperación entre los Estados para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción. Durante la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en 2009 en Puerto España, se declaró:

Reforzaremos nuestra lucha contra todas las formas de corrupción, prácticas fraudulentas y conducta no ética, aumentando la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la eficiencia en los sectores público y privado. Reafirmamos nuestro compromiso con la Convención Interamericana contra la Corrupción, y declaramos nuestro apoyo a la ratificación y aplicación efectiva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En el marco de la legislación nacional e internacional aplicable, reiteramos nuestro compromiso a negar acogida a funcionarios corruptos, a quienes los corrompen y a sus bienes, y a cooperar en su extradición, así como en la recuperación y la restitución del producto de la corrupción a sus legítimos propietarios.⁸¹

Dentro de los convenios internacionales destaca la *Anti-bribery Convention* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁸² Fue promovida por los Estados Unidos de América al ser éste el único país que sancionaba a sus nacionales por soborno a los funcionarios extranjeros mediante la FCPA.

⁸¹ OEA/Ser.ECA-V/DEC.1/09, Declaración Compromiso de Puerto España, 19 de abril de 2009, disponible en http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf, fecha de consulta 16 de octubre de 2013.

⁸² La OCDE es un organismo internacional, con sede en París, Francia, integrado por 30 Estados Parte que tiene como objetivo principal suministrar a los gobiernos en un ámbito donde discutir, desarrollar y perfeccionar políticas públicas económicas.

Las Partes en la Convención Anti-Soborno de la OCDE se han comprometido a luchar contra la oferta de sobornos por parte de sus ciudadanos (individuos y empresas) a funcionarios públicos extranjeros, es decir, también los que operan en países no Partes en la Convención contra el Soborno (también denominado "suministro-lado "soborno o" cohecho activo"). Sus principales objetivos son limitar la competencia desleal en las transacciones comerciales internacionales y el desarrollo de apoyo.⁸³

Al igual que la Convención Interamericana contra la Corrupción, ésta no tiene un aplicación directa o un mecanismo coactivo, sino que requiere que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para incorporar las disposiciones de la Convención. Las normas para combatir el soborno en las transacciones comerciales comprenden:

- a. Tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales;
- b. Imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para las personas físicas y jurídicas;
- c. Establecer el soborno de funcionarios públicos extranjeros como un delito;
- d. Establecer las normas de contabilidad y auditoría para prohibir el uso de los documentos contables, y
- e. Facilitar la asistencia legal mutua y la extradición.

⁸³ Ehlemann-Cache, Nicola, *The impact of the OECD Anti-bribery Convention*, obtenido de <http://www.oecd.org/mena/investment/41054440.pdf>, fecha de consulta 6 de enero de 2014.

Ahora bien, con carácter global se encuentra la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. A finales de la década de los noventa, la Oficina de la ONU contra las drogas y el delito publicó en Viena el Programa Global contra la Corrupción, con objetivos a nivel global-la aprobación de instrumentos internacionales contra la corrupción- y a nivel nacional- lograr el apoyo y ayuda técnica entre los Estados para elaborar normas y mecanismos de prevención, así como para la formación de los propios funcionarios o agentes destinados a la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, antes de lograr un convenio en esta materia, el 15 de noviembre de 2000 veía la luz en Palermo la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo, con el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

Señala “(...) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional constituirá un instrumento eficaz y el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir, entre otras cosas, actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos.”⁸⁴

Además, la Convención de Palermo hace referencia a la corrupción, exigiendo a los Estados Partes a la tipificación de la corrupción activa y

⁸⁴ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, Noviembre, 2000.

funcionarios nacionales y sugiriendo, tipificar el cohecho activo y pasivo de funcionarios extranjeros.

Poco después de la reunión en Palermo, la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 55/61, en la que la Organización reconoce la conveniencia de elaborar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención del año 2000 y decide establecer un comité especial encargado de la negociación de dicho instrumento.

Días más tarde se adoptó la Resolución 55/188, en la que se insiste en la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales para combatir la corrupción en las transacciones comerciales internacionales y resalta la importancia de elaborar instrumentos contra la transferencia ilícita de fondos y la necesidad de restituir esos fondos a sus países de origen.

El resultado de las negociaciones fue la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en Mérida, México, el 31 de octubre de 2003, cuyos fines son, según su artículo 1 “promover las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la luchas contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.”

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción contempla un capítulo II destinado para las medidas preventivas, que a diferencia de los otros instrumentos internacionales este apartado es más amplio y establece que los Estados deberán aplicar y mantener políticas coordinadas contra la corrupción

que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.⁸⁵ De alguna manera pretende incorporar los factores que señala Klitgaard como determinantes en la corrupción.

Dentro de las medidas preventivas se establecen:

- a. Cada Estado parte deberá crear un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción,⁸⁶ además deberá otorgar la independencia necesaria para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y contar con un personal especializado;⁸⁷
- b. La incorporación de medidas preventivas en el sector público, señala que los Estados deberán establecer sistema de convocatoria, contratación, promoción y jubilación basados en principios de eficiencia y transparencia, donde se incluirán procedimientos para la selección y formación de los titulares de los cargos públicos, su adecuada remuneración y la creación de códigos de conducta de los funcionarios públicos. Incluso incorpora la adopción de medidas legislativas y administrativas para aumentar la transparencia en el financiamiento de las candidaturas;⁸⁸
- c. En relación con las contrataciones públicas, señala que las partes deberán adoptar medidas para establecer sistemas de contratación pública, basados en la transparencia, competencia y criterios para la adopción de decisiones;

⁸⁵ Artículo 5.1 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁸⁶ Artículo 6.1 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁸⁷ Artículo 6.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción..

⁸⁸ Artículos 7 y 8 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Estos sistemas deberán difundir públicamente la información a los procedimientos de contratación y licitaciones, deberán formular previamente las condiciones de participación, criterios de selección y reglas de licitación. Además incorporarán un mecanismo de examen interno para garantizar los recursos y soluciones legales;⁸⁹

- d. La adopción de medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda.⁹⁰ De igual manera, fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa;⁹¹
- e. Medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial y el Ministerio Público, otorgando a este último independencia análoga, respecto de aquél. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder;⁹²
- f. Mecanismos para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando

⁸⁹ Artículos 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁹⁰ Artículo 10 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁹¹ Artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁹² Artículo 11 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas,⁹³ y

- g. Medidas para prevenir el lavado de dinero, establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilización para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en dicho régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente y, cuando proceda, del beneficiario final, al establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas.⁹⁴

Es posible observar que la Convención contempla un enfoque preventivo respecto al combate a la corrupción, estableciendo una serie de lineamientos y medidas mínimas para prevenir los actos de corrupción, tales como aquéllas destinadas a incrementar la transparencia en el ejercicio público, a reglamentar el ejercicio del poder en la contratación de los servidores como en las contrataciones y licitaciones públicas. De igual manera, incorpora las medidas relacionadas con la conducta de los agentes públicos mediante códigos que establezcan un mínimo de consideraciones en el ejercicio de sus funciones.

⁹³ Artículo 12 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁹⁴ Artículo 14 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción establece un capítulo para la penalización y aplicación, en él se señalan las conductas que los Estados partes deberán tipificar, tales como soborno a funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones públicas internacionales; malversación o peculado; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado en el sector privado; blanqueo del producto del delito; el encubrimiento; y la obstrucción de la justicia.

Además, este ordenamiento contempla que los Estados deberán adoptar las medidas para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre los delitos antes señalados, así como la posibilidad de incorporar medidas apropiadas para proporcionar protección a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquier hechos relacionados con estos delitos.

Esta Convención es parte del sistema jurídico mexicano al haber sido ratificada por el Estado, por lo que sus disposiciones son de carácter vinculante. Por consiguiente, el análisis de la implementación de estas disposiciones se realizará dentro del siguiente apartado.

Es conveniente señalar que existen otros instrumentos regionales de combate a la corrupción, como en el ámbito de la Unión Europea, que cuando en 1997 se adoptaba el mencionado Convenio OCDE, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa debatía un programa de acción contra la corrupción que tenía como prioridad la elaboración de un convenio penal contra la corrupción.

Para evitar la duplicación inútil o la incompatibilidad entre los instrumentos de la OCDE y del Consejo de Europa, y los provenientes de la Unión Europea, en el seno de ésta se aprobaron Posiciones Comunes en 1997.

En el ámbito europeo, es preciso distinguir entre las iniciativas procedentes de la Unión Europea y las procedentes del Consejo de Europa, pues unas y otras no tienen el mismo ámbito de aplicación. Dentro de la Unión Europea, las primeras iniciativas contra la corrupción se vincularon a la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas. Es el primer protocolo adicional al Convención relativo a la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas.

La necesidad de otorgar un tratamiento más amplio al problema de la corrupción motivó la adopción de un nuevo documento, el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, cuyo objetivo era lograr el castigo penal en las legislaciones nacionales de cualquier acto de corrupción en el que estuvieren implicados o afectara a funcionarios comunitario o de Estados miembros de la Unión.⁹⁵

De igual manera, dentro de la Unión Africana se adoptó el 11 de julio de 2003 la Convención para la prevención y lucha contra la corrupción con los ambiciosos objetivos de promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos

⁹⁵ Pérez, Ana y Demelsa, Benito, “La política Criminal Internacional contra la Corrupción”, *Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción y otros delitos conexos.⁹⁶

Estos mecanismos de carácter jurídico han dado lugar a un marco jurídico internacional de lucha contra la corrupción y han ubicado este fenómeno como un objeto principal de la política criminal, logrando armonizar paulatinamente las normas nacionales que regulan el combate a la corrupción, así como fortalecer los mecanismos de cooperación internacional. Sin embargo, al hablar del combate internacional contra la corrupción no se puede dejar de lado el papel que realizan las organizaciones internacionales, principalmente Transparencia Internacional.

La principal organización no gubernamental dedicada a la lucha contra la corrupción es Transparencia Internacional, fundada en 1993 por Peter Eigen, antiguo responsable del Banco Mundial, esta organización no denuncia casos individuales de corrupción, sino que lucha contra ella a través de los denominados pactos, islas o sistemas de integridad, mediante los cuales se insta a las empresas a dejar de sobornar, asegurándoles que sus competidores en el mercado actuarán con la misma manera.

Transparencia Internacional se estructura en capítulos nacionales, esto es, en entidades dedicadas al fortalecimiento de los sistemas nacionales de integridad en cada país. Todos los capítulos nacionales deben respetar los principios de TI referentes a la no investigación de casos concretos de corrupción, y deben construir coaliciones con el gobierno, sector privado y sociedad civil.

⁹⁶ *Ibid.*

La aportación más relevante de TI es el índice de percepción de corrupción IPC, se trata de una publicación anual que se realiza desde 1995, en la cual se clasifica a los países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre sus funcionarios públicos y políticos.

El IPC es el resultado de una serie de encuestas llevadas a cabo por instituciones independientes a expertos y a empresas del país en cuestión. Se basa en percepciones, lo cual quiere decir que eso no signifique realmente que sea el país más corrupto.

En el año 1999 y como complemento al IPC, TI publicó el índice de fuentes de soborno. Con algunos cambios en la metodología, volvió a publicarse en los años 2002, 2006, 2008 y 2011. El índice en 2011 refleja una clasificación de los 28 países económicamente más influyentes del mundo según la propensión de sus empresas a sobornar en el extranjero. Este ranking se basó en la formulación de dos preguntas a 3,016 ejecutivos de empresas de treinta países.

Transparencia Internacional elabora cada año, asimismo, el Informe Global sobre la Corrupción y el Barómetro Global sobre la Corrupción. El primero refleja una evaluación del estado de la corrupción a nivel mundial. Recoge noticias y análisis de expertos y activistas, y destaca los últimos avances en la campaña anticorrupción. Aborda un periodo de 12 meses y evalúa el impacto de la corrupción en un sector específico.

En el informe global de 2014 de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 103 de 175 países evaluados, 82 posiciones debajo de Chile y

34 por debajo de Brasil. México constituye el país peor evaluado de los treinta países de la OCDE.⁹⁷

En razón de lo anterior, es necesario generar estrategias que vinculen a las personas como titulares de derechos y miembros de una sociedad que demandan por el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos, quienes ejercen el poder conferido para asegurar el goce y ejercicio de los derechos humanos, contribuyendo así al desarrollo social.

⁹⁷ http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_comunicado_de_prensa_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2012#sthash.gJStwe0H.dpuf

CAPÍTULO II

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Una vez analizado el fenómeno de la corrupción desde distintos enfoques y desde los instrumentos jurídicos internacionales que se ocupan del mismo, es posible apreciar que no existe una solución única a dicho problema, pues ésta se manifiesta en conductas tan diversas como en múltiples escenarios. Esta afirmación constituye una premisa fundamental en el diseño de las normas y políticas tendentes a abatirlo, pues reconoce la necesidad de un enfoque integral desde diversas disciplinas.

En México, la corrupción se ha desarrollado en todas sus posibles manifestaciones y en la mayoría de los espacios de interacción social. El marco jurídico vigente y las políticas públicas diseñadas e implementadas hasta este momento no han sido suficientes para detener este creciente fenómeno, al no haberse diseñado los mecanismos capaces de garantizar una eficiente y eficaz rendición de cuentas.

Si tomamos como referencia las fórmulas señaladas en apartados anteriores, que estipulan que la corrupción se presenta donde existe un monopolio de decisión o poder, discrecionalidad y ausencia de la rendición de cuentas, una regulación adecuada debe aproximarse a cada uno de estos elementos para eliminar la concentración de poder, reducir los márgenes discrecionales y aumentar la información, transparencia y las potestades para exigir del agente los resultados esperados del ejercicio de su encargo.

Para ello es necesario el diseño de políticas públicas integrales que permitan el control del poder, el cual no se constriñe únicamente a supervisar

las actividades de quienes ostentan un cargo público, sino que simultáneamente debe establecer métodos para prevenir el abuso del poder. Es así que la corrupción se combate desde la prevención y la represión.⁹⁸

Si tomamos como referencia las medidas dispuestas por la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, citadas en el apartado anterior, es posible apreciar que éstas pretenden establecer mecanismos de supervisión, tanto interna como externa, así como códigos y medidas que disuadan a los agentes respecto del abuso del poder.

Estas medidas han debido ser adoptadas por el Estado mexicano en su régimen jurídico interno como parte de sus compromisos internacionales, así como parte de una política interna que legitime el poder público y asegure el ejercicio adecuado del mismo en beneficio social.

El sistema jurídico es la base sobre la cual se cimientan las políticas públicas necesarias para diseñar un método efectivo que permita conocer la actuación pública, limite el ejercicio discrecional de la misma y haga posible la sanción de quienes incumplan sus obligaciones.

Tal y como señalan Concepción y Grullón,⁹⁹ la ausencia de leyes o la existencia de leyes débiles y atrasadas es una condición que favorece la corrupción pública, es menester en esta investigación analizar el marco jurídico vigente en México, con el fin de identificar las deficiencias, áreas de oportunidad y posibles aciertos de las mismas, así como sus implicaciones en

⁹⁸ Véase Huerta, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 35-36.

⁹⁹ Citado por Salgado, Cecilia, *El flagelo de la corrupción: conceptualizaciones teóricas y alternativas de solución*, Liberabit, Revista de psicología, Perú, núm. 10, 2004, pp. 27-40.

la gestión pública, es decir, los controles internos y las estructuras y procesos administrativos.

“La corrupción es uno de los muchos problemas que las sociedades buscan resolver mediante el incremento de la efectividad de la rendición de cuentas.”¹⁰⁰ En la medida que los representados puedan atribuir responsabilidad a sus representantes cuando éstos incurran en acciones indebidas o contrarias a su mandato, entonces las posibilidades de incurrir en actos de corrupción serán menores.

En teoría, hay tres formas de rendición de cuentas: diagonales, horizontales y verticales. La rendición de cuentas diagonal es cuando los ciudadanos usan las instituciones de gobierno para obtener una mejor supervisión de las acciones del estado, y en el proceso se involucran en la formulación de políticas, elaboración de presupuestos, seguimiento de los gastos y otras actividades.

La rendición de cuentas horizontal sujeta a los servidores públicos a la restricción y supervisión, o "frenos y contrapesos" por otras agencias del gobierno (es decir, tribunales, defensores del pueblo, los organismos de auditoría, bancos centrales) que se puede poner en duda, y eventualmente sancionar a un funcionario por conducta impropia.

¹⁰⁰ Mashaw, Jerry, “Rendición de cuentas, diseño institucional”, *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 123.

La rendición de cuentas vertical tiene un funcionario público responsable ante el electorado o ciudadanía a través de elecciones, una prensa libre, una sociedad civil activa y otros canales similares.¹⁰¹

De acuerdo con O'Donell, los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser verticales u horizontales. La rendición de cuentas vertical o externa parte de principios democráticos, donde el ciudadano ejerce su derecho de elegir a sus representantes para el ejercicio del poder que le corresponde, y puede hacer del conocimiento de éstos sus demandas, además de exigir el cumplimiento de sus obligaciones y recurrir ante las instancias legales correspondientes para sancionar el incumplimiento de sus deberes.

La rendición de cuentas horizontal o interna comprende a las instituciones o agencias que, dentro de la administración gubernamental, ejercen los mecanismos de control y vigilancia a quien ejerce el poder público.

Los mecanismos de control interno, si bien se encuentran inmersos en la administración pública, estos representan una entidad donde las demandas de la sociedad pueden permear para una adecuada vigilancia, control y posible sanción de los servidores públicos.

No obstante lo anterior, como bien señala Guillermo O'Donell:

(...) el efecto de las demandas sociales y de los medios de información, hasta donde éstos denuncian y/o demandan restitución o castigo por presuntos actos ilícitos de las autoridades públicas, depende en gran parte de las acciones que puedan emprender organismos públicos adecuadamente autorizados, con el fin de investigar y eventualmente sancionar los delitos.¹⁰²

¹⁰¹ Transparency International, *The Anti-Corruption Plain Language Guide*, julio, 2009, p. 2.

¹⁰² O'Donell, Guillermo, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, Número 152, Noviembre-Diciembre, 1997, pp. 143-167.

Esta circunstancia ha llevado en numerosas ocasiones a una vigilancia sesgada, donde los intereses económicos y políticos juegan un papel sustancial en los procedimientos y decisiones de los órganos de control, a pesar de las constantes demandas ciudadanas.

Lo anterior ha conducido a que los nuevos modelos de control y rendición de cuentas pretendan ser autónomos y con una mayor participación de la ciudadanía, pues se ha demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de estos organismos y los niveles de cercanía e interacción de los mismos con la sociedad civil.¹⁰³

Es por ello que este capítulo tiene como objeto señalar los mecanismos de control interno u horizontales y externo o verticales vigentes en el sistema jurídico mexicano con el fin de identificar sus deficiencias, áreas de oportunidad y sus posibles aciertos.¹⁰⁴

Nuestra Constitución establece controles para el ejercicio del poder público a través de la instrumentación de mecanismos que prevengan la concentración de poder,¹⁰⁵ buscando salvaguardar no sólo la norma

¹⁰³ O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *Democratic Accountability in Latin America*, Editores Mainwaring y Welna, Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.

¹⁰⁴ En este documento se analizarán los instrumentos y organismos federales, tomando en consideración que generalmente éstos son reproducidos en las entidades federativas y en los municipios, por lo que no se agotará un análisis detallado de las legislaciones locales.

¹⁰⁵ En efecto, el principio de la división de poderes cuyo objetivo fundamental es impedir su ejercicio arbitrario, constituye el mecanismo para imponer límites al poder público, asimismo y como complemento del principio enunciado debe haber un sistema que garantice los derechos del individuo, d ahí que en el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se mencione que

fundamental en sí misma, sino el conjunto de derechos consagrados y reconocidos por ésta y que tienen un impacto directo en vida diaria de las personas y la sociedad en general.¹⁰⁶

Como lo señala Konrad Hesse, la cooperación, responsabilidad y el control establecido en la Constitución, previene el abuso de poder, lo que implica que no es suficiente regular el sistema de control para asegurar la eficacia de los límites del poder, sino que se requiere un esquema para atribuir responsabilidades.¹⁰⁷

Es por ello que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos encuentra su base en la CPEUM, la cual establece en su Título Cuarto, denominado *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*, los mecanismos para atribuir la responsabilidad política, civil, administrativa o penal de los servidores públicos.

En este contexto, son servidores públicos, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los siguientes:

Los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Además de los anteriores, este precepto también señala en su párrafo tercero que serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las

aquella sociedad en la que la garantía de los derechos individuales no estuviera asegurada ni la separación de poderes establecida no tendría Constitución.

¹⁰⁶ Cfr. Hurtado, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 20.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 25.

leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebido de fondos y recursos federales:

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Por lo anterior, resulta necesario para esta investigación conocer cuáles son los órganos competentes y los procedimientos para atribuir responsabilidades a los servidores públicos e imponer las sanciones correspondientes por el uso indebido del poder público conferido.

A través de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 se crea un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El objetivo de su creación es el de coordinar los respectivos esfuerzos de cada una de las instancias que lo integran, a fin de implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad pública.¹⁰⁸

Como se ha señalado anteriormente, el combate a la corrupción debe hacerse desde varios frentes, a través de estrategias preventivas y correctivas

¹⁰⁸ Véase Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Proyecto-de-Dictamen-en-materia-del-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.pdf>, fecha de consulta: 10 de julio de 2015.

que involucren tanto a instancias gubernamentales, como privadas y sociales. Es por ello que la creación de una instancia que coordine los distintos esfuerzos resulta necesaria.

De acuerdo con la CPEUM, el Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Como es posible observar, éste es un comité integral que busca la interrelación entre todas las instituciones que, de una u otra manera, son responsables de vigilar y controlar el ejercicio del poder público. Ahora bien, lo que resulta más importante de esta nueva configuración sistémica es la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana.

Este Comité estará integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que la legislación secundaria, misma que no se ha emitido y que hasta entonces no podrán hacer efectivo el ejercicio de éste.

La inclusión del Comité de Participación Ciudadana merece ser reconocida, pues una de las claves fundamentales en la legitimación del poder público es integrar a la ciudadanía en los procesos decisorios. La participación

ciudadana, en el marco de un gobierno abierto, asegura el compromiso social y político en el diseño e implementación de las políticas públicas.

El Comité coordinador, que integra a todas las instituciones, deberá establecer los mecanismos de coordinación entre los sistemas locales; el diseño de políticas integrales para la fiscalización, prevención y control de los hechos de corrupción y adiciona que principalmente en las causas que los originan.

Esta facultad es de suma importancia, pues generalmente se adoptan políticas de reacción, medidas sancionatorias, pero poco se hace en atacar las causas que originan los problemas sociales, económicos, jurídicos, institucionales, y demás que permiten y coadyuvan a la existencia y reproducción de las prácticas corruptas.

El Comité coordinador realizará un informe anual, en el que podrá emitir recomendaciones no vinculantes para la adopción de las políticas que se han identificado y corresponderá a estas entidades determinar si procederán a su implementación. Esto constituye una limitante para asegurar la eficacia de las políticas que se implementen, pues al menos las entidades deberían estar obligadas a emitir un razonamiento fundamentado respecto a la no adopción de las recomendaciones emitidas.

Lo más significativo del sistema nacional anticorrupción es haber sentado las bases para generar una coordinación interinstitucional para el diseño de políticas públicas integrales.

Por otra parte, la Constitución no hace referencia respecto a los efectos que ocasiona la corrupción, porque si bien deben atenderse las causas que

originaron la presencia de dichas prácticas nocivas, también deben diseñarse estrategias para mitigar y reparar los daños que éstas ocasionan.

Con base en lo anterior, es conveniente hacer un breve análisis de las instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción en el marco del sistema de responsabilidad comprendido en la CPEUM.

1. Responsabilidad administrativa

El control interno es la fase de la administración, por medio de la cual se establecen los mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, programación, organización y ejecución de las actividades competentes.¹⁰⁹

De acuerdo con el texto constitucional, se aplican sanciones administrativas a los servidores públicos por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su cargo.

Las sanciones administrativas consisten en la amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación o sanciones económicas. La competencia para investigar y substanciar los procedimientos administrativos serán la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de control interno y serán resueltos por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. En relación con las faltas administrativas por parte de miembros del Poder Judicial

¹⁰⁹ Cfr. Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Universidad Autónoma de México, 2009, p.32.

de la Federación serán competencia del Consejo de la Judicatura Federal, sin perjuicio de aquellas que correspondan a la ASF.¹¹⁰

Para hacer un análisis de lo anterior, es conveniente revisar estas instituciones encargadas de la investigación y substanciación de los procedimientos en contra de los servidores públicos que, por medio de sus actos u omisiones, hayan incurrido en una falta administrativa.

1.1. Auditoría Superior de la Federación

El artículo 74 de la CPEUM señala, en su fracción VI, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el revisar la cuenta pública del año anterior con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Esta revisión se realiza a través de la ASF que, conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, verificará el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales, comprendiendo dentro de éstos los que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

De igual manera, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica.¹¹¹

¹¹⁰ Artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Artículo 79, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A partir de la reforma constitucional de mayo de 2015, la ASF podrá solicitar información relativa a ejercicios anteriores al de la cuenta pública, así como realizar fiscalizaciones en “tiempo real”, es decir, ésta podrá solicitar información relativa respecto al ejercicio fiscal en curso y de años anteriores cuando se hayan recibido denuncias que motiven dicha revisión.

Además, corresponde a la ASF investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y para ello podrá efectuar visitas domiciliarias para solicitar la exhibición de documentos.

Derivado de las investigaciones que la ASF ejecute y de las que se desprendan irregularidades, podrá promover responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

Como es posible observar, ésta no tiene facultades para atribuir responsabilidades y sancionar a quienes incurran en alguna acción u omisión contraria a la ley en el ejercicio de sus funciones, salvo los procedimientos resarcitorios que sigue la misma.

La ASF, de acuerdo con la Constitución, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.¹¹²

Sin embargo, la Cámara de Diputados tiene la función de “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de

¹¹² Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.”¹¹³ Ésta conoce de los programas estratégicos y anuales de la ASF; opina sobre el proyecto de presupuesto anual de la ASF; presenta los candidatos para Auditor Superior de la Federación, y, entre otras actividades, ordena a la Unidad de Evaluación y Control la realización de auditorías a la ASF.¹¹⁴

La UEC es el órgano técnico de la Comisión de Vigilancia, es una especie de contraloría interna, que realiza principalmente las siguientes funciones:

- Análisis a informes de auditoría que se rinden a la Cámara de Diputados;
- Evaluación de auditorías practicadas por la ASF;
- Seguimiento al proceso de registro y control el ejercicio presupuestal;
- Estudios e investigaciones en materia de fiscalización superior, publicaciones especializadas, sistematización de información estadística y documental relacionada con la fiscalización superior;
- Registro y control patrimonial;
- Atención de quejas y denuncias en contra de servidores públicos de la ASF, y
- Práctica de auditorías, visitas e inspecciones, y asesoría jurídica a la Comisión de Vigilancia.¹¹⁵

¹¹³ Artículo 74, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁴ Artículo 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹¹⁵ H. Congreso de la Unión, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinaria

Además de la Comisión de Vigilancia y la UEC, existen otras circunstancias que limitan el ejercicio de la ASF y lo supeditan a la Cámara de Diputados. Tal es el caso del nombramiento del Auditor Superior de la Federación, el cual es propuesto por la Comisión de Vigilancia y electo por las dos terceras partes de los presentes en la Cámara de Diputados.

Asimismo, el Auditor no cuenta con la inmunidad procesal a la que hace referencia el artículo 111 de la CPEUM por lo que puede ser sometido a procedimiento penal y ser removido de su encargo sin la necesidad de agotar el procedimiento de la declaración de procedencia.

Además, las capacidades operativas de la ASF también se encuentran limitadas, pues ésta sólo alcanza a fiscalizar el 6% del presupuesto,¹¹⁶ situación que revela la necesidad de fortalecer dicha institución para el ejercicio efectivo de sus funciones.

El resultado de las auditorías que lleva a cabo la ASF adquiere diversas formas: la comprobación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de las obligaciones de los entes auditados; la identificación de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública; la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, y el conocimiento de desviaciones o irregularidades, mismas que pueden ser solventadas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados

s/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/006_comision_de_vigilancia/002_atribuciones, consultado en 23 de febrero de 2014.

¹¹⁶ Cárdenas, Jaime, "El Estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México", *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 101.

incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución, o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso.

Sin embargo, la rendición de cuentas efectiva no puede ser alcanzada, si a través de ésta no es posible de atribuir responsabilidades y sancionar administrativa o penalmente a quienes incurran en prácticas u omisiones que hayan derivado en el ejercicio indebido de los recursos públicos. Dentro de las acciones que la ASF puede realizar se encuentran las siguientes:¹¹⁷

Tipo de acción	Descripción	Criterios para concluir con la acción	Plazos legales involucrados hasta la conclusión de la acción			Consecuencia en caso de no concluirse con la acción
			Plazo de notificación por parte de la ASF	Plazo de respuesta del ente auditado	Plazo para que la ASF se pronuncie	
Recomendación (Preventivo)	Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.	Respuesta de entidad fiscalizada.	10 días hábiles a partir de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización superior (IRFS) a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención.
Recomendación al desempeño (Preventivo)	Sugerencia para fortalecer el desempeño, actuación de servidores públicos y cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión.	Respuesta de la entidad fiscalizada precisando mejoras efectuadas, acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o razones por las cuales no resulta factible su implementación.	10 días hábiles a partir de la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención.
Solicitud de aclaración (Preventivo)	Se requiere a entidad fiscalizada documento y respalde operaciones y montos observados no justificados o no comprobados	Respuesta y documentación suficiente y competente.	10 días hábiles a partir de la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de recepción de la solicitud de aclaración.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Formulación de Pliego de Observaciones.

¹¹⁷ Auditoría Superior de la Federación, obtenido de http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

	durante la revisión.					
Pliego de observaciones (Correctivo)	Observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, así como presunta responsabilidad de infractores en cantidad líquida.	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.	160 días hábiles a partir de la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de recepción del pliego de observaciones.		Se inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitorias a servidores públicos o particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina indemnización correspondiente por daños o perjuicios, estimables en dinero. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la autoridad competente mediante procedimiento administrativo de ejecución.

Dentro de las funciones correctivas de la ASF, en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las responsabilidades que se finquen, tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, a la Hacienda Pública Federal, o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Estas responsabilidades resarcitorias para obtener las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, se atribuyen en primer lugar, a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales, que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la

revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.¹¹⁸

Al respecto, la ASF ha iniciado 1491 procesos resarcitorios desde 2001 a 2012, de los cuales se han resuelto 1344 y 147 se encuentran en proceso.¹¹⁹ Ésta ha recuperado de 2001 a 2013 \$94,652.1 millones de pesos.¹²⁰

Como es posible observar, la ASF no tiene como principal objetivo o responsabilidad la prevención y detección de prácticas de corrupción que hagan uso de los recursos públicos para fines distintos de los que su administración fue conferida. No obstante, a través de las auditorías que realiza, aporta elementos que contribuyen a la identificación de estas prácticas, toda vez que las recomendaciones y sugerencias que emiten cuando detectan conductas o hechos, pueden ser considerados por la autoridad competente para investigar y sancionarlos.

Sin embargo, una de las principales deficiencias de la ASF es que ésta no tiene facultad sancionatoria frente a hechos de corrupción y lo que hace es fincar responsabilidades resarcitorias cuando se ha ocasionado un detrimento patrimonial y el único caso en el que la ASF impone multas es cuando solicita una información necesaria para el cumplimiento de su labor y no se la suministran.

No obstante, quien ejerce esta última facultad es la Tesorería de la Federación. Como lo señala Irma Sandoval, al referirse a las facultades

¹¹⁸ Capítulo II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹¹⁹ Auditoría Superior de la Federación, http://www.asf.gob.mx/Section/122_FincamientoResponsabilidadesResarcitorias

¹²⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Opinión sobre el Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de 2001 a 2013, con cifras al 31 de marzo de 2015*, México, RSM Bogarín y Cía, 2015.

sancionadoras, “estas nuevas facultades de sanción para el auditor son urgentes, dado el nivel de corrupción e impunidad imperante en el país, ya que no es suficiente documentar las irregularidades y corruptelas, sino que habría que avanzar a fincar de responsabilidades.”¹²¹

Ahora bien, como señala el artículo 79, en su fracción I, párrafo quinto: “La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.”

Por consiguiente, sólo podrá promover las acciones a las autoridades competentes de atribuir responsabilidades administrativas o penales, siendo éstas las siguientes:¹²²

Acción	Carácter	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	Correctivo	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	Promovente ante el Servicio de Administración tributaria (SAT).
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	Correctivo	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.	Promovente ante los Órganos Internos de Control (OIC), las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública (SFP), etc.
Denuncia de hechos	Correctivo	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público.

¹²¹ Sandoval, Irma, “Nuevos retos para la Auditoría Superior de la Federación”, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 247.

¹²² Véase Auditoría Superior de la Federación, obtenido de: http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion

	Ley.	
--	------	--

De acuerdo con la ASF¹²³, el estatus de las denuncias presentadas desde 1998 a 2014 por la misma es la siguiente:

ESTADO DE LA DENUNCIA	TOTAL DE DENUNCIAS
EN INTEGRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO	618
CONSIGNADAS	22
NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL	12
EN RESERVA	9
AMPARO	15
TOTAL	

La información anterior, revela cómo la Procuraduría General de la República ha logrado integrar sólo el 3.5% del total de las denuncias recibidas por la ASF en un periodo de 16 años, teniendo el 90% de las mismas aún en investigación, lo que muestra cómo las capacidades de ambas instituciones para sancionar prácticas corruptas son notoriamente deficientes.

Como un aspecto a destacar es que alrededor del 98% de las observaciones emitidas por la ASF a las dependencias de la Administración Pública Federal son atendidas efectivamente. De igual manera, el porcentaje de recuperaciones económicas derivadas de la fiscalización superior al Ejecutivo es de casi 50 por ciento. No obstante, el universo fiscalizado por la ASF respecto al presupuesto total ejercido por el Ejecutivo es de 37% y menos

¹²³ Auditoría Superior de la Federación, obtenido de: http://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales.

del 1% de las irregularidades detectadas por el órgano de fiscalización superior culminan en denuncias de hechos ante el Ministerio Público.¹²⁴

Además de lo anterior, la ausencia de autonomía presupuestal y la inexistencia de un porcentaje fijo del presupuesto de egresos destinado para el funcionamiento adecuado de la ASF, conduce a que la Comisión de Vigilancia y la Cámara de Diputados amplíen o restrinjan el presupuesto, de acuerdo a criterios políticos y no precisamente de carácter técnico.¹²⁵

El hecho de que la ASF sea un órgano dependiente de la Cámara de Diputados debiera significar que, si ésta representa a la ciudadanía, existe un lazo que la une con el máximo órgano de fiscalización de nuestro país, el cual es fundamental para la rendición de cuentas y por ende, primordial para la democracia mexicana, no obstante, queda sujeta un cuerpo con intereses predominantemente políticos.

En estas circunstancias, nos encontramos ante un órgano de fiscalización débil, en razón de sus capacidades operativas y coercitivas, además de dependiente del cuerpo legislativo.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MEISIC), citado en apartados anteriores,

¹²⁴ México Evalúa, *¿Cómo controlar la corrupción?*, disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_CUAD_IMIC-LOW.pdf

¹²⁵ Mijangos, María de la Luz, "Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación", *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 211.

ha hecho diversas recomendaciones al Estado mexicano en torno a la ASF, dentro de la cuales podemos distinguir las siguientes: ¹²⁶

- Fortalecer la coordinación con otros órganos de control, entidades estatales o autoridades de todos los niveles y órdenes del Estado, con los que la ASF deba relacionarse para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- Agilizar la toma de decisiones, por parte de las instancias de control y fiscalización;
- Agilizar la culminación, por parte de la autoridad competente, de las averiguaciones previas relativas a las denuncias de hechos formuladas por la ASF como resultado de la revisión de las Cuentas Públicas;
- Adoptar las medidas pertinentes para agilizar la culminación de los procedimientos resarcitorios iniciados por la ASF, y
- Adoptar las medidas pertinentes para agilizar la recuperación, por parte de la Tesorería de la Federación, de los recursos correspondientes a las responsabilidades por detrimento patrimonial.

Las recomendaciones emitidas por el MEISIC revelaron la falta de coordinación de la ASF con otras autoridades y el rezago en la toma de decisiones y culminación de sus procedimientos internos, así como la falta de continuidad y conclusión de las investigaciones criminales iniciadas con motivo de las denuncias de la ASF respecto a actos de corrupción.

¹²⁶ Véase Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.L.SG/MESICIC/doc.332/12 rev. 4, 14 de septiembre de 2012, disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013.

Para cumplir con esta falta de coordinación, la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 estableció que ésta se coordinará con las autoridades locales de fiscalización. Si bien la coordinación y cooperación entre las instituciones encargadas de fiscalizar los recursos públicos es necesaria, también podría dar lugar a dejar en manos del órgano de fiscalización local el examen respecto de los recursos federales ejercidos.

Jaime Cárdenas hace las siguientes sugerencias en torno a la ASF: derogar la Comisión de Vigilancia; derogar la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, o darle otras atribuciones; otorgar autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, de gestión, técnica y jurídica; y, transparentar e incorporar a la sociedad en las tareas de la ASF.¹²⁷

Si bien se ha reformado la CPEUM, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación continúa sin modificación alguna, por lo que esta unidad permanece vigilando la función de la ASF.

1.2. Secretaría de la Función Pública

Como órgano de control interno del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública es la responsable de que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, así como de sancionar a los que no lo hacen así; promover el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirigir y determinar la política de compras públicas de la Federación, coordinar y realizar auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordinar los procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital,

¹²⁷ Cárdenas, Jaime, *op. cit.* p. 110.

operar y encabezar el Servicio Profesional de Carrera, coordinar la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evaluar la gestión de las entidades.

Si tomamos como referencia las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, podríamos señalar que éstas pretenden generar mecanismos que transparenten la designación y promoción de los servidores públicos, así como medidas de fiscalización interna.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido; conocer e investigar las conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en su caso, presentar denuncias y colaborar con la autoridad investigadora.

De acuerdo a estas atribuciones y continuando bajo el espectro de medidas señaladas por la normativa internacional, ésta también cuenta con funciones de transparencia, dado que le corresponde el registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. Esta es otra medida de prevención que pretende conocer el estatus patrimonial del servidor previo al ejercicio de su cargo, con el fin de identificar algún enriquecimiento no justificable.

La SFP es la encargada de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, faculta a la SFP para fincar responsabilidades y sancionar a las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, por conductas que contravengan dicha ley.

En función de la rendición de cuentas, este órgano tiene las facultades para reducir el monopolio de los servidores públicos, a través de la vigilancia de su ejercicio, los márgenes discrecionales, mediante el constante control fiscalización del ejercicio de los recursos públicos y, además, tiene facultades para atribuir las responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes.

En este sentido, durante la cuarta ronda del MEISIC, el Estado mexicano informó que la SFP, la Contraloría Interna de la SFP y los Órganos Internos de Control, durante el período 2007 a 2011, la SFP, han impuesto 43.122 sanciones por responsabilidades administrativas, correspondientes a inhabilitación, suspensión, destitución, amonestación privada o pública, apercibimiento público o privado y sanción económica (en cuantía de \$ 22,615.906.869 pesos mexicanos).

Esta información fue proporcionada con objeto de demostrar que se han realizado investigaciones e impuesto sanciones en relación con actos de corrupción en cumplimiento de las funciones que les corresponden en esta materia¹²⁸. Sin embargo, señala el MEISIC: “No obstante lo anterior, no se

¹²⁸ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.L.SG/MESICIC/doc.332/12 rev. 4, 14 de septiembre de 2012, párr. 72, disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013.

suministró información relativa a las investigaciones de dichos actos sobre aspectos importantes tales como cuántas de ellas se encuentran suspendidas, prescritas, o han sido archivadas sin que se haya podido adoptar una decisión de fondo (...).”¹²⁹

Al respecto, emitió como recomendación al Estado mexicano: “Elaborar información estadística más detallada relativa a las investigaciones iniciadas por la SFP y los OIC, que permita establecer cuántas se encuentran suspendidas; cuántas han prescrito; cuántas han sido archivadas; cuántas se encuentran en trámite; y cuántas se han turnado al área competente para resolver, en orden a identificar retos y recomendar medidas correctivas.”¹³⁰

Uno de los aspectos a destacar de la SFP como de los órganos internos de control es que estos dependen directamente del Ejecutivo Federal y las dependencias de la administración pública federal, sin contar con un presupuesto autónomo y, en consecuencia, limitan sus capacidades para sancionar a los servidores públicos.

De acuerdo con México Evalúa sólo el 5% de las sanciones económicas impuestas por los órganos internos de control son recuperadas por la Tesorería de la Federación y 19% de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal por prácticas de corrupción constituyen la inhabilitación del sector público.¹³¹

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 17.

¹³¹ *Op. cit.*

1.1.1 Consejo de la Judicatura Federal

Este órgano de control interno del poder judicial tiene como objetivo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a su funcionamiento y organización interna, el artículo 100 de la CPEUM señala que es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contempla dentro de las atribuciones de éste las siguientes:

- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación;
- Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;
- Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda;
- Resolver sobre las quejas administrativas y la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de esta ley, incluyendo las relativas a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política, salvo las referidas a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, e

- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio CJF y de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Además de lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas, las autoridades competentes, y el procedimiento para aplicar sanciones y para el registro patrimonial de los servidores públicos, el CJF está facultado para aplicar, en el ámbito de su competencia, dicha Ley.

El CJF se integra por siete miembros de los cuales, uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del CJF; tres Consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte, de entre los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Salvo el Presidente del CJF los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Respecto a la información financiera y patrimonial de los servidores públicos, el CJF, de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del CJF 10/2011, regula la verificación del cumplimiento de las disposiciones concernientes al registro y declaración patrimonial y el seguimiento al desarrollo y evolución de la situación patrimonial y financiera de los servidores públicos.

En este sentido, está facultado para llevar a cabo investigaciones con objeto de verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos, solicitar información fiscal, inmobiliaria o de cualquier tipo relacionada con los servidores públicos, su cónyuge, concubina y dependientes económicos, así como información bancaria, y para publicitar la relativa a la situación patrimonial, esto último siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del propio servidor.¹³²

Siguiendo el acuerdo antes citado, cuando de los datos, documentación e información bancaria proporcionados en relación con algún servidor público, se procederá administrativamente en contra del servidor público, se ordenará dar vista al Ministerio Público de la Federación, así como para que se informe a la autoridad fiscal, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o a la Secretaría de la Función Pública, según corresponda.¹³³

Con respecto a la toma de decisiones, el artículo 100 de la Constitución Política dispone que el CJF funcionará en Pleno o en comisiones, y prevé que el Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine, y agrega que las decisiones del CJF serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que versen sobre los asuntos antes mencionados, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que

¹³² Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, Acuerdo General 10/2011, Relativo a la verificación de la situación financiera de los servidores del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del propio Poder Judicial.

¹³³ *Ídem*.

hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El CJF, como órgano de vigilancia, disciplina y carrera judicial, establece los límites y el control para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Como órgano de rendición de cuentas vigila el ejercicio de las funciones, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y es capaz de fincar responsabilidades y sancionar a los responsables. En el portal de internet del CJF se puede encontrar el listado de los servidores públicos sancionados y las causas que lo motivaron.

De acuerdo con la información publicada en el portal del CJF se han sancionado a 798 servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Las principales sanciones impuestas son la amonestación pública y apercibimiento privado, sin embargo, éstas llegan hasta la imposición de sanciones económica, la destitución o inhabilitación del cargo.

A manera de ejemplo se extrae la siguiente información, con el fin de presentar una muestra de las principales faltas cometidas por los servidores públicos y las sanciones impuestas:¹³⁴

¹³⁴ Construcción propia con base en la información disponible en el portal del Consejo de la Judicatura Federal, <http://w3.cjf.gob.mx/SCSPSI/publica/iuLstNombres.aspx> (fecha de consulta 12 de marzo de 2016).

Nombre	Falta			Especificar	Sanción				
	Leve	No grave	Grave		Amonestación	Apercibimiento	Suspensión	Económica	Destitución
Adalberto Herrera Gonzalez		✓		No cumplimiento de deber de máxima diligencia	✓				
Alberto Ramírez Ruiz		✓		Incumplimiento de funciones legales		✓			
Alfonso Gabriel García Lanz		✓		Falta de profesionalismo			✓		
Alfonso Gabriel García Lanz		✓		Dilación en el proceso		✓			
Anastasio Enrique Escobar	✓			Incumplimiento de funciones legales		✓			
Anastasio Enrique Escobar		✓		No cumplimiento de deber de máxima diligencia		✓			
Alma Delia Delgado Ramírez			✓	Nombramientos indebidos			✓		
Alma Delia Delgado Ramírez			✓	Autorización de inasistencia sin causa justificada				✓	
Alma Delia Delgado Ramírez			✓	Despido injustificado			✓		
Fernando López Tovar		✓		Falta de profesionalismo		✓			
Teresa Irma Fragozo Pérez		✓		Incumplimiento de funciones legales			✓		
Cándida Hernández Jeda		✓		Incumplimiento de funciones legales		✓			
Cándida Hernández Jeda		✓		No observó conducta en su cargo			✓		
Juan Ramírez Díaz		✓		Dilación en resolución		✓			
Juan Ramírez Díaz			✓	Notorio descuido					✓
Juan Ramírez Díaz		✓		Falta de profesionalismo	✓				
Juan Ramírez Díaz		✓		Dilación en resolución			✓		
Luis Almazán Barrera		✓		Falta de profesionalismo		✓			
Gerardo Dávila Gaona		✓		Incumplimiento de funciones legales		✓			
Roberto Avendaño	✓			Incumplimiento de funciones legales		✓			
Nicolás Salazar Varela		✓		No cumplimiento de deber de máxima diligencia		✓			

Se han inhabilitado a 39 servidores públicos por parte del CJF por diversas causas, de las que destacan la falta de profesionalismo, el ejercicio de otras funciones prohibidas por la ley, hostigamiento sexual y laboral, incumplimiento de funciones relacionadas con el cargo, deshonestidad, entre otras.

Lo anterior muestra cómo a través de las denuncias y quejas administrativas presentadas, éste órgano de control, por medio de los procedimientos administrativos, atribuye responsabilidades y tiene la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos que, en el ejercicio de cargo, hayan incumplido con sus funciones o tengan un deficiente desempeño. Por ende, es posible decir que el CJF sí funge como un organismo de control y rendición de cuentas respecto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

Un aspecto fundamental respecto a todo órgano de rendición de cuentas es el órgano ante el cual éste rinde cuentas, es decir, *Who watches the watchmen*.

En relación con las instancias competentes para exigir responsabilidad a los consejeros por sus actuaciones y para su remoción, en términos de los artículos 109 y 110 de la Constitución Política son sujetos de juicio político, cuyo procedimiento y resolución son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, previéndose como sanción la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Asimismo, conforme al artículo 111 de la Constitución Política para proceder penalmente contra los consejeros se necesita una declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, a diferencia de lo señalado anteriormente en relación con el Auditor Superior de la Federación, el cual puede ser removido de su cargo sin necesidad de una declaración de procedencia.

Por otra parte, la vigilancia de la actuación del poder judicial tiene un rol fundamental en el combate a la corrupción, pues las prácticas corruptas por parte de los servidores públicos encargados de la administración e impartición de justicia conduce a la impunidad, lo que permite la constante reproducción de los actos corruptos, creando un círculo vicioso.

2. Responsabilidad penal

Como se ha apuntado con anterioridad, las convenciones internacionales en materia de corrupción, además de contemplar medidas

preventivas en distintos sectores, establecen una serie de conductas que deben ser sancionadas por los Estados parte.

Al establecer estas conductas u omisiones, es necesario que se realice de manera precisa para evitar conceptos ambiguos que pudiesen conducir a una compleja investigación para la acreditación de los elementos de tipo y, por ende, a la inaplicabilidad de la sanción.

Además de precisión legal de las conductas, es importante el diseño institucional de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, por lo que es necesario analizar el rol que desempeña la Procuraduría General de la República en la investigación criminal y el ejercicio de la acción penal.

Tomando en consideración que la corrupción no es un fenómeno aislado, pues adopta múltiples formas de trasgresión al Estado de Derecho, constituyéndose en una acción u omisión de un servidor público que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares y, por lo tanto, no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y diseñando estrategias que permitan disminuir esas conductas.

Es así, que para la investigación de los delitos en materia de corrupción, en el ámbito federal, el artículo 102 de la CPEUM establece: “El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.”

Además, señala que “la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la

corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República”, por lo que el 12 de marzo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos De Corrupción, la cual tiene la competencia en la investigación de los delitos comprendidos en el Código Penal Federal como delitos cometidos por servidores públicos, además de formar parte del antes mencionado Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta reforma tiene como uno de sus objetivos fortalecer los mecanismos institucionales a través de los cuales se detecta, sanciona y erradica la corrupción, por lo que se estimó conveniente que el texto constitucional prevea la creación de una unidad encargada de atender los delitos relacionados con hechos de corrupción como parte del mínimo indispensable del órgano que tiene a su cargo la procuración de justicia.

La Fiscalía especializada conocerá de los delitos comprendidos en el Título Décimo y Undécimo del Código Penal Federal, y de cualquier delito cometido por un servidor público, con excepción de los delitos electorales y delincuencia organizada. Estos últimos los conocen las fiscalías especializadas en las materias respectivas.

La profesionalización en la investigación de toda conducta delictiva desempeña un papel importante en la eficacia de la política criminal, pues se requiere que las actividades tendentes al esclarecimiento de los hechos, conduzcan a tal fin, de manera eficiente y eficaz. Sin embargo, es importante considerar que los actos de corrupción son tan diversos como sus escenarios y

consecuencias, por lo que se requiere que esta Fiscalía tenga un enfoque multidisciplinario para la adecuada indagación de estos hechos delictivos.

Esta Fiscalía tendrá conocimiento de los delitos comprendidos en el Código Penal Federal en sus títulos décimo y undécimo, denominados "Delitos cometidos por servidores públicos" y "Delitos cometidos contra la administración de justicia" respectivamente, así como a todos aquellos previstos en leyes especiales.

A manera de ejemplo, de acuerdo con la estadística de la Procuraduría General de la República,¹³⁵ la incidencia delictiva en el año 2010 es la siguiente:

Incidencia delictiva.			
Fiscalía de Delitos Cometidos por Servidores Públicos 2010			
	Delito	Incidencia	Año de la A.P.
1	ABUSO DE AUTORIDAD	3	2010
2	ALLANAMIENTO DEMORADA	0	2010
3	AMENAZAS	1	2010
4	ART 249-I USURPACION DE PERSONA	0	2010
5	COHECHO	1	2010
6	CONTRA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	0	2010
7	CONTRABANDO	0	2010
8	DANO EN PROPIEDAD AJENA	0	2010
9	DELITO COMETIDO CONTRA FUNCIONARIO PUBLICO	0	2010
10	DESOBEDIENCIA A UN MANDAMIENTO LEGAL	0	2010
11	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES	1	2010

¹³⁵ Procuraduría General de la República, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Cometidos%20por%20Servidores%20Publicos/Incidencia%20Delictiva.asp>, fecha de consulta 13 de mayo de 2014.

12	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO	11	2010
13	EN MATERIA ELECTORAL	0	2010
14	ENRIQUECIMIENTO ILICITO	0	2010
15	EXTORSION	1	2010
16	FALSIFICACION DE DOCUMENTOS	0	2010
17	FRAUDE	0	2010
18	HOMICIDIO	0	2010
19	LESIONES	0	2010
20	OTROS	0	2010
21	PECULADO	6	2010
22	REVELACION DE SECRETO	0	2010
23	ROBO	0	2010
24	ROBO DE FLUIDO ELECTRICO	0	2010
25	TORTURA	0	2010
26	TRAFICO DE INFLUENCIAS	1	2010
27	TRAFICO DE ORGANOS	0	2010
28	TRAICION A LA PATRIA	0	2010
29	USO DE DOCUMENTO FALSO	1	2010
30	USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES	9	2010
31	USURPACION DE FUNCIONES PUBLICAS	0	2010
32	VIOLACION A LA LEY GENERAL DE SALUD	0	2010
33	VIOLACION DE CORRESPONDENCIA	0	2010
34	TOTAL	35	2010

Es conveniente mencionar que esta información se refiere únicamente a los delitos del fuero federal, es decir, no se incluyen los delitos cometidos por servidores públicos en el fuero común, toda vez que la investigación de los mismos es competencia de las Fiscalías o Procuradurías de los estados y la Ciudad de México.

Si tomamos la información proporcionada por la PGR, tal pareciera que la incidencia delictiva en materia de corrupción es considerablemente baja, pues el indicador empleado es el número de averiguaciones previas iniciadas,

éstas con base en el conocimiento del hecho delictivo que generalmente requiere la denuncia ciudadana. Contrario a la incidencia publicada en 2010 respecto a los delitos cometidos por servidores públicos, en el 2012 se registraron 3,755, en 2013 3,672 y en 2014 4,952.

Por lo tanto, es necesario considerar este indicador resulta impreciso y lejano de la realidad criminal, ya que la mayoría de los delitos, de cualquier naturaleza, no se denuncian.

La llamada “cifra negra”, “cifra oculta” o “delincuencia no registrada” comprende los delitos cometidos que no se denuncian y que, por lo tanto, no llegan ser conocidos por la autoridad competente. Según algunas estimaciones, el 75% de los delitos en México no se denuncian.¹³⁶

Algunas de las razones que han llevado a las víctimas a no denunciar son, en su mayoría, la desconfianza y mala imagen de las instituciones de procuración de justicia (cerca del 70%), otras consideran una pérdida de tiempo, desconfían de la autoridad, consideran que son trámites largos y complicados, actitudes hostiles por parte de la autoridad, el miedo a ser extorsionados y otros.¹³⁷

En tanto la mayoría de los delitos no se denuncian, la percepción de la población respecto a la incidencia delictiva es otra. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), mide la percepción sobre las

¹³⁶ Carbonell, Miguel, “Corrupción judicial e impunidad: el caso de México”, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 1-9.

¹³⁷ ICESI, *Victimización, cifra negra e incidencia en México*, 2009, disponible en: https://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analisis_ens_i6.pdf, fecha de consulta 4 de abril de 2014.

prácticas de corrupción en la realización de trámites y servicios, señala que el 91.8 por ciento de los mexicanos estima que la corrupción es prevalente en la policía y 88.6 por ciento considera lo mismo respecto a los partidos políticos.

El tercer lugar en la percepción de corrupción lo ocupan las agencias del Ministerio Público con 81.8%. El 34.3% consideró que el grado de incidencia de esas prácticas es "muy frecuente" en los municipios, mientras que 35.2 por ciento y 37.6 por ciento, respectivamente, opinó lo mismo con respecto a los gobiernos estatal y federal.

Para alcanzar la confianza de la ciudadanía, no sólo se requiere de una transformación de las instituciones, sino que se necesita alcanzar la confianza de los ciudadanos para denunciar estos hechos corruptos, es decir, es indispensable adoptar e implementar medidas de protección para los servidores públicos y los ciudadanos que denuncien actos de corrupción, de tal manera que los mismos encuentren garantías frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación.

Ahora bien, con independencia del número de denuncias registradas y averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, es fundamental conocer cuántas de estas indagatorias han concluido en una sentencia condenatoria, es decir, la efectividad del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con México Evalúa, "con la limitada información disponible, se registra que el porcentaje de averiguaciones previas concluidas por

acumulación, reserva, incompetencia y no ejercicio de la acción penal, con relación a las averiguaciones previas en trámite es de 60 por ciento.”¹³⁸

Además, como se ha visto previamente en los casos denunciados por parte de la ASF, el 90% continúa en etapa de investigación, lo que presenta un futuro poco prometedor para la resolución de dichos asuntos.

Es importante destacar que la ASF, como responsable de salvaguardar la Hacienda Pública Federal y el patrimonio de los entes públicos, puede promover el juicio de amparo cuando la PGJ haya decretado el no ejercicio de la acción penal, así lo ha interpretado la siguiente jurisprudencia:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACUERDO QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ACTÚA COMO DENUNCIANTE EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE FISCALIZACIÓN.

De los artículos 74, fracciones II y VI, así como 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que a la Auditoría Superior de la Federación se encomendó la facultad de velar para que el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales se ajusten a los lineamientos señalados en el presupuesto, además de constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno; y derivado de dicha función, los artículos 14, 16 y 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, otorgaron al ente fiscalizador facultades para determinar los daños y perjuicios sufridos por el Estado en su hacienda pública federal o en el patrimonio de los entes públicos federales, y presentar las denuncias y querellas relativas, así como coadyuvar con el Ministerio Público; en suma, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizado al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización; lo que es acorde con los numerales 9o. de la abrogada Ley de Amparo y 7o. de la vigente, ya que con esas facultades comparece a demandar el amparo como representante de la Federación, quien sufre la afectación patrimonial, actuando en un plano de igualdad, al someter su pretensión a la

¹³⁸ *Op. cit.*

potestad del Ministerio Público de investigar los delitos, de acuerdo al artículo 21 constitucional.¹³⁹

Esta interpretación nos abre la posibilidad de que la ASF se constituya como un verdadero acusador coadyuvante, en términos del artículo 338 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como para impugnar determinaciones del Ministerio Público ante el Juez de Control.

Esto significa que con la información que cuenta esta institución podría participar activamente dentro del procedimiento y dotar de herramientas concretas al Ministerio Público para el éxito del proceso. Sin embargo, esto implicaría el destino de recursos humanos y materiales de la ASF y que, como se ha señalado anteriormente, los mismos son insuficientes.

En razón de lo anterior, resulta necesario monitorear el desempeño de la Procuraduría General de la República, identificando el número de asuntos ingresados, número de asuntos en trámite, asuntos judicializados, sentencias condenatorias y sentencias absolutorias. De los rubros antes señalados, cobra especial importancia los asuntos en trámite, pues es necesario indagar respecto a las causas que no han permitido integrar la investigación y el ejercicio de la acción penal correspondiente.

3. Responsabilidad política

La rendición de cuentas constituye una piedra angular para la democracia, pues a través de ella se legitima el ejercicio del poder público ante sus gobernados que exista un equilibrio real de poderes es necesario construir

¹³⁹ Tesis: PC.I.P. J/13 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Plenos de Circuito, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III p. 2318

un régimen que permita la vigilancia recíproca y efectiva entre los tres órganos de gobierno, lo cual fomentará la transparencia de la gestión pública, componentes fundamentales de la consolidación democrática.

En un Estado democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos constituye la forma de garantizar el ejercicio de la soberanía popular, la integración del individuo al poder y la expresión de la voluntad general, todo ello mediante el reconocimiento de las capacidades de decisión y actuación de los ciudadanos.

El control político puede tener dos vertientes, una de carácter vertical, en la que los servidores públicos electos rinden cuentas frente al electorado que les ha encomendado una función pública, quienes se ven evaluados por sus acciones y omisiones en el ejercicio de su mandato a través del voto en los comicios electorales.

Este mecanismo de rendición de cuentas, si bien pudiera ser efectivo en una democracia consolidada, pierde su eficacia ante un régimen político electoral secuestrado por los intereses partidistas, donde los mandatarios rinden cuentas al interior del partido que los postula y no precisamente frente al electorado que les eligió.¹⁴⁰

¹⁴⁰ El día 10 de febrero de 2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que reforma, adiciona y deroga varias disposiciones de la Constitución en materia político-electoral. Dentro de las modificaciones y adiciones que plantea este proyecto se encuentra la reforma al artículo 115 de la Constitución donde se estipula la obligación de los Estados de establecer en sus Constituciones la reelección consecutiva para el mismo cargo de diputados, senadores, presidentes municipales, síndicos y regidores. Este podría ser un avance hacia la consolidación de la rendición de cuentas frente al electorado, sin embargo, la reforma incluyó una especie de cláusula para restringir esta posibilidad de reelección, siempre que el candidato sea postulado por el partido político que lo postuló en la contienda electoral anterior, de tal

El Congreso de la Unión como órgano de representación popular encargado de proteger los intereses de la sociedad y garantizar la legitimidad y eficacia del ejercicio del poder público, ejerce funciones de investigación y control sobre el Ejecutivo Federal a través de mecanismos como la solicitud de informes y la comparecencia de servidores públicos ante legisladores para dar cuenta sobre el estado que guardan las dependencias a su cargo.

De acuerdo con el artículo 93 de la CPEUM, cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen o respondan interpelaciones o preguntas relacionadas con las actividades que desarrollan. Asimismo, siguiendo con el precepto señalado, éstas a pedido de una cuarta parte de los diputados o más de la mitad de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas con participación estatal mayoritaria.

Además, pueden solicitar información y documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito.

De igual manera, éste cuenta con el procedimiento para fincar responsabilidades políticas a servidores públicos, es decir, el juicio político y, además, instruye el procedimiento de declaración de procedencia, el cual tiene como fin retirar la inmunidad procesal para proceder penalmente en contra de los servidores públicos.

manera que se mantiene la rendición de cuentas hacia el interior del partido y no hacia los ciudadanos que representa.

a. Juicio Político

El juicio político o *impeachment* tiene por objeto atribuir responsabilidad política a los servidores públicos que en el ejercicio de su encargo realizaron actos u omisiones que contraviene las normas fundamentales y el interés público. Éste tuvo su origen en el procedimiento al Rey Carlos I, ante la Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés que sentenció al soberanos a pena de muerte acusado de tirano, traidor, asesino y enemigo del país¹⁴¹, procedimiento que contribuyó a la consolidación del Parlamento como un verdadero contrapeso frente al poder soberano del Rey.

La función jurisdiccional del Poder Legislativo se encuentra fundada en el principio general de la división de poderes que tiene como objetivo controlar el poder público. Elizur Arteaga Nava señala que “la división de poderes apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a cada uno de los poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; c) permitir que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación; y d) establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la actuación de los otros.”¹⁴²

De tal manera, que el juicio político es un mecanismo de control ejercido por el Congreso de la Unión que permite neutralizar, fiscalizar, censurar, reprochar e indagar la actividad del poder para evitar abusos y sancionar a

¹⁴¹ Citado por Licona, Cecilia, *Juicio político*, México, Centro de Estudios e Investigación Parlamentaria, Cámara de Diputado, 2007, p. 15.

¹⁴² *Ibíd.*

quienes hayan incurrido en una práctica contraria a las normas, fines y principios que les rigen.

En México, la responsabilidad política es atribuible mediante el juicio político, el cual es el proceso jurisdiccional previsto en la Constitución que se sustancia ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión para sancionar a un determinado número de funcionarios públicos federales y estatales,¹⁴³ cuando en el ejercicio de sus funciones hayan cometido actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,¹⁴⁴ además será procedente por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos federales.¹⁴⁵

La Constitución no es precisa respecto a las causas que debieran dar origen al juicio político, dando lugar a que la legislación secundaria venga a dilucidar lo anterior. No obstante, la Ley Federal de Responsabilidades de los

¹⁴³ El artículo 110 de la Constitución, señala en su primer párrafo, que Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, el segundo párrafo del mismo artículo añade como sujetos de juicio político a los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

¹⁴⁴ Artículo 109, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁵ Artículo 110, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Servidores Públicos (LFRSP) en su artículo 7º señala que las acciones u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, son aquellas que implican:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como es posible observar, con excepción de la usurpación de funciones, la legislación secundaria no viene a esclarecer cuáles son las acciones u omisiones por las que será procedente el juicio político, pues se limita a establecer criterios amplios, sujetos a múltiples interpretaciones, que dejan tan abierta como cerrada la posibilidad de iniciar este procedimiento y atribuir la responsabilidad correspondiente.

Como bien señala José Luis Vázquez Alfaro, las causales estipuladas no constituyen hipótesis normativas, sino que se reducen a ser simples cláusulas generales.¹⁴⁶ Esto tiene como consecuencia que el juicio político sea utilizado como una estrategia política, donde se conjugan intereses partidistas y no precisamente atienden a proteger la legitimidad de la función pública y el interés general.

¹⁴⁶ Vázquez, José, "Responsabilidad política de los Servidores Públicos", *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 63-83.

Por otra parte, para esta investigación cobra relevancia la fracción III del artículo 7º de la LFRSP, relativa a “las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales”,¹⁴⁷ toda vez que se pretenden analizar los actos de corrupción que implican o tienen como consecuencia la violación de los derechos humanos.

No obstante, para que este procedimiento se lleve a cabo se requiera la violación sea “grave y sistemática”, adjetivos que son sujetos a múltiples interpretaciones y que dificultan su aplicación, pues es posible preguntarse ¿qué violación a derechos humanos no es grave?, ¿cómo clasificamos las violaciones a derechos humanos?, y ¿qué entendemos por una práctica sistemática?

Todos estos planteamientos muestran la complejidad que encierra la redacción de la LFRSP, pues si bien podríamos encontrar parámetros para determinar la gravedad o el carácter sistemático de una conducta, éstos siguen siendo elementos imprecisos que exigen su interpretación caso por caso.

Respecto a la legitimidad para promover el juicio político, el artículo 109 de la CPEUM y el artículo 9º de la LFRSP señalan que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por los actos u omisiones antes señalados. Por lo tanto, la legitimidad para promover el juicio político la tiene cualquier ciudadano.

¹⁴⁷ A pesar de que esta disposición emplea el término garantías individuales y sociales, la CPEUM ha abandonado estos términos para referirse a los derechos humanos y sus garantías.

Como se ha señalado, el conocimiento, sustanciación y resolución del juicio político corresponde al Poder Legislativo. Conciernen a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.¹⁴⁸ Sin embargo, la participación de la Cámara Diputados en el procedimiento es considerablemente mayor en comparación con la Cámara de Senadores, la cual únicamente funge como jurado de sentencia.

Las resoluciones que emite el Congreso de la Unión en el juicio político tienen el carácter de definitivas, por lo que no pueden ser atacadas o recurridas ante otra instancia. Cuando la resolución emitida recae en contra de un servidor público de alguna entidad federativa, en los términos del párrafo segundo del artículo 110, ésta tiene el carácter de declarativa y es comunicada a la legislatura local correspondiente para que proceda como corresponda.

Al determinarse la existencia de la responsabilidad política, necesariamente implica la destitución del cargo, que consiste en privar al servidor público de su empleo, cargo o comisión; y, la inhabilitación, como modalidad de suspensión de derechos, inhibe al servidor público para ocupar otro cargo público en un tiempo determinado.

El marco jurídico y las complejidades que emanan de él “tienden a convertir el Juicio Político en un abigarrado procedimiento parlamentario,”¹⁴⁹ el

¹⁴⁸ Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁴⁹ Eraña, Miguel, “Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del financiamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión”, *Revista Jurídica de la Universidad Latina de América*, 2004, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla15/reflexion/juciopolitico.htm>, fecha de consulta 12 de enero de 2014.

cual no ha tenido los resultados esperados, pues no se ha fincado responsabilidad a través de este medio.

Contrario a lo anterior, ejemplos en otros países de Latinoamérica revelan la posibilidad de atribuir responsabilidad política a través de este medio, así como la destitución de mandatarios por actos de corrupción y ejercicio indebido del servicio público, tal es el caso de Otto Pérez Molina en Guatemala, a quien, acusado de cohecho, defraudación aduanera y asociación ilícita, le fue retirada la inmunidad por parte del Congreso.

De igual manera, en Brasil, Fernando Collor en 1992 dejó la presidencia tras ser sometido a juicio político por corrupción y tráfico de influencias y el 17 de abril de 2016 la mayoría del Congreso votaron a favor para llevar a cabo dicho procedimiento en contra de la Presidenta Dilma Rouseff.

b. Declaración de procedencia

Si bien la declaración de procedencia no es un mecanismo para atribuir responsabilidad política a un servidor público, resulta conveniente analizar, brevemente, este procedimiento parlamentario a través del cual se determina si un servidor público que goza de inmunidad procesal ¹⁵⁰ es probable responsable de la comisión de un delito en los términos de la legislación penal

¹⁵⁰ El artículo 111 de la CPEUM, contempla esta inmunidad procesal para los siguientes servidores públicos: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

y, por lo tanto, retirar su inmunidad procesal para que se pueda ejercitar acción penal en su contra.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

4. Controles superintendentes

Tomando en consideración los señalamientos hechos en apartados anteriores y reconociendo los límites de los mecanismos de control horizontal, el diseño institucional se ha dirigido a nuevas relaciones horizontales entre los organismos del Estado. Estos incluyen procuradores, *ombudsman* y otras entidades que están dotados de independencia institucional, lo que implica que no pueden ser removidos al arbitrio del Ejecutivo o por mayoría simple del legislativo, o que gozan de autonomía constitucional, de gestión, presupuestal, entre otras.

Estas formas de relaciones horizontales se denominan *superintendence* o superintendentes.¹⁵¹ Esta consideración es trascendente para explicar las razones que llevan a considerar a organismos que siendo parte del poder público, son considerados como mecanismos de control externo.

La evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado, en los tres poderes tradicionales:

¹⁵¹ Cfr. Moreno, Erika *et al.*, *The accountability deficit in Latin America*, Democratic Accountability in Latin America, Oxford, Oxford University press, 2003, p. 81.

legislativo, ejecutivo y judicial, ha permitido que, en la actualidad, se considere como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades y no en sí como un sistema de frenos y contrapesos. Lo que ha generado la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales.¹⁵²

Sus principales características son las siguientes:

1. Constituidos a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que les otorga independencia frente al resto de los poderes.
2. Autonomía técnica y de gestión, lo que permite organizar sus funciones internas sin injerencia de los otros poderes.
3. Capacidad para definir sus necesidades presupuestales.

El establecimiento de los órganos autónomos se debe principalmente a la necesidad de definir responsables para el desarrollo de funciones que son consideradas como esenciales y que no pueden estar sujetas a la coyuntura política, además de requerir ser ejecutadas por personal profesionalizado y especializado.

Dentro de estos órganos es posible destacar, dentro de las funciones que desarrollan como vigilantes del poder público y la protección de derechos humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹⁵² Ugalde, Filiberto, "Órganos Constitucionalmente Autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Número 29, 2010, pp. 253-264.

4.1. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales

La transparencia y el acceso a la información no son en sí un mecanismo de rendición de cuentas, sino que son una condición necesaria para que aquélla sea posible. Así, conviene preguntarse si la transparencia y el acceso a la información pretenden combatir a la corrupción o mejorar el desempeño de la función gubernamental.

Aunque para algunos este planteamiento sea innecesario y no merezca atención, resulta fundamental determinar los objetivos de una norma o política para que el diseño normativo e institucional apuntalen en esa dirección.

Antes de hacer referencia al diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información, es conveniente hacer mención de un aspecto fundamental que ambos encierran, el derecho de acceso a la información como un derecho humano consagrado en nuestra Constitución y en diversos tratados internacionales.

Esta circunstancia abre un espectro de posibilidades en el ejercicio de este derecho y en la garantía y protección judicial del mismo, pues su interpretación va más allá del texto constitucional y atiende a estándares fijados por las convenciones internacionales y las cortes que las interpretan.

El artículo 6 de la CPEUM señala que: "(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión."

Por su parte la CADH en su artículo 13.1, contempla la libertad de pensamiento y de expresión, y al respecto señala que “Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado:

(...) la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹⁵³

El derecho de acceso a la información es una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos, así como para garantizar la eficacia y eficiencia del Estado Democrático de Derecho.

En la Declaración de Nuevo León, aprobada en 2004, los Estados parte se comprometieron a contar con los marcos jurídicos y normativos para garantizar el derecho al acceso a la información, reconociendo que “el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana.”¹⁵⁴

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es un ingrediente indispensable para la consolidación de la democracia, pero ésta se ve

¹⁵³ Cfr. *Caso Ricardo Canese*, supra nota 72, párr. 82; *Caso Herrera Ulloa*, supra nota 72, párr. 112; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 70.

¹⁵⁴ Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, punto resolutive 2

impedida o limitada en su ejercicio cuando se carece de la información veraz y oportuna que permitan al ciudadano conocer los asuntos públicos e involucrarse en la decisión o evaluación de los mismos.

En este sentido, la Corte IDH ha establecido:

(...) el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.¹⁵⁵

Ahora bien, en relación con la transparencia en la información pública, es necesario determinar qué se entiende por información pública. Al respecto, el artículo 6, sección A, fracción I, dispone:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo 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 en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

El principio rector en el acceso a la información es el de máxima publicidad, el cual pretende que sólo aquella información que, de acuerdo con la hipótesis constitucional o legal, merezca ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

La difusión de la información pública puede ser proactiva o responsiva. La primera de ellas se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial; la divulgación responsiva es el

¹⁵⁵ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia 19 de Septiembre de 2006, párr. 87.

compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas que solicitan cierta información.¹⁵⁶

Por tanto, los sujetos obligados deberán mantener pública y de acceso inmediato la información que así sea determinada por la ley y, además, deberán proporcionar aquella que les sea solicitada, a menos que ésta se encuentre en los supuestos de ley.

De tal manera, la información puede clasificarse en pública de oficio, pública, reservada y confidencial.

La *información pública de oficio* obliga a los sujetos obligados a mantener actualizados determinados datos en sus portales de acceso a internet u otro medio. Ésta generalmente se refiere a la estructura orgánica, facultades, directorio, autoridades responsables, trámites administrativos, objetivos, metas, evaluaciones, entre otras. Además, no se requiere una solicitud previa para acceder a la misma.

La *información pública* es toda aquella contenida en los documentos, archivos, expedientes, fotografías, videos o en cualquier otro medio, que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título y que, por no encontrarse dentro de la hipótesis legal o constitucional, ésta no puede ser considerada como reservada. El acceso a ésta se realiza mediante una solicitud presentada ante el sujeto obligado o el órgano garante, según sea el caso.

¹⁵⁶ Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008, p. 177.

La *información reservada* es aquella que, de acuerdo con el 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pudiera:

- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Además de las anteriores, el artículo 14 del mismo ordenamiento contempla como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

La información sólo puede ser reservada cuando se encuentra dentro de las hipótesis señaladas y ésta puede permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Al concluir dicho periodo, deberá ser considerada como pública.

Es conveniente señalar que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”¹⁵⁷

La *información confidencial* es la relativa a los datos personales que tienen en su poder los sujetos obligados, es decir, cualquier información correspondiente a la persona física identificable, tales como edad, sexo, domicilio, estado civil, etc.

El tratamiento de datos personales por los sujetos obligados requiere de éstos la adopción de mecanismos de seguridad, así como del consentimiento expreso del titular de los datos personales, salvo en los casos en los que la ley señale que no se requiere de dicho consentimiento.

Tomando en consideración lo anterior, conviene ahora conocer al órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información pública. La CPEUM, tras la reforma del 7 febrero de 2014, establece en su artículo 6º, sección A, fracción VIII:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

Esta reforma, además de ampliar el catálogo de los sujetos obligados para incluir a los sindicatos, partidos políticos y, en general a toda persona

¹⁵⁷ Artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

física o moral que reciba o ejerza recursos públicos, también trajo como consecuencia una modificación sustancial en el diseño institucional, al dotar de autonomía constitucional, presupuestal, jurídica y de organización al Instituto Federal de Acceso a la Información.

Al respecto, Jorge Carpizo, entre otros, ya había apuntado la necesidad de convertir a los institutos de acceso a la información en órganos constitucionales autónomos con facultades suficientes para el cumplimiento de sus funciones, en aras de contribuir al combate a la corrupción y a la impunidad.¹⁵⁸

Este organismo autónomo se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, eficacia, objetividad, profesionalismo y máxima publicidad y es competente para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquiera de los sujetos obligados, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Además, es competente para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

Una de las principales fortalezas de este organismo es que las resoluciones que emite son de carácter vinculante, definitivas e inatacables

¹⁵⁸ Carpizo, Jorge. *¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, no. 24, enero-junio 2011, pp. 164, 165.

para los sujetos obligados, aunque bien existe el recurso de revisión que interpone ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La integración y el nombramiento de los comisionados es fundamental para garantizar la autonomía e imparcialidad de este órgano. La CPEUM señala que se integra por 7 comisionados, los cuales son nombrados por la Cámara de Senadores con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa consulta a la sociedad.

El nombramiento puede ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. En este caso, la Cámara de Senadores nombra una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Estos comisionados duran en su encargo siete años y no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia. El comisionado presidente es designado por los propios comisionados.

Otro aspecto fundamental, es que éstos sólo pueden ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la CPEUM, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y serán sujetos a juicio político.

Por otra parte, con el fin de fortalecer la coordinación interinstitucional en la transparencia, acceso a la información y combate a la corrupción, se establece que el organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos

y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Estas características del órgano garante en esta materia, son las que le han hecho falta a la ASF, la cual continúa supeditada al poder legislativo y, por ende, en ocasiones la eficacia de sus funciones se ve condicionada a voluntades de carácter político.

Los esfuerzos en materia de transparencia han ido avanzando para reducir los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, así como en el fortalecimiento de una democracia participativa e informada, sin embargo, la asignatura pendiente sigue siendo la atribución de responsabilidades por el ejercicio inadecuado del poder público y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Por otro lado, aun cuando se cuente con un órgano garante, dotado de autonomía constitucional y presupuestal, para la vigilancia de las obligaciones de transparencia y el acceso a la información, ésta no será suficiente si la transparencia no se traduce en una política institucional, que permee dentro de la organización gubernamental como parte de la misma.

David Arellano¹⁵⁹ establece cuatro variables para analizar el proceso de construcción de una política organizacional de transparencia:

- a. Estructura del incentivo exógeno;

¹⁵⁹ Cfr. Arellano, David, "Transparencia y organizaciones gubernamentales", *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 278 y 279.

- b. Mecanismo estructural del poder para endogeneizar;
- c. Flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar, y
- d. Sentido organizacional de la transparencia.

En cuanto al incentivo exógeno, dice Arellano, que éste puede ser tan concreto como una entidad externa vigilante y vinculante, y tan amplio, como la opinión pública¹⁶⁰. Este incentivo hace que la transparencia sea más benéfica que la opacidad. Esta variable está ligada con la organización del INAI como órgano de vigilancia y garante del derecho de acceso a la información. Además en lo que se refiere a la opinión pública, ésta tiene sus implicaciones en la rendición de cuentas vertical.

El mecanismo estructural de poder para endogeneizar se refiere a “la posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo.”¹⁶¹

Es decir, la adopción de una política organizacional de transparencia depende, en gran medida, de la estructura orgánica y jerárquica de la misma, así como de los mecanismos de control interno para garantizar que las obligaciones y objetivos en materia de transparencia se cumplan por los miembros de la organización.

El flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar se refieren a los mecanismos administrativos para que las órdenes, diagnósticos, procesos y sus resoluciones se lleven a cabo de manera eficiente y continuada. Éste

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ *Ibídem*, p. 279.

involucra herramientas de capacitación, vigilancia, comunicación, planeación, etc.

Una política de transparencia institucional requiere el establecimiento de objetivos y el diseño de herramientas dirigidas a alcanzar aquellos. Es por ello que las organizaciones gubernamentales requieren estar en constante capacitación y adiestramiento para mejorar los modelos de gestión interna, fomentando así la transparencia en el interior de la misma.

El sentido organizacional de la transparencia es un valor alcanzable, esta variable depende de los mecanismos de la variable anterior. Es decir, el diseño, estructura y aplicación de estos mecanismos tienen un impacto en el alcance los objetivos de la misma, convirtiéndola en un valor, medible a través de indicadores.

La transparencia es una condición para la efectiva rendición de cuentas, como para la garantía del Estado Democrático de Derecho. Es necesario fortalecer las instituciones encargadas de la vigilancia de la transparencia y el acceso a la información, como la constante capacitación y actualización de los servidores en esta materia. Además, aun cuando se contemple la coordinación con la ASF, la rendición de cuentas no estará completa si no es posible atribuir las responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes. La opinión pública no basta.

No obstante, existen ejemplos de cómo la transparencia y la difusión de la información pueden llegar a eliminar o restringir prácticas corruptas. Tal es el caso en Uganda, cuando el gobierno ugandés decidió aumentar el gasto para la educación básica en las zonas rurales. Al poco tiempo se percató de que

esta medida no se veía reflejada y encontró que el dinero presupuestado para tal fin, no llegó a las escuelas públicas. Para dar respuesta a esta problemática, el gobierno decidió publicar en los periódicos los montos que había asignado a cada escuela, con objeto de informar a los padres de familia y maestros lo que correspondía a cada plantel.

Posteriormente se realizó una evaluación y se descubrió que sí hubo un cambio en los recursos que llegaron a las escuelas, pero que éste era directamente proporcional a la distancia que había entre la escuela y el punto de venta de periódicos.¹⁶²

Es por ello que la difusión adquiere un papel fundamental en la transparencia, de tal manera que hace posible el acceso a la información sin la necesidad de la solicitud previa por parte del sujeto interesado, favoreciendo el conocimiento y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como la confianza entre éstos y los servidores públicos.

Esta confianza sólo es posible mediante el conocimiento de la información pública veraz y oportuna, así como la inmediatez entre el Estado y el ciudadano.

Como parte del derecho de acceso a la información y la necesidad de establecer mecanismos que permitan la prevención de prácticas corruptas, surge una iniciativa desde la sociedad civil organizada denominada Ley 3 de 3, cuyo objeto principal es conocer la declaración patrimonial, de interés y fiscal de los servidores públicos.

¹⁶² Fox, Jonathan, *op. cit.*, pp. 186-187.

La propuesta ciudadana es una iniciativa respecto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual incorpora la descripción de las conductas antijurídicas entendidas dentro del ámbito de la corrupción, tales como el peculado, nepotismo, obstrucción de la justicia, abuso de funciones, tráfico de influencias, entre otras. En este sentido, habrá que determinarse cuando las conductas descritas impliquen no sólo la responsabilidad administrativa sino la represión penal y cómo interactuarán las autoridades competentes de la investigación y sanción de dichas conductas.

Ésta contempla la instauración de un sistema de remuneración por denuncias de casos relevantes, la protección de denunciantes y testigos, aspectos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Además, establece la creación de un Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados, de tal manera que se pueda conocer cuáles han sido sancionados y por qué motivos, buscando que su consulta sea obligatoria para todas las dependencias, entidades y órganos de todos los Poderes, Órdenes de gobierno, y Órganos Autónomos del Estado Mexicano, así como de las empresas productivas del Estado, en sus procesos de selección, incorporación, contratación, comisión o empleo de cualquier persona.

En virtud de lo anterior, es posible apreciar que algunas variables tienen una mayor incidencia en el fenómeno de la corrupción tales como la existencia de una regulación compleja que permite espacios de discrecionalidad e interpretaciones subjetivas que pueden aprovecharse para el beneficio personal; la persistencia de inercias y costumbres arraigadas en el quehacer

gubernamental, que hacen ver como aceptable el que un servidor público reciba o pida un pago extraordinario por los servicios o decisiones que su función involucra con la correlativa impunidad que conlleva la práctica de conductas ilícitas; así como la falta de información transparente respecto de las obligaciones y derechos de la sociedad frente a la autoridad gubernamental.

La rendición de cuentas tiene tres pilares fundamentales: información, responsabilidad y sanción, sin embargo, los tres elementos pueden o no conjugarse y de esa manera ampliar o reducir las posibilidades de control. En efecto, es necesario que exista información para hacer del conocimiento público la actuación gubernamental, pero la sola información no indica si se actuó de conformidad con las normas vigentes y el interés público, es por ello que se requiere de un órgano que interprete y pueda definir la responsabilidad del actor con base en las normas jurídicas que lo facultan y, por último, la posibilidad de fincar esa responsabilidad y sancionar al servidor público por las acciones u omisiones en el ejercicio de la función pública.

De acuerdo con John Ackerman, “la experiencia internacional demuestra que una de las claves más importantes para esta labor es precisamente un diseño de control y vigilancia de los servidores públicos.”¹⁶³ Es por ello que se hace indispensable contar con un diseño legal e institucional eficaz y eficiente, que delinee de manera clara las facultades y responsabilidades de los órganos encargados de vigilar el adecuado funcionamiento de la administración pública, garantizando la eficacia del Estado de Derecho.

¹⁶³ Ackerman, John, “Repensar las estructura institucional de la rendición de cuentas del Estado mexicano”, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 19 y 20.

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO: SU FUNDAMENTO Y MECANISMOS DE GARANTÍA

1. Introducción

La fundamentación y la protección de los derechos humanos, aunque pueden disociarse uno del otro, no deben presentarse como temas completamente diferenciados, pues si bien el primero es de naturaleza filosófica y el segundo de carácter jurídico-político,¹⁶⁴ la sinergia entre ambos conlleva a la adecuada instrumentación de los mecanismos de protección y defensa de los mismos.

Los derechos humanos son considerados como derechos fundamentales en la medida que constituyen instrumentos de protección a los intereses más importantes de las personas, toda vez que componen los elementos básicos para el desarrollo de un plan de vida digna.¹⁶⁵

Si bien, la noción “derechos humanos” tiene un alcance más amplio que la de “derechos fundamentales”, nuestra Constitución emplea la palabra derechos humanos en su artículo 1º, por lo que todos aquéllos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte son derechos fundamentales, en tanto se encuentran garantizados por un ordenamiento jurídico positivo como lo es nuestra norma

¹⁶⁴ Nogueira, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 10.

¹⁶⁵ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 5.

fundamental, tomando en consideración que la eficacia de los mismos depende de la posibilidad de su ejercicio y garantía.

Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica y por status la condición del sujeto prevista por la norma jurídica.¹⁶⁶

Esta definición propuesta por Ferrajoli integra y, a su vez, distingue los derechos que requieren una prestación por parte del Estado, es decir, aquellos derechos que requieren el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones concretas para garantizar el ejercicio de los mismos, tales como los derechos económicos, sociales y culturales; y, por otro lado, distingue a los derechos que implican una “expectativa negativa” por parte del Estado, un límite en el ejercicio de las funciones del poder público para que no se vulnere su esfera de derechos que protegen el desarrollo del plan de vida personal, por ejemplo: la libertad de expresión, libertad de culto religioso, libertad de tránsito, entre otros.

Los derechos fundamentales constituyen vínculos y límites en el ejercicio del poder público, en tanto establecen una especie de columna vertebral en el diseño y funcionamiento de las instituciones, normas y políticas públicas, además de establecer un espacio restringido para la actuación pública.

¹⁶⁶ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 19.

De acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales están sustraídos a la esfera de la decisión política y pertenecen a la que ha llamado la "esfera de lo indecible."¹⁶⁷ Esta es, por tanto, su característica específica: tales derechos son establecidos en las constituciones como límites y vínculos contra las contingentes mayorías. Siempre que se quiere tutelar un derecho como fundamental se le sustrae a la política, es decir, a los poderes de la mayoría, como derecho inviolable, indisponible e inalienable.¹⁶⁸

La esfera de lo indecible, además, comprende la esfera de lo que debe ser decidido. En este orden de ideas, por una parte nos encontramos ante el territorio prohibido, entendiendo por éste al espacio respecto del cual se encuentra sustraída la acción del poder público para proteger intereses esenciales, tales como las libertades; por otra parte, está el territorio obligado, referente a las acciones y decisiones que deben ser adoptadas por el poder público para asegurar el pleno ejercicio de los derechos, tal es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, pues éstos representan la expectativa de una prestación positiva por parte del Estado.

Estas dos esferas o territorios constituyen el conjunto de garantías de los derechos constitucionalmente establecidos y, por ende, son condiciones necesarias para el debido funcionamiento del Estado Constitucional de Derecho.

¹⁶⁷ Expresión similar a la utilizada por Garzón Váldes "coto vedado" y Bobbio "territorio inviolable, aunque éstas tienen una connotación filosófico-política, es utilizada para referirse a los límites del poder público, es decir, sustrayendo ciertos aspectos de la decisión política.

¹⁶⁸ Ferrajoli, Luigi, "El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho positivo", *Cuestiones Constitucionales*, México, Núm. 15, 2011, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/15/ard/ard5.htm>, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2014.

Por lo tanto, los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad, ya que comparten una función subjetiva y una objetiva. Por una parte, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, en tanto constituyen un límite en las relaciones con el Estado.

Además, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran a las restantes normas que cumplen funciones más específicas dentro de un sistema jurídico.¹⁶⁹

“Debido a la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.”¹⁷⁰

Lo anterior implica que los derechos fundamentales van más allá de la esfera individual de la persona, toda vez que éstos se integran e interrelacionan con todo el sistema jurídico, el cual debe ser entendido como un conjunto de normas e instituciones que funcionan como un mecanismo e instrumento para la realización de los derechos, por consiguiente, los derechos fundamentales se constituyen como fundamento y fin del orden jurídico, así como criterios en la interpretación del mismo.

¹⁶⁹ Tesis: 1a. XXI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, p. 627.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

Es posible señalar que los derechos fundamentales, en tanto se encuentran contenidos en ordenamientos jurídicos positivos y establecen mecanismos de garantía, pueden ser considerados como herramientas para la protección de ciertos bienes básicos e intereses vitales para la realización del plan de vida. Entendiendo por éstos las condiciones necesarias para la realización del plan de vida.¹⁷¹

El Estado tiene la obligación de proteger estos intereses básicos y vitales para las personas y eliminar todo obstáculo que pudiera interferir con su pleno goce y ejercicio, de tal manera que éstas puedan desarrollarse libremente. Los mecanismos de garantía que se diseñen implican el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, a fin que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de estos.¹⁷²

De ahí la importancia que tienen los derechos fundamentales para el apoyo de la hipótesis planteada dentro de la presente investigación, pues éstos no sólo representan un eje central para el ejercicio y funcionamiento del poder público, además pueden constituirse como instrumentos normativos de

¹⁷¹Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

¹⁷² Corte IDH, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*. Sentencia de fecha 20 de enero de 1989. Serie C, número 5, párr. 166.

garantía para la protección y preservación de los intereses vitales para las personas y entonces pueden llegar a integrarse como herramientas que ayuden a combatir prácticas abusivas que pueden ser comprendidas como actos de corrupción y que inciden de manera negativa en el goce y ejercicio de estos derechos.

2. El fundamento de los derechos humanos

El reconocimiento y positivización de los derechos humanos es producto de una constante lucha por la conquista de un mínimo de prerrogativas que permitan el libre desarrollo de las personas y de la sociedad en general. Siguiendo a Ferrajoli, desde la perspectiva de la “ley del más débil”, afirma que los derechos fundamentales han sido establecidos a través de las luchas sociales que rompen con el *status quo* que aparenta cierta normalidad, pero que esconde un régimen de represión o discriminación.¹⁷³

Esto sucedió precisamente con los sistemas jurídicos y políticos de la primera mitad del Siglo XX, que adoptaron dentro del sistema jurídico positivo conceptos y disposiciones a favor de las desigualdades y a la discriminación más grave que había conocido el mundo hasta entonces, donde la dignidad del hombre fue transgredida por el Estado.

Para Ferrajoli, los derechos fundamentales son siempre leyes del más débil contra la ley del más fuerte, pues “son derechos de los individuos que sirven para protegerlos también —y diría que sobre todo— contra sus culturas e incluso contra sus familias: que protegen a la mujer contra el padre o el

¹⁷³ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*

marido, al menor contra los padres, en general a los oprimidos contra sus culturas opresivas.¹⁷⁴

Desde esta perspectiva, los derechos han sido el resultado de la lucha y conquista por las personas oprimidas para establecer límites en el ejercicio de poder en sus relaciones ante “el más fuerte.”

Si bien, las luchas sociales han conducido al reconocimiento de derechos y al establecimiento de límites y obligaciones al poder público, también los avances académicos, científicos y tecnológicos modifican de manera constante nuestra realidad y perspectivas en cuanto al desarrollo individual y social, inspirando cambios normativos, políticos, económicos, sociales y, por ende, jurídicos.

Es así que después de los actos cometidos durante la Segunda Guerra Mundial, que costaron la vida a millones de personas, la comunidad internacional se comprometió a no permitir que se volvieran a realizar los actos atroces perpetrados bajo el amparo de la ley durante el conflicto, por lo que el 26 de junio de 1945 fue firmada la Carta de las Naciones Unidas, la cual establece en su preámbulo:

“Nosotros los pueblos de la Naciones Unidas resueltos (...) a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.”

Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ésta constituye un cambio de paradigma

¹⁷⁴ *Ibíd.*

en la historia de los derechos humanos, establece en su preámbulo “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.”

El reconocimiento de la dignidad intrínseca de la persona constituye una piedra angular en la definición, conceptualización y alcance de los derechos humanos. Acompañado al desarrollo de los derechos humanos va el de la dignidad, pues es precisamente en relación con la tutela, protección y promoción de la dignidad humana en los ámbitos jurídico y político que los derechos humanos tienen sentido y alcanzan una dimensión moral, es por ello que se atribuye a la dignidad como el fundamento y fin de los derechos humanos.¹⁷⁵

Esta dignidad intrínseca a la que hace referencia la Declaración se constituye como el fundamento de los derechos humanos, afirmación que posteriormente es reiterada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual señala el reconocimiento que “estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana.”

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no establece de manera específica que los derechos humanos derivan de la dignidad humana, no obstante, sí la reconoce como un atributo intrínseco a la persona humana¹⁷⁶ al considerarla en diversos artículos de la misma.

¹⁷⁵ Martínez, Víctor, “Reflexiones sobre la dignidad humana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 133, 2013, p. 55.

¹⁷⁶ Artículo 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo tanto, la dignidad humana es un atributo intrínseco de la persona en virtud de su naturaleza humana y racional, que la configura como un ser especial. Ésta tiene lugar fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial y es precisamente en los textos internacionales sobre derechos humanos donde se recoge por vez primera para extenderse posteriormente a diferentes Constituciones.

De ahí que la experiencia de violaciones a los derechos humanos ha desempeñado una función creativa: “ya sea ante las insoportables condiciones de vida y la marginación de las clases sociales empobrecidas; o ante el trato desigual a hombres y mujeres en el lugar de trabajo, o la discriminación de extranjeros y minorías raciales, religiosas, lingüísticas o culturales; o también ante la terrible experiencia de mujeres jóvenes provenientes de familias inmigrantes que tienen que liberarse ellas mismas de la violencia de códigos de honor tradicionales; o, por último, ante la brutal expulsión de inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo.”¹⁷⁷

A la luz de tales retos históricos específicos, diferentes elementos del significado de la dignidad humana surgen desde la abundancia de experiencias de lo que significa la vulneración a este valor intrínseco. Los elementos de la dignidad humana especificados y actualizados de esta manera podrían conducir tanto “al *agotamiento más acentuado* de los

¹⁷⁷ HABERMAS, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, México, Vol. 55, Núm. 64, Mayo, 2010.

derechos civiles existentes, como al descubrimiento y *construcción* de nuevos derechos.”¹⁷⁸

La dignidad humana constituye un valor central en la axiología del constitucionalismo europeo contemporáneo. Las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial dejaron de ser documentos que únicamente regulaban la estructura y funcionamiento del poder público para incorporar valores y principios.¹⁷⁹

La mayoría de las Constituciones contemporáneas, han establecido en sus textos a la dignidad como fundamento de los derechos humanos, tal es el caso de la Ley Fundamental de Bonn (1949) y la Constitución Española (1978). No obstante lo anterior, previo a 1949 otros países habían incorporado ya en sus constituciones el concepto de dignidad, como Irlanda en 1937 e Italia en 1947, sin embargo se considera que la Ley Fundamental de Bonn es la primera en acoger la dignidad humana como principio o valor intrínseco a la persona.

El artículo 1.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece: “la dignidad del hombre es intangible y constituye el deber de todas las autoridades de Estado, su respeto y protección.”

La Constitución Española señala en su artículo 10:

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Marín, María, “*La dignidad humana, los Derechos Humanos y los Derechos Constitucionales*”, *Revista Bioética y Derechos*, Núm. 9, Enero, 2007, disponible en: http://www.ub.edu/fildt/revista/pdf/RByD9_ArtMarin.pdf, fecha de consulta 3 de septiembre de 2014.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 1º, último párrafo:

(...) queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De igual manera la reconoce en sus artículos 2, 3 y 25, sin embargo, no establece expresamente que ésta sea el fundamento de los derechos humanos, pero implícitamente la considera como un atributo de la persona humana que no puede ser vulnerado por el Estado.

Entonces, ¿qué es la dignidad?

La palabra dignidad deriva de *dignus*, cuyo sentido implica una posición de prestigio o decoro, “que merece” y que corresponde en su sentido griego a *axios* o digno, valioso, apreciado, precioso, merecedor.¹⁸⁰ La dignidad humana ha sido entendida como un atributo de la persona humana, que implica que ésta es digna por sí misma, con independencia de las condiciones físicas, sociales, económicas o culturales de la misma.

El ser humano es un ser distinto al resto de los seres vivos, con la capacidad de razonar, decidir y autogobernarse para alcanzar sus propios fines. Es esta autonomía la que caracteriza al ser humano y lo distingue de otras especies y que le permite definir los objetivos, fines y medios para alcanzar su propio desarrollo.

¹⁸⁰ Cfr. Martínez, Víctor, “Reflexiones sobre la dignidad humana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 133, 2013, p. 43.

Por lo tanto, la dignidad de la persona es un rasgo distintivo de la persona, que no permite que ésta pueda ser cosificada o ser considerada como instrumento o medio para otro fin, pues ésta está dotada de la capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad. “La dignidad es así un valor inherente a la persona humana que se manifiesta a través de la autodeterminación consciente y responsable de su vida y que exige el respeto de ella por los demás.”¹⁸¹

La dignidad humana se ha instituido como el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos.¹⁸² Para Beuchot, “da al ser humano el derecho fundamental de realizar su finalidad, su destino. Es el derecho de alcanzar su propia esencia.”¹⁸³ Desde esta perspectiva, alcanzar su propia esencia debe ser entendido como el derecho que tiene toda persona a perfeccionar su propio ser en los órdenes que lo constituyen biológico, intelectual y social.¹⁸⁴

Esta perspectiva es ambigua y amplia, sin embargo, es posible apreciar que, por una parte, la dignidad constituye un principio que permite definir el alcance y contenido de los derechos fundamentales en la medida que éstos le permitan el desarrollo de su plan de vida y es, a su vez, un derecho fundamental en sí mismo. Así lo ha concebido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), en la cual establece:

¹⁸¹ Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales, bloque constitucional de derechos, diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad*, México, Ubijus Editorial, 2014, p. 25.

¹⁸² Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, p. 1528.

¹⁸³ Citado por Aguayo, Enrique, *El concepto de persona en la filosofía de Mauricio Beuchot*, México, ITAM, 1995, disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras41/notas1/notas1.html>, fecha de consulta 23 de septiembre de 2014.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.¹⁸⁵

De la tesis antes citada se desprende que la dignidad humana se constituye como un principio que permea en todo el sistema jurídico, dotándolo de un eje transversal, a través del cual todo ordenamiento deberá ser interpretado y toda acción, programa o política implementada por el poder público deberá estar fundamentada. Además, la dignidad conforma un derecho fundamental en sí mismo, pues de éste depende en goce y ejercicio de los derechos humanos al ser “el núcleo más esencial.”

La Ley General de Víctimas en su artículo 5º define a la dignidad como “un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.”

¹⁸⁵ Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 602.

El precepto antes citado, además, señala que “todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación.” Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la misma ley hace referencia.

Por ende, la dignidad se convierte así en el límite y fin de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular, toda vez que ésta tiene como límite el no poder nunca ser convertido en una cosa o en un objeto, en un instrumento para otros fines y no un fin en sí mismo, generando derechos fundamentales respecto de actos u omisiones que amenacen o vulneren dicha dignidad humana.¹⁸⁶

La noción de dignidad humana es un concepto que en el ámbito del derecho y la filosofía resulta difícil su definición, en gran medida porque depende de la concepción filosófica en la cual se fundamente la argumentación. Es por ello que es empleada como un carácter meramente instrumental, en la que se hace referencia a la dignidad como el trato o respeto debido a las personas por su sola condición de seres humanos, pero sin entrar a señalar las razones o el porqué se le debe ese trato, con lo que se deja a otros ámbitos de reflexión el indagar sobre la naturaleza humana o las características de lo humano que sustentan la dignidad.¹⁸⁷

En consecuencia, no existe una definición suficiente para determinar qué es la dignidad humana, lo cual no necesariamente pudiera ser perjudicial, pues

¹⁸⁶ Nogueira, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 31, 33.

¹⁸⁷ Martínez, Víctor, *op. cit.*, pp. 39-67.

dada la ambigüedad del concepto, permite su constante interpretación en cada caso concreto, favoreciendo el enriquecimiento del contenido y alcance de los derechos humanos, en la medida que el término “dignidad de la persona” se modifica y amplía como producto del avance de la ciencia y el conocimiento, los cambios sociales, políticos y económicos, siempre que éstos representen una protección más amplia en beneficio de las personas.

Lo anterior, permite afirmar que estos cambios también son ocasión para la reafirmación del respeto a la dignidad humana, para la definición de su contenido y la determinación de qué puede transgredirla y cómo puede ser tutelada, a través del desarrollo de nuevos derechos o la ampliación de los ya existentes. Tal y como lo señala Nogueira: “el sistema de derechos humanos pleno tiene carencias normativas e implicitudes que es necesario extraer de los valores y principios, pudiendo faltar normas de reconocimiento.”¹⁸⁸

Esta constante evolución de los derechos humanos robustecen nuestro sistema jurídico, pues son el fundamento, fin y límite del mismo. Es así que la dignidad guarda una íntima relación con el Estado de Derecho, pues la eficacia de este último depende de la promoción, tutela y garantía de aquélla.

Es por ello que la dignidad es, además, expresada como derecho de participación en la conformación política de la sociedad y el Estado, dado que son las personas quienes en el ejercicio de sus derechos de autodeterminación ejercen su soberanía a través de los mecanismos de participación, dando lugar a un principio que fundamenta la democracia y a un derecho de participación de la sociedad política, que se explicita como derechos políticos y ciudadanía

¹⁸⁸ Nogueira, Humberto, *op. cit.*, p. 41.

activa, una visión personalista del mismos, en la medida que éste existe en función.¹⁸⁹

En virtud de lo anterior, la dignidad se convierte en esencia de la democracia sustancial, la cual se funda en el respeto y protección de los derechos fundamentales, donde éstos pueden ser entendidos como el conjunto de facultades e instituciones, que, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, la igualdad y la seguridad humanas en cuanto expresión de la dignidad de los seres humanos, en un contexto histórico determinado, las cuales deberán ser aseguradas, respetadas, promovidas y garantizadas por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional, supranacional e internacional, formando un verdadero subsistema dentro de éstos.¹⁹⁰

Si partimos de la premisa de la dignidad como fundamento y origen de los derechos humanos, es conveniente analizar, desde el sistema jurídico mexicano, su contenido, alcance y mecanismos de protección.

3. Los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano

El presente apartado pretende abordar el tema de los derechos humanos desde el sistema jurídico mexicano, con objeto de identificar el marco normativo que rigen su promoción, protección, respeto y garantía. Lo anterior, permitirá conocer los instrumentos nacionales diseñados para su protección y así, analizar si éstos son suficientes para garantizar la eficacia de los mismos.

Es menester recordar la trascendencia de los últimos cambios en el sistema jurídico mexicano en la protección y garantía de los derechos humanos. La

¹⁸⁹ *Ibidem.* p. 33.

¹⁹⁰ Aguilera, Rafael, "Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli", *Nuevas perspectivas y desafíos en la protección de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 49 a 82.

reforma del 10 de junio de 2011, significó un avance importante, pues sentó bases fundamentales para el reconocimiento de los derechos humanos y la progresividad de los mismos, “mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas,”¹⁹¹ es decir, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos. Además de ello, la incorporación y exigibilidad de manera expresa de los tratados internacionales que estipulen derechos humanos viene a ampliar el catálogo de derechos, su contenido y protección.

El lenguaje de derechos humanos en el texto constitucional y el establecimiento de la cláusula abierta en el reconocimiento de los derechos humanos establecidos en fuentes de derecho internacional representa un avance significativo en la construcción de un sistema jurídico fundamentado en el respeto, protección y garantía de un mínimo de condiciones que permitan el desarrollo de todas las personas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 1º:

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

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

¹⁹¹ SCJN, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Documentación de Leyes, México, 2012, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2014.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta reforma viene a modificar once preceptos constitucionales, dentro de los que se destaca, además de lo señalado en el párrafo anterior:

- a. La incorporación de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad del derecho internacional de los derechos humanos;¹⁹²
- b. Prevé las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado;¹⁹³
- c. Dispone la educación en derechos humanos;¹⁹⁴ establece el derecho de toda persona a solicitar asilo por motivo de orden político y refugio por causas de carácter humanitario;¹⁹⁵
- d. Señala que la organización del sistema penitenciario debe estar basada en el respeto a los derechos humanos;¹⁹⁶
- e. Respecto a la suspensión de derechos y garantías, enlista los derechos que no podrán ser restringidos en caso de una declaratoria de Estado de excepción, en acorde con la Convención Americana

¹⁹² Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹³ *Ibíd.*

¹⁹⁴ Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁵ Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁶ Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales;¹⁹⁷

- f. Reconoce a las personas extranjeras el goce de los derechos humanos establecidos en la Constitución,¹⁹⁸ incorpora como nuevo elemento de política exterior la observancia del principio de respeto, protección y promoción de los derechos,¹⁹⁹ y
- g. Se asigna a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) la facultad de investigación y la obligación de la autoridades a responder recomendaciones emitidas por la misma y la facultad de la CNDH de ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y estatales que vulneren derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.²⁰⁰

Todos estos cambios constitucionales muestran cómo los derechos humanos permean en todo el sistema jurídico mexicano, creando un cuerpo normativo e institucional de garantía que constituyen un eje central para la política del Estado mexicano, pues es responsabilidad de todas las autoridades la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y no sólo de los reconocidos expresamente en el texto constitucional, sino de todos aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En virtud de lo anterior, los instrumentos internacionales como el texto constitucional deben ser abordados como fuentes de un único sistema de protección de los derechos humanos que tienen como fundamento la dignidad

¹⁹⁷ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁸ Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁹ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁰ Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

humana como atributo intrínseco de la persona y como derecho fundamental, entendiéndolos como parte de un sistema integral, a través de una tarea de armonización e integración.

De este modo, los derechos humanos positivizados en los tratados, pactos y convenciones internacionales prevalecen respecto de las normas del orden jurídico de fuente interna si contienen disposiciones más favorables al goce y ejercicio de esos derechos, lo cual lleva a establecer que la obligación del Estado mexicano se refiere no sólo a proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos de manera expresa en la Constitución, sino también los contenidos en esos instrumentos internacionales, que de manera conjunta puede considerarse integra un bloque unitario de protección.

Lo anterior significa que el Estado mexicano se encuentra fundamentado y delimitado por la protección y garantía de los derechos humanos, lo que implica que éste se va estructurando en la medida que aquéllos son definidos, pues como ha quedado señalado anteriormente, el contenido y alcance de los derechos humanos está en constante movimiento, lo que conduce a su ampliación y enriquecimiento en la medida que los cambios sociales, económicos y políticos así lo demandan.

El entendimiento del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Es decir, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales

nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.²⁰¹

La interpretación de los derechos humanos está asociada a los instrumentos destinados a hacerlos efectivos y protegerlos. En México, la defensa y protección de los derechos humanos tiene vertientes a través de las cuales se lleva a cabo: la primera se realiza por medio de mecanismos jurisdiccionales, mientras que la segunda se desarrolla por medios no jurisdiccionales.

En relación con los medios jurisdiccionales, mediante éstos las autoridades judiciales analizan las demandas que ante ellas se presentan por presuntas violaciones a los derechos fundamentales y determinarán si en realidad existe una violación en un caso concreto, haciendo un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo. El máximo órgano que existe para realizar esta actividad en nuestro país es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son tres los medios de control de constitucionalidad que se contemplan en la misma Constitución: el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, y las controversias constitucionales.²⁰²

La reforma del 2011 viene a edificar al Estado mexicano sobre el pilar fundamental de la protección y garantía de los derechos humanos, reconociéndolos como principios generales inherentes a la persona humana que tienen un reconocimiento expreso en la constitución y, por lo tanto, limitan la soberanía o potestad estatal, sustrayéndolos del arbitrio del poder público.

²⁰¹ Tesis: 1a. CDV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 714.

²⁰² González, Luis, "El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", *IUS Revista de Ciencias Jurídicas*, México, Vol. V, Núm. 28, 2011, pp. 99-122.

La Constitución consagra una especie de bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales, entendiendo por éste al conjunto de derechos de la persona (atributos que integran los derechos y sus garantías) asegurados por fuente constitucional o por fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, siendo éstos un límite al ejercicio del poder y en lo que se refiere a la interpretación de las normas infra constitucionales e incluso a las normas constitucionales.

La progresividad de los derechos y su interpretación conforme implica que en la aplicación de las normas, ésta se realice atendiendo a la norma que ofrezca la protección más amplia. Lo que persiguen dichos principios es que prevalezca la supremacía constitucional, es decir, fungen como un bloque de constitucionalidad. Es decir, las normas, al momento de ser aplicadas, deben ser interpretadas de acuerdo con lo que establece la Constitución y, de acuerdo con la SCJN- siempre que no haya una restricción en la Constitución- de conformidad con lo que establecen los tratados internacionales, de tal forma que esa interpretación le sea aplicable a todas las partes que actualicen el supuesto de la norma.²⁰³

Por ende, la obligación de control de constitucionalidad plasmada en el artículo 1o. de la Constitución Federal impone a los juzgadores que se cercioren, antes de aplicar una norma, de que su contenido no vulnere los preceptos constitucionales, pero no se queda ahí, sino que también implica que al momento de aplicarla, no la interpreten en forma contraria a la Constitución.²⁰⁴

²⁰³ Tesis: 1a. CCCLI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 615.

²⁰⁴ *Ibíd.*

Si bien esta obligación resulta también en la exigencia de los órganos jurisdiccionales de ejercer un control de convencionalidad, la tesis antes señalada vuelve a posicionar a los tratados internacionales bajo un examen constitucional pudiendo restringir su alcance.

Al respecto, la SCJN ha dispuesto:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.²⁰⁵

La SCJN ha fijado el criterio jurisprudencial en el que considera que los derechos humanos contenidos de manera expresa en la Constitución como aquéllos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al

²⁰⁵ Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 202.

cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano. No obstante, mantiene la posición de la supremacía constitucional respecto de los tratados internacionales cuando se halle una restricción expresa en la Constitución.

Si bien el procedimiento para una reforma constitucional en México es rígido, pues además de la aprobación en el Congreso de la Unión requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, un procedimiento de tal naturaleza podría encauzarse hacia la restricción de alguno de los derechos humanos reconocido en la Constitución.

Por otra parte, la protección y garantía de los derechos fundamentales puede realizarse a través de mecanismos no jurisdiccionales, para ello existen instituciones especializadas, como lo son: la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Éstos son los organismos no-jurisdiccionales más representativos que en el Estado mexicano se encargan de realizar la promoción, difusión y divulgación de la protección a los derechos humanos.²⁰⁶

A continuación se describen los principales mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano.

3.1. El juicio de amparo

El juicio de amparo se ha consolidado como uno de los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de mayor importancia y

²⁰⁶ *Ibidem.*

trascendencia para el sistema jurídico mexicano, junto con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El juicio de amparo en México ha tenido un desarrollo paulatino en la historia constitucional, hasta llegar a ser el principal medio de defensa con el que contamos los gobernados frente al poder público.

Como se ha señalado anteriormente, las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos significaron un cambio de paradigma para el orden jurídico y la administración de justicia federal. La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, el cual es la institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia en el país.

Los derechos fundamentales se convierten no sólo en la esfera bajo la cual nos desarrollamos libremente, sino también un espectro sustraído del poder público y, en consecuencia, son una herramienta para demandar ante el Estado una actuación encaminada a garantizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Nuestra Constitución dispone en su artículo 103 que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 107 de nuestra norma fundamental dispone en su fracción que “el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada,

teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.”²⁰⁷

Hay tres aspectos fundamentales a destacar de este precepto, en primer lugar, el artículo 107 no hace mención de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, aunque haciendo una interpretación extensiva, progresiva y comprehensiva en concordancia con el artículo 1º de la CPEUM es posible determinar que el juicio de amparo también procede por violaciones a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado es parte. Esta omisión fue subsanada más adelante por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, en su artículo 1º.

La reforma amplía la procedencia del juicio de amparo por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, además, introduce otras figuras necesarias para la protección como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; y, la declaratoria general de inconstitucionalidad.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Amparo, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

²⁰⁷ Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar, la reforma constitucional introduce el interés legítimo individual o colectivo, es decir, añade la posibilidad de ejercer una acción de amparo por actos o normas generales que afecten no sólo de manera individual los derechos humanos, sino que también intereses colectivos. Si bien, esto significa la ampliación del espectro de protección de la justicia federal, aún existen imprecisiones respecto al contenido y alcance.

El artículo 5º de la Ley de Amparo señala en su fracción I, como parte en el procedimiento:

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

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

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

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

En primer lugar, el Pleno de la SCJN ²⁰⁸ ha señalado que quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos:

1. Ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad, o
2. En caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio.

Por lo tanto, nos encontramos ante la posibilidad de comparecer ante un juicio de amparo bajo el argumento de un interés jurídico o un interés legítimo. Bajo el interés jurídico, el quejoso, ya sea persona física o moral, sufre una afectación directa respecto a un derecho subjetivo determinado. El interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre los derechos fundamentales agraviados y la persona que comparece en el proceso, sin la necesidad de que esta persona requiera ser poseedora de un derechos subjetivo, expresamente señalado por el orden jurídico, es decir, “la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la

²⁰⁸ Cfr. Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 60

anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.”²⁰⁹

La SCJN señala en su jurisprudencia que para que exista un interés legítimo se requiere:

(...) la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.²¹⁰

En este sentido, la existencia del interés jurídico implica la vinculación entre el hecho o circunstancia y determinada esfera jurídica, es decir, es necesario identificar el acto que lesiona la esfera de protección de la persona o colectivo, por lo que la resolución emanada del procedimiento de amparo tendría un efecto directo sobre el acto o norma rebatido y los derechos de una o varias personas determinadas.

El interés jurídico, por lo tanto, se diferencia del interés legítimo y el interés simple. Respecto al interés simple, también señalado en el artículo 5 de la Ley de Amparo, el cual no puede ser aducido para solicitar el amparo y protección de la justicia federal, éste se refiere al interés que pudiera tener toda persona ante la ejecución de un acto o la aplicación de una norma, sin que ésta tenga una afectación directa en su esfera jurídica.

No obstante, el interés legítimo es un concepto de agravio más flexible, dado que sólo requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual y jurídicamente relevante, tutelada por un derecho objetivo y que, en caso de obtener el amparo, se traduzca en un beneficio el quejoso. Sin

²⁰⁹ *Ibíd.*

²¹⁰ *Ibídem.*

embargo, si se aduce un interés jurídico se requiere la afectación de un derecho subjetivo.²¹¹

La determinación de lo que debe entenderse como un interés legítimo deberá ser objeto de análisis de los juzgadores en cada caso concreto, adoptando los criterios que den cuerpo y vida al interés legítimo. La SCJN, señala:

En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal. (...) En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.²¹²

Ahora bien, otra de las aportaciones del artículo 107 constitucional es la procedencia del amparo cuando se aducen intereses colectivos, éstos son los pertenecientes a todos los miembros de una masa o grupo de la sociedad, sin posibilidad de disociarse, ni de ser sujetos de defensa a través de acciones individuales tradicionales, ni de ejercerse aisladamente, o bien, que siendo factible su separación, la prosecución de procesos singulares, por una o más personas carece de incentivos reales, tanto por resultar más costosos los procedimientos empleados que la reparación que se pueda obtener, como por

²¹¹ Cfr. Tesis: 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 148.

²¹² Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 60.

su falta de idoneidad para impedir a futuro los abusos denunciados, a favor de toda la comunidad de afectados.²¹³

Existe una distinción entre intereses colectivos e intereses difusos. Al respecto, el interés colectivo no debe ser entendido como la suma de intereses individuales, sino como una combinación de aquéllos, con un carácter indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas.

Por otra parte, los intereses difusos están relacionados con situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común.²¹⁴

Un colectivo se refiere a un grupo delimitado de personas que están relacionadas entre sí al compartir una relación jurídica, un interés común y un conjunto de bienes que pueden ser sujetos de afectación debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. “Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de garantías indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.”²¹⁵

²¹³ Tesis: I.4o.C.137 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXVII, Abril de 2008, p. 2381

²¹⁴ Tesis: XI.1o.A.T.50 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, p. 2136

²¹⁵ *Ibíd.*

En razón de lo anterior, el juicio de amparo constituye “una vía para depurar el ordenamiento jurídico.”²¹⁶ Esta dualidad del juicio de amparo (interés subjetivo e interés legítimo) adquiere una especial relevancia cuando a través del amparo se pretenden impugnar normas generales y las sentencias pueden llegar a tener efectos *erga omnes*.²¹⁷

El juicio de amparo se ha constituido como un mecanismo de control constitucional y de garantía de los derechos humanos. Éste puede ser promovido no solamente por violaciones constitucionales, sino por violaciones a los derechos humanos reconocidos tanto en el texto constitucional, como en los tratados internacionales de los que México sea parte, ampliando el ámbito de protección.

Además, el amparo procede no solamente por lo que la autoridad haga, sino también por lo que deja de hacer: si una autoridad es omisa en el cumplimiento de una obligación que le impone la ley, cualquier persona afectada podrá reclamar dicha omisión ante un juez federal a través del amparo. Lamentablemente, las violaciones a derechos humanos por omisión tienen una mayor complejidad para ser acreditadas y, por ende, para ser protegidos mediante este mecanismo.

Por ejemplo, en el año 2012, la comunidad de Buena Vista, municipio de Atlixac, presentó una demanda de amparo, asesorada y acompañada por el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan, para exigir al

²¹⁶ Ferrer, Eduardo, *El amparo colectivo en México: hacia una reforma legal y constitucional*, Ponencia presentada en el III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional “La protección orgánica de la Constitución”, celebrado los días 2 y 3 de octubre de 2009.

²¹⁷ *Ibíd.*

gobierno del estado de Guerrero su derecho a la educación. Los integrantes de esa comunidad indígena *me'phaa* exigieron el servicio de educación básica, pues su comunidad está localizada a 6 kilómetros de distancia de la escuela más cercana, distancia que los menores tienen que recorrer a pie por la falta de transporte y de caminos que permitan el tránsito de vehículos.

De acuerdo con el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, a lo largo de casi 10 años la comunidad de Buena Vista ha presentado infructuosamente múltiples solicitudes ante la Secretaría de Educación de Guerrero (SEG) para demandar la fundación de un Centro de Educación Preescolar Indígena. No obstante, la SEG ha ignorado estas solicitudes de manera reiterada, a pesar de que la propia comunidad ya cuenta con el terreno en el que podría establecerse el centro educativo y sin considerar que los habitantes de Buena Vista ya construyeron con sus propios recursos y trabajo comunitario un recinto para albergar el preescolar.²¹⁸

La demanda fue admitida por el juez primero de Distrito, con sede en Chilpancingo, dando inicio al juicio de amparo 893/2012.

No obstante, este juicio fue sobreseído. Resulta de especial transcendencia, pues se demandó ante la justicia federal la protección en contra de las omisiones de la administración pública estatal para proveer de los medios necesarios para la satisfacción y ejercicio de los derechos humanos contenidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los

²¹⁸ Centro de Derechos de la Montaña Tlachinollan, Comunicado de Prensa, 10 de julio de 2012, disponible en: http://www.tlachinollan.org/respaldo/index.php?option=com_k2&view=item&id=2645:comunidad-ind%C3%ADgena-mephaa-de-la-monta%C3%B1a-de-guerrero-presenta-demanda-de-amparo-para-exigir-acceso-a-la-educaci%C3%B3n-b%C3%A1sica&lang=es, fecha de consulta: 10 de marzo de 2014.

que México es parte. Este mecanismo podría obligar a las autoridades a la adopción de medidas, acciones y políticas públicas que contribuyen al pleno goce y ejercicio de los derechos humanos y a la eliminación de los obstáculos que los restringen.

En razón de lo anterior, el juicio de amparo constituye un mecanismo para la protección de los derechos humanos, no obstante, como instrumento de combate a la corrupción éste podría sentar las bases para la eliminación de conductas que vulneran los derechos humanos y que a su vez pueden constituir actos de corrupción. Pues, es importante recordar que “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos.”²¹⁹

Es decir, buscando un equilibrio de poderes, el Poder Judicial de la Federación no puede ir más allá de la protección y garantía del quejoso. No obstante, cuando se analice la constitucionalidad de una norma o la convencionalidad de los tratados es posible que se traduzca en un declaratoria general de inconstitucionalidad.

Cuando los órganos jurisdiccionales federales conceden el amparo, éste puede tener dos efectos: a) cuando el acto reclamado es de carácter positivo, es decir, éste constituye un acción por parte del poder público, se restituirá al quejoso el derecho vulnerando, restableciendo las cosas al estado que guardaban anteriormente; b) en los casos en que el acto reclamado sea negativo, es decir, constituya una omisión por parte de la autoridad, el amparo

²¹⁹ Artículo 73 de la Ley de Amparo.

tendrá el efecto de obligar al responsable a respetar el derecho vulnerado y a cumplir con las obligaciones que deriven del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deben adoptar para garantizar dicho derecho.

Existe un caso emblemático para la justicia mexicana en el respeto a los derechos humanos y en sus relaciones diplomáticas con Francia. El caso de *Florence Cassez*, puso en evidencia las prácticas abusivas perpetradas por altos funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.

Hace 9 años se transmitía “en vivo” en el programa de Primero Noticias, conducido por Carlos Lorett de Mola, un operativo de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en el que supuestamente se estaría liberando a tres personas que se encontraban secuestradas en el Rancho “Las Chinitas” y donde fueron detenidos Florence Cassez y otros por su posible participación en los delitos de secuestro, delincuencia organizada y posesión de armas de uso exclusivo del ejército.

Más tarde, el 5 de febrero de 2006, en la entrevista del programa “Punto de Partida”, Genaro García Luna, ex Director General de la Agencia Federal de Investigación y José Rosas García, titular de la Unidad Especializada de Investigación y Secuestro de la PGR, admitieron que “los medios de comunicación llegaron con posterioridad a los hechos” y que fue a petición de los periodistas que “las autoridades mostraron cómo ingresaron al rancho y cómo se liberó a las víctimas.”

Pese a estas declaraciones de las autoridades, que evidentemente violentaban la legalidad del proceso, Florence Cassez fue condenada a 60 años de prisión.

Cuatro años más tarde, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución del Amparo en Revisión 517/2011 resolvió que se había transgredido el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser puesto a disposición ante una autoridad judicial inmediatamente después de una detención, el derecho a la asistencia consular, la buena fe ministerial entre otras violaciones a la Constitución, concediendo el amparo y la protección de la justicia federal y ordenando la inmediata liberación de Florence Cassez.

En su resolución la SCJN emitió el siguiente criterio respecto al efecto corruptor:

EFFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. CONDICIONES PARA SU ACTUALIZACIÓN Y ALCANCES.

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la vulneración de los derechos fundamentales del acusado en el proceso penal puede provocar, en determinados supuestos, la invalidez de todo el proceso, así como de sus resultados, lo cual imposibilitará al juez para pronunciarse sobre la responsabilidad penal de una persona. Esta Primera Sala considera que el efecto corruptor del proceso penal se actualiza cuando, en un caso concreto, concurren las siguientes circunstancias: a) que la autoridad policial o ministerial realice alguna conducta fuera de todo cauce constitucional y legal; b) que la conducta de la autoridad haya provocado condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria que conlleven la falta de fiabilidad de todo el material probatorio; y c) que la conducta de la autoridad impacte en los derechos del acusado, de tal forma que se afecte de forma total el derecho de defensa y lo deje en estado de indefensión. Así las cosas, cuando el juez advierta la actualización de estos supuestos, deberá decretar la invalidez del proceso y, al no haber otras pruebas que resulten incriminatorias, decretará la libertad del acusado.²²⁰

Aunque fue criticada y discutida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e independientemente de que el caso se había convertido en un asunto político y diplomático, lo cierto es que la evidencia de las

²²⁰ Tesis: 1a. CLXVI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p. 537.

violaciones graves a los derechos humanos hacía imperante la liberación de quien había sido ilegalmente detenida y enjuiciada a través de un procedimiento notoriamente viciado.

Lo anterior muestra que el amparo es una herramienta útil para la protección de los derechos humanos, aunque podríamos discutir la oportunidad de la sentencia, pues ya habían pasado cuatro años desde la privación ilegal de la libertad, así como el interés político por la liberación de la ciudadana francesa. Sin embargo, quizás el aspecto más importante a señalar es ¿qué hay de las autoridades responsables? Día a día se cometen detenciones arbitrarias, actos de tortura y otras violaciones a los derechos humanos por las autoridades investigadoras y pocas veces resultan sancionadas por los actos cometidos.

Ahora bien, lo único que podríamos encontrar respecto a sus efectos en el combate a la corrupción es cuando al concederse definitivamente al quejoso el amparo aparezca que el acto reclamado además de violar derechos humanos y garantías constituye delito, se pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio Público que corresponda,²²¹ es decir, únicamente en los casos en que el acto en cuestión se encuentre tipificado por el código sustantivo en la materia.

En relación con el caso *Florence Cassez*, la CNDH presentó denuncia en el año 2013, en su informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, señaló dentro de sus propuestas:

²²¹ Artículo 271 de la Ley de Amparo.

Se tomen las medidas conducentes para investigar los probables delitos y las faltas administrativas en que incurrieron los servidores públicos de la Procuraduría General de la República de aquella época; y, se tenga a bien colaborar con este organismo nacional en la presentación y trámite de la denuncia que se formule, con el objetivo de que se deslinden las responsabilidades correspondientes. Así también, que colabore en la queja que este organismo nacional presente ante la Visitaduría General de esa dependencia; en ambos casos, proporcionando las evidencias que se requieran para la debida integración de las indagatorias, hasta su total conclusión.

Situación que a la fecha no ha devenido en ninguna acción penal en contra de los responsables de dichos actos ilícitos.

Por otra parte, la reciente tesis emitida demuestra los límites de las resoluciones de amparo, al hacer el análisis respecto el Juez de Distrito y sus facultades para obligar a autoridades que no son propiamente designadas responsables en el juicio de amparo para realizar acciones dirigidas a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

SENTENCIAS DE AMPARO. CONFORME AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA CONDENAR, EN ABSTRACTO, A QUIENES NO FIGURARON COMO AUTORIDADES RESPONSABLES, A EMPRENDER DETERMINADAS ACCIONES CON EL FIN DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR DERECHOS HUMANOS, DE QUIEN NO ES EL QUEJOSO.

Conforme a las reglas y principios básicos establecidos para el dictado de las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 73, párrafo primero, y 77, fracciones I y II, párrafo primero, de la ley de la materia, la sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por efecto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho fundamental violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que éste le exija. En este contexto, si la sentencia de amparo dictada por el Juez de Distrito se ocupa de cuestiones ajenas a la controversia, al grado de "ordenar" (condenar), en abstracto, a autoridades que no figuraron como responsables ni participaron en la emisión o ejecución del acto reclamado, a emprender acciones con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar algún derecho humano, por ejemplo, establecer cursos, programas de capacitación, sistematización de prácticas, lineamientos a seguir, necesarios para garantizar el derecho humano al disfrute del más alto nivel de vida posible, que nadie impugnó y, por ende, que no se traducen en amparar al quejoso, dicha resolución es contraria a las reglas y principios básicos que rigen su dictado y desnaturaliza el juicio constitucional, cuyo fin es protegerlo de actos de autoridad que violen sus derechos humanos, en términos de los artículos 103 y 107 constitucionales, pues con ello se

introducen condenas permanentes en abstracto, ajenas por completo a la litis constitucional y que, en su caso, podría afectar a una persona o personas distintas del quejoso, quienes no instaron la acción de amparo. Lo anterior, no conlleva pasar por alto el artículo 1o. de la Constitución Federal que obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, pues tal obligación debe cumplirse en el ámbito competencial de cada autoridad y en los términos que establezca la ley, de lo que se colige que, ni siquiera so pretexto de ejercer un control de convencionalidad, atento al mencionado principio de progresividad, está permitido apartarse de los principios que rigen en el dictado de las sentencias de amparo, por estar fuera de sus atribuciones y competencia. En consecuencia, el Juez de Distrito carece de legitimación para realizar esa clase de condenas en abstracto y sin ningún proceso de regularidad constitucional, ya que tal actuación es incongruente con la litis constitucional y desnaturaliza el fin último del juicio de amparo; de ahí que ese tipo de determinaciones, por más bien intencionadas que pudieren ser, únicamente pueden constituir una mera orientación, no vinculante, al no poderse exigir su cumplimiento obligatorio en la vía de apremio constitucional.²²²

Lo anterior muestra que si bien el amparo permite restituir al quejoso en el goce de los derechos violentados, éste no puede ir más allá para imponer a las autoridades obligaciones tendentes a la promoción y garantía de los derechos humanos.

3.2 La Comisión Nacional de Derechos Humanos

En la consolidación de los mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos, los Estados han adoptado instituciones de promoción y protección de los derechos humanos, como un mecanismo de control jurídico no jurisdiccional.

Para analizar la naturaleza y alcance la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como organismo protector de los derechos humanos, es necesario conocer los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las

²²² Tesis: VII.4o.P.T. J/5 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Publicación: viernes 06 de febrero de 2015.

Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, “Principios de París.”

Los Principios de París fueron el resultado del Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrado en Francia en el año de 1991. Posteriormente, estos principios fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución 48/134 del 4 de marzo de 1993.

Los Principios de París establecen, en relación con las instituciones nacionales de protección de derechos humanos, lo relativo a las competencias y atribuciones; composición y garantías de independencia y pluralismo; las modalidades de funcionamiento y principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

Las competencias y atribuciones de las instituciones de protección a los derechos humanos, deberán tener el mandato más amplio, dispuesto en el texto constitucional o legal. En lo referente a sus atribuciones, le corresponde presentar, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las propuestas y los informes.

En lo relativo a su composición y garantías de independencia y pluralismo, dispone que la composición de la institución y la elección de sus integrantes deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

Además, ésta debe contar con una estructura suficiente para garantizar su desempeño, garantizando su autonomía de acción respecto al Estado y no esté sujeta a un control financiero por parte de este último.

Respecto a las modalidades de funcionamiento, dentro de las actividades que desempeña la institución, deberá: examinar cada uno de los asuntos dentro de su competencia; recibir todos los testimonios y obtener todos los documentos necesarios para el examen de los asuntos sometidos a su competencia; dirigirse a la opinión pública para dar a conocer los resultados de sus opiniones y recomendaciones; reunir a sus miembros de manera regular y cada vez que sea necesario; estar en coordinación y mantener comunicación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de cualquiera otra índole encargados de la protección de derechos humanos, y establecer relaciones con las organizaciones no-gubernamentales que se ocupen de la protección y promoción de los derechos humanos.

Los principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional, mencionan que la institución podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias de los particulares, así como las organizaciones no-gubernamentales, las asociaciones de sindicatos, entre otras.

En estos casos, la institución buscará hallar una solución amistosa mediante la conciliación; informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos; y, formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas

administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que tienen los demandantes para hacer valer sus derechos.

La CNDH fue creada mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de junio de 1990. Su creación estuvo inspirada por el modelo adoptado en Suecia, el cual se instituyó “como un mecanismo de supervisión ágil y sin burocratismos para conocer las irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos y para supervisar la aplicación de leyes por la administración pública.”²²³

La figura del *ombudsman* fue creada como una institución de vigilancia de las actuaciones de la administración pública como un mecanismo de control y supervisión de las leyes y su cabal cumplimiento mediante una vía ágil, sin burocratismos que conociera de las quejas de los gobernados respecto a los abusos cometidos por las autoridades administrativas.

La CNDH nace como un organismo público desconcentrado del Estado mexicano, encargado de la tutela y protección de los derechos humanos y, además, fue dotada de funciones que regularmente no tenía la figura del *ombudsman*, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.²²⁴

Fue hasta la reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999 cuando se cambió la naturaleza jurídica de la CNDH para convertirse en un organismo que cuenta con una autonomía tanto de gestión como presupuestaria, condición necesaria ya apuntada por los Principios de París en

²²³ González, Luis, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, México, Vol. V, núm. 28, diciembre, 2011, pp. 99-122.

²²⁴ *Ibíd.*

lo relativo a la “composición y garantías de independencia y pluralismo”. En lo referente a su composición, el presidente y los miembros del Consejo Consultivo son designados por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Las características principales de la CNDH, como institución encargada de la promoción y protección de los derechos humanos, deben ser:

a. *Independencia*, es decir, debe estar dotado de las herramientas normativas y estructurales que le permitan actuar con independencia de los poderes. Aunque la mayoría de los Estados han adoptado el modelo en el que el legislativo determina las directrices generales para el ombudsman.

La importancia de su independencia reside en la no injerencia de otros poderes en sus decisiones e investigaciones. “Esta debe ser asegurada a través de disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.”²²⁵

b. *Autonomía*, ésta radica en su capacidad de gestión y autodeterminación, es decir, deben eliminarse las posibles restricciones financieras que pudieran entorpecer su funcionamiento.

c. *Imparcialidad*, característica esencial para garantizar el ejercicio adecuado de sus funciones, por lo que su actuación debe estar sustraída de toda injerencia política.

d. *Accesibilidad*, deben desarrollarse instrumentos que faciliten el acceso de todas las personas a los mecanismos de la CNDH.

²²⁵ Venegas, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, 1988, p. 42.

e. *Profesionalización*, aunque esta característica no se encuentra señalada como tal en los principios de parís o la constitución, es menester que el personal de la CNDH cuente con las herramientas metodológicas y la profesionalización necesaria para el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el artículo 102 B constitucional, el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de las entidades federativas, deben establecer organismos de protección de los derechos humanos, es decir, la CNDH y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, mismos que deberán de conocer las quejas contra de actos u omisiones de carácter administrativo. Además, deberán otorgar autonomía a estos organismos.

Como se ha hecho referencia anteriormente, una de las principales atribuciones que caracterizan a los organismos de promoción y protección de derechos humanos es la facultad de emitir recomendaciones y, en este sentido, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que se les presente y cuando éstas no sean aceptadas o cumplidas, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.²²⁶

La CNDH cuenta con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo

²²⁶ Artículo 102 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consultivo, es elegido de igual manera y dura en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez.²²⁷

Dentro de sus facultades, ésta podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Por lo anterior, el sustento jurídico de la recomendación es importante, debiendo incorporar a la misma los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en concordancia con el artículo 1º constitucional.

El reconocimiento que se hace en la mencionada disposición es muy importante, porque ahora se podrán oponer también los muchos y diversos derechos contemplados en los tratados internacionales. En este sentido, estos instrumentos deben ser utilizados por el ombudsman para completar la perspectiva del elenco de derechos reconocidos en la Constitución, existiendo la posibilidad de integrar un bloque de constitucionalidad compuesto por los derechos asegurados en la Carta Magna, los asegurados por los tratados internacionales que se hayan ratificado, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De acuerdo con el artículo 126 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de los deberes establecidos para todo servidor

²²⁷ *Ibíd.*

público, los funcionarios de organismos públicos de protección de derechos humanos, en el ámbito de su competencia, deberán:

- I. Recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Recibir las denuncias por presuntos hechos delictivos y remitir las mismas al Ministerio Público;
- III. Investigar las presuntas violaciones a derechos humanos;
- IV. Respetar, en el marco de sus investigaciones, los protocolos internacionales para documentación de casos de presuntas violaciones de derechos humanos;
- V. Solicitar, cuando sea conducente, medidas cautelares necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, familiares o bienes jurídicos;
- VI. Dar seguimiento a las solicitudes que plantee ante la autoridad ejecutiva o judicial; en caso de advertir omisiones o incumplimientos por la autoridad o particular, denunciar las mismas por las vías pertinentes;
- VII. Utilizar todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos, y
- VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la Ley.

Los mecanismos de protección de la CNDH sugieren que este organismo público pudiese auxiliar en el combate a los actos de corrupción que inciden en la violación de los derechos humanos o restringen su pleno ejercicio, pues como lo señala la fracción VII del precepto antes citado, los servidores públicos deben hacer uso de todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos.

No obstante lo anterior, de acuerdo con el reporte de Human Rights Watch, la CNDH habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución. Una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir recomendaciones sobre cómo repararlas, los funcionarios de la CNDH optan por no monitorear la implementación de las recomendaciones, cuyo fin es garantizar que se reparen los abusos.

Los funcionarios de la CNDH invocan las más variadas justificaciones para su inacción. Aducen, por ejemplo, que el mandato de la CNDH no los habilita a continuar con el seguimiento de los casos si los servidores públicos rechazan sus recomendaciones.²²⁸

“La CNDH no ha creado una relación constructiva con distintos actores que pueden contribuir a mejorar la situación de los derechos humanos en México. La Comisión excluye a las víctimas del procedimiento de ‘conciliación’ al firmar acuerdos directamente con el gobierno sin involucrar a los

²²⁸ Véase Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México*, Febrero, 2008, Vol. 20, No. 1, disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf, fecha de consulta: 19 de octubre de 2014

peticionarios en la redacción de su contenido, e incluso sin solicitarles su consentimiento para cerrar sus casos de esta manera.”²²⁹

La CNDH, como órgano protector de los derechos humanos en México, tiene la obligación de investigar las violaciones cometidas por parte del Estado y emitir recomendaciones para la reparación del daño y para prevenir que estos actos se sigan cometiendo.

Debido a que el objeto de esta investigación es el análisis de los mecanismos de protección a los derechos humanos para el combate a actos de corrupción que inciden en la vulneración de aquellos, es posible destacar la recomendación 97/1995 de la CNDH, por el *Caso de Corrupción en el Centro de Readaptación Social de San Luis Acatlán*, en el Estado de Guerrero, en el cual se emitió la siguiente recomendación:

(...) que la Contraloría General Estatal investigue la actuación del señor Fernando Salazar Hernández, ex Director de ese centro penitenciario, por cobros indebidos, extorsión, segregaciones injustificadas de internos, malos tratos infligidos al personal de seguridad y custodia y el entorpecimiento del derecho de los internos de acudir ante los organismos públicos defensores de los Derechos Humanos; y si dicha persona ocupara, al tiempo de expedirse la Recomendación 97/95, algún cargo en el Gobierno del Estado, proceder a suspenderlo inmediatamente del mismo. Permitir a los internos ejercer su derecho de queja y brindarles las facilidades necesarias para que se comuniquen con las Comisiones de Derechos Humanos, tanto Estatal como Nacional. Designar en lo futuro al personal directivo de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado, con base en una selección que considere su formación académica, experiencia, honestidad y probidad, e impartirles cursos de capacitación penitenciaria.

Los hechos que originan esta recomendación comienzan con la visita de la CNDH al centro penitenciario en cuestión, en la que se recibieron numerosas quejas por parte de los internos respecto al cobro de cuotas indebidas para recibir visitas familiares, visitas conyugales, sacarles de las celdas de castigo, entre otras.

²²⁹ *Ibidem*.

Posterior a las quejas presentadas, el entonces Director del Centro adoptó represalias en contra de los signatarios de las mismas, por lo que se solicitó a la CNDH la adopción de medidas para impedir que se cometieran actos en perjuicio de los internos, por lo que este organismo, solicitó medidas cautelares, a fin de que el "aislamiento temporal" se aplicara en un lugar seguro y digno, con adecuadas condiciones de espacio e iluminación y de ventilación; asimismo, que se les permitiera a los internos segregados asociarse, recibir visitas, familiar e íntima, y también se les respetara su derecho a la seguridad jurídica.

Esta solicitud derivó en la separación del cargo del entonces director. La CNDH envió a un grupo de visitadores para investigar los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos en dicho centro penitenciario.

Las evidencias recabadas durante la investigación constataron la información proporcionada por los internos. Situación que deja ver la íntima relación que resguardaban los actos de corrupción cometidos por el entonces servidor público y las violaciones a los derechos humanos de los internos, atentando contra el estado de derecho y la dignidad de las personas.

La CNDH señaló dentro de las observaciones de la misma recomendación 97/1995:

(...) Uno de los principios básicos de cualquier relación entre seres humanos, independientemente de la situación jurídica de los mismos o de la dependencia jerárquica que exista entre ellos, es el respeto a la dignidad. Dicho principio debe impedir cualquier acción que inflija a algunas de las sufrimientos físicos o morales, que la humille o que menoscabe el respeto recíproco. Esta relación respetuosa adquiere particular importancia cuando se da entre una persona que se encuentre privada de su libertad y la que es responsable de su custodia.

Las recomendaciones emitidas por la CNDH atienden a la sanción del servidor público responsable de la comisión de los actos de corrupción y, además, recomienda que en la designación del personal directivo se tome en consideración su formación académica, experiencia, honestidad y probidad, e impartirles cursos de capacitación penitenciaria. Desafortunadamente, las recomendaciones de la CNDH sólo tenían este carácter, el cual carece de vinculatoriedad, por lo que se reduce a la voluntad política de implementar las medidas sugeridas por la misma.

En relación con caso de la guardería ABC, en el que resultaron 49 menores fallecidos y un número indeterminado de menores y adultos lesionados, reveló un ejercicio discrecional e indebido del poder público por parte de las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Gobierno del Estado de Sonora, así como de los responsables de la Guardería ABC y la consecuente violación del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, así como al derecho a la salud, a la legalidad y seguridad jurídica.

En la recomendación 49/2009 emitida por la CNDH, además de las violaciones del derecho a la salud cometidas contra los menores, se señalaron las irregularidades en el ejercicio de poder público, que resultaron en las siguientes recomendaciones:

(...) al Gobernador Constitucional del estado de Sonora se le requirió que con las observaciones contenidas en la Recomendación en comento se dé vista a la Contraloría General del estado a efecto de que se sirva iniciar el procedimiento de investigación administrativa en contra de los servidores públicos relacionados con los hechos que dieron origen al presente pronunciamiento, informando a esta Comisión Nacional desde su inicio hasta su determinación final.

Esta recomendación también se hizo extensiva al Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora, a quien se le solicitó coadyuvar a deslindar las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar.

Asimismo, con el fin de prevenir la continuidad en estas irregularidades recomendó que se giraran instrucciones necesarias a efecto de que se implementen programas de capacitación a los servidores públicos de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales a nivel nacional en materia de Subrogación del Servicio Público de Guardería que presta ese Instituto y se envíen las constancias respectivas.

Es conveniente señalar, para los efectos y propósitos de la presente investigación, que la CNDH considera, dentro de la misma recomendación 49/2009, que existe una relación causal entre la vulneración al derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, así como al derecho a la salud, a la legalidad y seguridad jurídica, derivados de una prestación y ejercicio indebido del servicio público, por parte de servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Gobierno del Estado de Sonora, de servidores públicos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, así como de los responsables de la Guardería ABC, S.C., que actuaron bajo la anuencia o tolerancia de los servidores públicos del IMSS y de las autoridades de dicho municipio.

Estas irregularidades también fueron señaladas por la SCJN, en el dictamen de la facultad de investigación 1/2009, lo que deja ver una relación semidirecta entre las violaciones cometidas contra los derechos humanos y las acciones y omisiones por parte de las autoridades del Instituto Mexicano del

Seguro Social, el Gobierno del Estado de Sonora, el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, y los responsables de la Guardería ABC.

Como se ha comentado anteriormente, el cometido de la CNDH en la investigación de violaciones a derechos humanos no alcanza los objetivos esperados de la misma. A través de un estudio realizado por el Programa Atalaya que ha tenido como fin conocer el desempeño de la CNDH en la atención a quejas contra diversas autoridades, dentro de las que destacan la Comisión Federal de Electricidad, Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional y la anterior Policía Federal, entre otras.

En los estudios realizados sobre las quejas presentadas en contra de la PGR y el sistema penitenciario federal, se destacaron las siguientes conclusiones respecto al desempeño de la CNDH:²³⁰

- a) El débil contacto con los quejosos y la consecuente falta de suplencia de las deficiencias de las quejas;
- b) La formulación incompleta o deficiente de las solicitudes de información enviadas por la CNDH a las autoridades;
- c) La práctica común de no “dar vista” a los quejosos de los informes rendidos por las autoridades, especialmente cuando su contenido era contradictorio con la versión de los hechos contenida en la queja;
- d) La no solicitud de corrección, ampliación o aclaración de informes de la autoridad rendidos de manera incompleta, oscura o evasiva;
- e) Las omisiones de la CNDH en el acopio y valoración de evidencias y en la aclaración e investigación de los hechos, y
- f) El subejercicio de facultades fundamentales de la CNDH, como la de interponer quejas y denuncias penales en casos que lo ameritan.

No obstante, a través de este programa y la evaluación realizada respecto de las quejas presentadas contra la Policía Federal, se señalaron avances respecto al contacto del organismo con los quejosos y la documentación de cada una de las entrevistas realizadas con los mismos. Sin embargo, se

²³⁰ López, Antonio, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas en contra de la Policía Federal*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2012, p. 8.

mantiene observaciones con relación a “omisiones injustificadas en la atención de las quejas por tortura, cateo ilegal, detención arbitraria, incomunicación, falsa acusación y robo, entre otras.”²³¹

Si bien podemos observar que el trabajo del *ombudsman* puede erigirse como un mecanismo vigilante del ejercicio del poder público, con capacidad para demandar la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos y hacer uso de los mecanismos disponibles para sancionar a los responsables de las violaciones a derechos humanos, también es posible observar que éste no ha cumplido con su función, pues no responde de manera pronta ante las necesidades sociales.

Las debilidades de este organismo son su capacidad de respuesta oportuna o su disposición para cumplir con la función encomendada, situación que ha conducido a que la sociedad pierda la confianza ante esta institución y sean las organizaciones no gubernamentales quienes documentan los casos de violaciones a derechos humanos y de manera constante vigilan y exigen respuesta por parte del poder público.

El carácter no vinculante de sus recomendaciones deja al arbitrio de las autoridades el adoptarlas o no tomarlas en cuenta y, además, la falta de vigilancia y monitoreo de las recomendaciones emitidas debilita sus facultades de demandar una rendición de cuentas y la verdadera protección de los derechos humanos.

Si bien la autoridad destinataria de las recomendaciones puede optar por no adoptar las mismas, ésta deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa

²³¹ *Ibíd.*

y atenderá los llamados que realicen la Cámara de Senadores cuando sea llamada a comparecer, lo que viene a fortalecer la vinculatoriedad de dichas recomendaciones. Además, la CNDH consultará a los órganos legislativos y en caso que la fundamentación y motivación presentadas sean insuficientes, se le hará saber dicha circunstancia a la autoridad para que en un plazo de 15 días subsane las observaciones y, en caso de no hacerlo, la CNDH podrá presentar la denuncia ante el Ministerio Público o autoridad administrativa correspondiente.

Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente esta facultad no es ejercida en todos los casos que proceden y, cuando es presentada, las investigaciones son poco consistentes, robustecidas o complementadas con otras evidencias, lo que conduce a que los Órganos Internos de Control las descalifiquen por improcedentes.²³²

Es así que, la CNDH, como órgano de control y de protección de derechos humanos, no tiene la suficiente fuerza coactiva para la implementación de las recomendaciones que emite. De igual manera, el trabajo que realiza en la investigación y documentación de casos presenta varias áreas de oportunidad que, de no subsanarse, conducirán a un pobre desempeño.

3.3. Ley General de Víctimas

Uno de los avances fundamentales en la protección y garantía de los derechos humanos es la Ley General de Víctimas publicada el 9 de enero de 2013 y reformada el 5 de marzo del mismo año.

²³² *Ibidem*, p. 11.

Esta ley es producto de los movimientos sociales impulsados desde las víctimas, quienes en su tránsito hacia la justicia y la verdad han labrado un camino para prevenir que otras pasen por aquellos tropiezos y adversidades a las que éstas se han venido enfrentando ante un marco normativo e institucional de protección y garantía de derechos humanos deficiente.

La LGV es un ejemplo de un compendio de normas cuyo fin es el logro de una justicia restaurativa, que adecuadamente administrada y procurada deberá servir no sólo para satisfacer los justos reclamos de las víctimas, sino para lograr, de manera gradual un Estado Constitución de Derecho, en el que la aplicación de esta ley sea cada vez menos frecuente, por innecesaria.

En el contexto del México actual, la LGV tendrá que aplicarse en beneficio de las decenas de miles de víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos que lamentablemente existen, esperan y demandan justicia.

Esta ley obliga a todas las autoridades a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Además, es responsabilidad de las autoridades establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso; establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas; y, establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

De acuerdo con Alán Marín: “no es éticamente aceptable renunciar y/o descartar a la víctima como el centro de gravedad ético-moral del discurso de

los derechos humanos; pero no es políticamente viable asumirla en su mera postración sufriente, como cuerpo victimado.”²³³ Siguiendo al mismo autor, es necesario construir una noción de víctima a partir de un cuerpo humano cuya dignidad ha sido vulnerada y, además, un “cuerpo-idea” que propone, proyecta, demanda y exige el reconocimiento y respeto de los derechos humanos para todos.²³⁴

En el seno de las Naciones Unidas, recientemente se ha avanzado en el desarrollo de la noción de víctima, se trata de la Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. En dicha resolución, se sancionan los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

De acuerdo con esta resolución “se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario.”

Para la LGV, se entiende por víctima a la “persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito”. Si bien, ésta

²³³ Marín, Alán, “Teoría y crítica de derechos humanos: hacia un concepto crítico de víctima”, *Nómadas*, Núm. 36, 2012.

²³⁴ *Ibíd.*

realiza una distinción entre víctima directa e indirecta. De acuerdo con el artículo 4° de la LGV, se entiende por víctima directa a “aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.”

La LGV establece la protección y garantía para víctimas del delito como víctimas de violaciones a derechos humanos. En relación con la violación de derechos humanos, ésta la define como:

Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Dentro de los derechos contemplados en la LGV podemos destacar:

1. El derecho a una investigación pronta y eficaz, que conduzca al esclarecimiento de los hechos, la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones y la reparación integral;

2. A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron;

3. A recibir ayuda inmediata, que tendrá un carácter provisional, será oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan

relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos;²³⁵

4. A un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos;²³⁶

5. Las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad;

6. Las víctimas y la sociedad tienen derecho a conocer la verdad histórica de los hechos. Las víctimas tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus

²³⁵ Artículo 8 de la Ley General de Víctimas.

²³⁶ Artículo 10 de la Ley General de Víctimas.

opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados. Las víctimas deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos,²³⁷ y

7. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.²³⁸

La reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Para garantizar la reparación de colectivos se requiere cambiar o ampliar las actuales definiciones legales de la condición de víctima e introducir como elemento central la víctima colectiva y el reconocimiento y efectivo goce de derechos mediante reformas transformadoras de estructuras que han resultado del uso o aprovechamiento de la violencia como instrumento de poder y de enriquecimiento o de lucha armada por el poder.

²³⁷ Artículo 20 de la Ley General de Víctimas.

²³⁸ Artículo 26 de la Ley General de Víctimas.

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.

El Sistema contará con una Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales, las cuales deberán promover la coordinación y colaboración entre las instituciones, entidades públicas federales, estatales, y municipales, organismos autónomos encargados de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Asimismo, éstas deberán formular propuestas para la elaboración del Programa de Atención Integral a Víctimas y demás instrumentos programáticos relacionados con la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

La atención, asistencia y reparación integral a las víctimas es una necesidad sentida para toda la población. Los derechos plasmados en la LGV constituyen los cimientos de lo que podría llegar a constituirse como un verdadero sistema que proporcione la atención oportuna y de manera integral a

todas las personas que han sido víctimas tanto de un delito como de violaciones a derechos humanos.

Sin embargo, existe un rezago u omisión legislativa por parte de las entidades federativas para regular en materia de víctimas, pues las obligaciones dispuestas en la LGV suponen el desarrollo de políticas públicas cuya ejecución representa un costo que pocos están dispuestos a asumir.

Además de lo señalado anteriormente, este sistema y los mecanismos dispuestos poco pueden contribuir al combate a la corrupción de manera directa. No obstante, la asistencia jurídica a la víctima y la atención a sus necesidades inmediatas contribuyen a que la víctima supere su condición y transite por los caminos idóneos para alcanzar la verdad, justicia y dignidad.

Es conveniente señalar la importancia de que las víctimas de violaciones a derechos humanos han cobrado en el impulso de políticas públicas para promover el respeto a los derechos humanos y a prevenir que se generen prácticas abusivas que perpetren estas violaciones. José Luis Armendáriz sostiene que las víctimas se han convertido en agentes de cambio del sistema mexicano ya que han externado sus opiniones en todo foro, medios de comunicación masiva, redes sociales, páginas de internet, documentales, entre otras.²³⁹

3.4 Organizaciones no gubernamentales

²³⁹ Armendáriz José, “Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Campo Algodonero”, *El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 45.

Si bien las organizaciones no gubernamentales no son parte del sistema jurídico mexicano de protección de derechos humanos, éstas juegan un papel fundamental en el desarrollo de políticas públicas para la protección de los derechos humanos, así como en la representación de las víctimas ante instituciones de protección, entre otras.

Éstas se caracterizan por tres elementos fundamentales: el primero de ellos es que son organizaciones formalmente constituidas; su organización y función es independiente del poder público; y, no tienen fines de lucro.

Existen una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, desde aquéllas que lo desarrollan de manera asistencial, las que ofrecen un servicio social y de asistencia jurídica y aquellas dedicadas a la sistematización de la información para el impulso y generación de políticas públicas.

En la LGV, el artículo 23 señala:

Las organizaciones de la sociedad civil, tales como asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, podrán proporcionar a la autoridad competente, los resultados que arrojen sus investigaciones de violaciones a los derechos humanos, con el fin de contribuir con la búsqueda y conocimiento de la verdad. Las autoridades deberán dar las garantías necesarias para que esta actividad se pueda realizar de forma libre e independiente.

Las organizaciones protectoras de los derechos humanos día a día reciben víctimas que tocan su puerta para solicitar el apoyo que les ha sido negado por el Estado. La atención y asistencia brindada por éstas aligera el camino de las víctimas hacia el conocimiento de la verdad y la justicia.

Los defensores de derechos humanos desde la sociedad civil organizada defienden, promueven y protegen los derechos más esenciales de las

personas, acompañan a grupos en situación de vulnerabilidad, ayudan a sistematizar denuncias, a plantear líneas de acción, así como a construir programas de trabajo y de política pública. Además, tienen la labor de denunciar actos u omisiones que restringen el ejercicio pleno de los derechos.

De acuerdo con Menon,²⁴⁰ las ONG proveen el 85% de la información del Centro de Derechos Humanos de Naciones y éstas se han constituido en los principales promotores y actores en torno a la protección de los derechos humanos. Éstos se han convertido en actores especializados en:

1. Recolección y sistematización de la información en relación con las víctimas de violaciones a derechos humanos;

2. Han desarrollado profesionales del derecho en la defensa de los derechos humanos;

3. La asistencia humanitaria y social a las víctimas;

4. Divulgación de las situaciones de derechos humanos, “generación de solidaridad con las víctimas y la internacionalización de la preocupación por los casos locales,”²⁴¹ y

5. El cabildeo con autoridades nacionales e internacionales. Las Organizaciones no Gubernamentales que cuentan con una buena aceptación y reconocimiento social pueden incidir en la política estatal, a través de la generación normas, políticas públicas y acciones concretas.

²⁴⁰ Citado por López, Jairo, “Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la democracia. Aproximaciones para el estudio de la politización de los derechos humanos en Colombia”, *Estudios Políticos*, Colombia, núm. 41, julio-diciembre, 2012, pp. 103-123.

²⁴¹ *Ibíd.*

Además, varias ONG funcionan gracias a los recursos económicos de “donantes” o fundaciones internacionales, las cuales destinan fondos para el “desarrollo y la democracia” como parte del paradigma dominante del progreso en las sociedades occidentales.²⁴²

6. Litigio estratégico. Algunas ONG hacen uso de sus recursos financieros y humanos para desarrollar litigio estratégico en cortes nacionales como en cortes internacionales.

El activismo jurídico de las ONG se fundamenta en una fuerte presión al Estado a través de mecanismos jurídicos de demanda de garantía y denuncia de violación de derechos humanos por parte del Estado, a partir del marco normativo y jurídico que incluye los tratados internacionales vigentes. Las principales características de este tipo de activismo son: la especialización de un cuerpo de abogados que llevan las demandas y los casos contenciosos, un fuerte trabajo en red con cuerpos de abogados nacionales e internacionales, tener estatus consultivo ante la OEA y tener contacto directo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Muchos de los procesos contenciosos contra el Estado que llevan a cabo las ONG en el sistema internacional, interamericano y nacional, son procesos que involucran temas de graves violaciones de derechos. En estos procedimientos, las ONG que ejercen activismo jurídico o *litigio estratégico* canalizan y atienden las demandas y denuncias de diversas organizaciones, activistas, víctimas y familiares de víctimas de las violaciones.

²⁴² *Ibidem.*

Al llevar casos ante las cortes nacionales y posteriormente ante las cortes internacionales, estas últimas no sólo resuelven el fondo del caso concreto, sino que interpretan y desarrollan las normas²⁴³ y generan bases para el desarrollo de políticas públicas.

El litigio estratégico relacionado con causas de derechos humanos, además, debe llamar la atención sobre los abusos y violaciones graves a los derechos, los patrones que ejemplifica el caso puntual y las alternativas de superación, y debe resaltar la obligación del Estado para avanzar efectivamente en el cumplimiento de sus obligaciones de protección a los derechos humanos.

La especialización y apropiación de la actividad de defensa de los derechos humanos por parte de las ONG genera un escenario de acción y coordinación colectiva que las posiciona como agentes con capacidad de movilización, recepción de recursos, presión y confrontación, dadas las estructuras de oportunidad internacional del régimen de los derechos humanos y las prácticas locales de demanda y conquista de una agenda de derechos. El activismo jurídico, la producción de información y el trabajo en redes inciden en la activación de agencias e instancias institucionales de rendición de cuentas como las cortes, las sanciones judiciales y la presión política internacional.²⁴⁴

Mediante el litigio de un caso emblemático se persiguen varios objetivos: motivar criterios judiciales amplios y atentos a los más altos estándares en materia de derechos humanos; modificar leyes, reglamentos y prácticas

²⁴³ Hitoshi, Lloyd, "NGO standing and influence in Regional Human Rights Courts and Commissions", Brooklyn, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 36, 2011, pp. 911-946.

²⁴⁴ López, Jairo, *op. cit.*, pp. 103-123.

administrativas cuya aplicación obstaculice o impida el ejercicio de derechos; evidenciar las limitantes de los propios recursos jurídicos nacionales para hacer valer los derechos fundamentales; establecer un diálogo con los operadores de justicia para exigir el ejercicio de sus facultades de interpretación que –dicho de paso– no está peleado con resolver los asuntos “conforme a derecho”; así como elevar el nivel de debate sobre un tema con aristas jurídicas. En fin, el litigio estratégico, por qué no decirlo, es también una forma de participación política que puede ser empleado como estrategia para el combate a la corrupción.

Las actividades que realizan las ONG sirven para prevención, protección y garantía de los derechos humanos. Sus aportes y experiencias derivadas del acompañamiento y asesoramiento de las víctimas conducen a la sistematización de las conductas violatorias de derechos humanos, sus causas y sus efectos, y así aportan soluciones para la garantía de los mismos.

4. Conclusiones

Los cambios sociales, económicos, políticos y culturales desafían a los sistemas jurídicos para su renovación y adaptación constante y, como tal, evoluciona el concepto de la “dignidad humana” y, por ende, el contenido y definición de los derechos humanos.

La experiencia de las violaciones a los derechos humanos ha desempeñado una función creativa en los sistemas jurídicos de protección:

(...) ya sea ante las insoportables condiciones de vida y la marginación de las clases sociales empobrecidas; o ante el trato desigual a hombres y mujeres en el lugar de trabajo, o la discriminación de extranjeros y minorías raciales, religiosas, lingüísticas o culturales; o también ante la terrible experiencia de mujeres jóvenes provenientes de familias inmigrantes que tienen que liberarse ellas

mismas de la violencia de códigos de honor tradicionales; o, por último, ante la brutal expulsión de inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo.²⁴⁵

A la luz de tales retos históricos específicos, diferentes aspectos del significado de la dignidad humana surgen desde la abundancia de experiencias de lo que significa la vulneración o limitaciones al desarrollo de este valor intrínseco. Los aspectos de la dignidad humana especificados y actualizados de esta manera podrían conducir tanto “al *agotamiento más acentuado* de los derechos civiles existentes, como al descubrimiento y *construcción* de nuevos derechos.” A través de este proceso, las violaciones a la dignidad humana labra su camino antes que nada en la conciencia de los individuos maltratados y, después, en los textos legales donde encuentra su articulación y elaboración conceptual.²⁴⁶

Ahora bien, una vez analizados los mecanismos con los que cuenta el Estado mexicano para la protección y garantía de los derechos humanos, es posible señalar lo siguiente:

En relación al juicio de amparo, podemos resaltar que como instrumento de protección de derechos humanos ha tenido un avance trascendental tras la reforma de 2011 y la reciente Ley de Amparo. Sin embargo, los alcances del mismo son limitados, pues de acuerdo con los artículos 73, párrafo primero, y 77, fracciones I y II, párrafo primero de la misma ley, la resolución que se dicte dentro del procedimiento tiene por efecto restituir al agraviado el pleno goce del derecho fundamental vulnerado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación u obligar a la autoridad responsable a respetar

²⁴⁵ Habermas, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, México, Vol. 55, Núm. 64, mayo, 2010,

²⁴⁶ *Ibíd.*

el derecho de que se trate y a cumplir lo que éste le exija. Sin embargo, de acuerdo con el criterio recientemente emitido, las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deben cumplirse en el ámbito competencial de cada autoridad y en los términos que establezca la ley y, por lo tanto, el Juez de Distrito carece de legitimación para realizar esa clase de condenas en abstracto y sin ningún proceso de regularidad constitucional, ya que tal actuación es incongruente con la *litis* constitucional y desnaturaliza el fin último del juicio de amparo.²⁴⁷

Respecto a la CNDH, es pertinente recordar que los mecanismos dispuestos para este organismo sugieren que éste pudiese auxiliar en el combate a los actos de corrupción que inciden en la violación de los derechos humanos o restringen su pleno ejercicio, pues los servidores públicos de la CNDH deben hacer uso de todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos. Como se vio anteriormente, ésta puede presentar denuncias ante las instancias competentes, sin embargo, la continuación de las actividades de investigación y persecución penal de los partícipes en los hechos delictivos no depende de este organismo.

Además, dentro de sus recomendaciones incluyen medidas preventivas para que los hechos cometidos no vuelvan a suceder, tales como la capacitación de determinados servidores públicos en el respeto y protección de los derechos humanos.

²⁴⁷ Tesis: VII.4o.P.T. J/5 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Publicación: viernes 06 de febrero de 2015.

Pese a lo anterior, fuertes críticas se han hecho respecto a la inactividad o falta de disposición para actuar de manera oportuna de la CNDH, así como su sesgo hacia la investigación y análisis de determinados casos. Además, habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución. Una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir recomendaciones sobre cómo repararlas, no se desarrollan mecanismos para monitorear la implementación de las recomendaciones emitidas.

Por otra parte, la característica principal de las recomendaciones que emite la CNDH es su carácter no vinculante, lo que implica que su efectividad se reduce a la “voluntad política” de las autoridades para llevar a cabo las acciones recomendadas por dicho organismo.

Por su parte, la Ley General de Víctimas constituye un instrumento jurídico que crea las bases para el desarrollo de un sistema de atención, asistencia, protección y reparación a las víctimas. Es un avance significativo para el sistema jurídico mexicano y la obligación del Estado en proveer atención integral y principalmente la reparación de los daños ocasionados.

La víctima racionaliza su experiencia y la comparte; denuncia y hace público el daño que ha sufrido. Desde el derecho, sobre todo el penal, se constata cada vez con mayor anuencia, la sustitución del vínculo entre justicia y castigo por el de justicia y reparación de las víctimas. Específicamente, en el plano de la argumentación hacia una justicia reconstructiva, de lo que se trata

es de fijar de otra manera, más abierta, las prioridades de la reparación de las víctimas.²⁴⁸

El registro y los mecanismos dispuestos por la LGV contribuyen a la sistematización de los casos de violaciones a derechos humanos y las obligaciones del Estado para atender y reparar los daños ocasionados.

Lo anterior muestra que los mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos resultan insuficientes para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos. No existe un organismo capaz de obligar a las autoridades a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, a menos que éstas hayan sido objeto de un juicio de amparo y se haya concedido la protección.

Sin embargo, es necesario dotar a un organismo de facultades que vayan más allá de la reparación de daño a la víctima (quejoso), pues es necesario que se acompañe de un conjunto de políticas que atiendan a los problemas que originan determinadas violaciones derechos humanos.

Si bien la CNDH puede recomendar la adopción de dichas medidas, sus recomendaciones carecen de carácter vinculante, así como de un mecanismo de control y seguimiento puntual a las mismas.

²⁴⁸ Marín, Alan, *op. cit.*

CAPÍTULO IV

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS COMO UNA HERRAMIENTA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

1. Introducción

Si partimos del análisis realizado en capítulos anteriores respecto a los mecanismos de protección de derechos humanos y de combate a la corrupción disponibles en México, resulta necesario analizar las herramientas que nos ofrece el Derecho Internacional de Derechos Humanos, particularmente a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y sus posibles efectos en el combate a este fenómeno creciente de la corrupción que se ha convertido en un factor determinante para el goce efectivo y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Como se ha apuntado anteriormente, la agenda de los derechos humanos y la agenda anticorrupción han transitado por senderos diferentes de manera paralela con algunas interacciones entre ambas, pues las dos conjugan en el funcionamiento de un Estado Constitucional de Derecho y, sin embargo, poco se ha desarrollado en el diseño de una política integral que reconozca las implicaciones de una sobre la otra.

El SIDH cuenta con órganos e instrumentos normativos dirigidos a garantizar el respeto, la promoción y garantía de los derechos humanos en el continente. Está compuesto orgánicamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo

estos últimos los facultados para vigilar la observancia de las distintas convenciones, acuerdos y demás instrumentos que integran al sistema.

Este apartado tiene por objeto describir las herramientas del SIDH para la protección y garantía de los derechos humanos y analizar los efectos de las medidas adoptadas por los órganos que lo integran no sólo en la protección de los derechos humanos, sino en sus posibles resultados en el combate a la corrupción.

2. Antecedentes

Este sistema, al igual que el internacional, nace como reacción a los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial. A comienzos de 1945 se realizó la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de La Paz en la Ciudad de México, con el propósito de revitalizar y renovar el sistema interamericano.²⁴⁹ Conferencia inaugurada el 21 de febrero y presidida por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho, a la que concurrieron 19 países y que tuvo como fin generar una discusión estructurada sobre el futuro de los países de la región.²⁵⁰

El fortalecimiento al respeto a los derechos humanos, la justicia y la democracia tanto en el ámbito regional como nacional, constituía también un objetivo para algunos de los países de la región, por lo que se designó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana para la redacción de un proyecto en el que los Estados de la región reconocerían al derecho internacional como

²⁴⁹ Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*, Chile, Universidad de Chile, 2007, p. 13.

²⁵⁰ Ross, César, “La Carta Económica de las Américas, 1945: el disenso de Chapultepec”, *Estudios Latinoamericanos*, No. 8., Año 4, Segundo Semestre 2012, 2, pp. 57-82.

una norma efectiva de regulación de sus conductas y se comprometerían a observar las normas que se establecieran en la “Declaración de Derechos y Deberes de los Estados” y en la “Declaración Internacional de Derechos y Deberes del Hombre.”²⁵¹

Años más tarde, en 1948, la Novena Conferencia Internacional Americana, que reunió a 21 Estados en la ciudad de Bogotá, Colombia, adoptó la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Si bien la Carta de la OEA no establece un sistema de protección de derechos humanos, sienta las bases para su construcción y consolidación.

Dichos instrumentos permanecieron vigentes, pero sin aplicación, pues fue hasta 1959 cuando, para dar seguimiento y monitorear el funcionamiento y avances en la protección de los derechos humanos en el continente, se creó la CIDH, constituyéndose como un órgano de vigilancia, con facultades para realizar recomendaciones a los Estados Partes.

A través del Protocolo de Buenos Aires, se le otorgó a la Comisión la función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Además de dar pauta para la creación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al señalar que “una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.”²⁵²

²⁵¹ Cfr. Medina, Cecilia y Nash, *op. cit.*, p. 13.

²⁵² Artículo 106 de la Carta la Organización de Estados Americanos.

Fue así en noviembre de 1969 cuando se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, donde los delegados de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos redactaron la Convención, lo que significó la culminación del proceso que se inició con la Declaración en 1948 para convertirse en un instrumento vinculante para los Estados Partes.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es fruto del progresivo desarrollo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y se estructura en una parte sustantiva y otra orgánica.²⁵³ En su parte sustantiva fija un catálogo de derechos esenciales, sobre la base de que éstos “no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.”²⁵⁴

Es así que este sistema de protección se cimienta sobre la base de la dignidad humana, como atributo de la persona y fuente de los derechos humanos, estableciendo un catálogo de derechos que constituyen las obligaciones y restricciones de los Estados que, en ejercicio de sus funciones, deberán observar y cumplimentar.

Por lo que respecta a su parte orgánica, establece a los órganos encargados de la protección y promoción de los derechos y libertades consagrados en el mismo cuerpo normativo, es decir, la CIDH y la Corte IDH,

²⁵³ *Op. cit.* p. 17

²⁵⁴ Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

así como los mecanismos de control que pueden ser ejercidos por y ante las mismas, erigiéndose como “una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados.”²⁵⁵

Para entender los alcances del Sistema Interamericano y los mecanismos que lo componen, es necesario definir cuáles son las obligaciones que éste impone a los Estados parte de la Convención y analizar si a través de sus instrumentos de protección es posible incidir de manera positiva en el combate a la corrupción.

3. Las obligaciones de los Estados

Para los objetivos de esta investigación, resulta de suma importancia conocer, en el marco del SIDH, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, pues a partir de éstos se pretende identificar las acciones y omisiones que constituyen una violación a sus obligaciones y, por lo tanto, lo hacen responsable internacionalmente por las mismas.

Para entender las obligaciones a las cuales México está comprometido de conformidad con el derecho internacional es necesario comprender el principio de *pacta sunt servanda*. Este principio de origen consuetudinario es adoptado por la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 26, el cual afirma la obligatoriedad de los tratados respecto a las partes

²⁵⁵ Faundez, Héctor, “El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. 46, obtenido de: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1020951901/Faundez.pdf, (fecha de consulta 26 de Mayo de 2013).

contratantes, además de añadir el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones.²⁵⁶ Estos principios nos señalan que los Estados deciden obligarse mediante la firma y ratificación de los tratados internacionales, ya que al expresar su voluntad mediante este acto de soberanía quedan obligados a cumplir con las disposiciones contenidas en ellos.

De esta forma, la responsabilidad internacional de un Estado nace del incumplimiento de una obligación internacional, teniendo como resultado que hacer frente a las consecuencias jurídicas que se desprenden del hecho ilícito, las cuales son:

a) cesar el comportamiento ilegal y ofrecer seguridad y garantías de no repetición, y

b) La reparación. Se traduce en hacer desaparecer todas las consecuencias del hecho ilícito y restablecer la situación mediante las distintas formas de reparación que se le hayan impuesto al Estado responsable.

De acuerdo con el artículo 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Partes se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes, además la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de las sentencias contra el Estado.²⁵⁷

²⁵⁶Seara, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 61.

²⁵⁷ En el Estado mexicano, el procedimiento para exigir la indemnización patrimonial se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Junio de 2009.

Para dar cumplimiento a las reparaciones establecidas por la Corte, ésta ha señalado que deben ser adoptadas con la seriedad necesaria, ya que sus nuevas obligaciones le llevan a asumir el entendido de la obligación de reparar de forma pronta e íntegra a través de la implementación a nivel interno de lo dispuesto por el tribunal en sus decisiones.²⁵⁸

La Convención Americana sobre Derechos Humanos ha tenido vigencia en México desde el año 1981, con la consecuente obligación de todos los órganos y poderes del Estado mexicano de aplicarla. Al igual que cualquier otro tratado internacional suscrito por México, constituye normas de derecho interno de fuente internacional.

El artículo 1º de la Convención establece dos obligaciones fundamentales de los Estados Partes: respetar y garantizar. Este precepto señala:

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Por una parte, la Convención establece el respeto a los derechos y libertades, es decir, establece una prohibición a los agentes del Estado para restringir, mermar o vulnerar los derechos consagrados en la misma. De acuerdo con la interpretación de la Corte IDH: “el ejercicio de la función pública

²⁵⁸ Cfr. López, Nancy y Quero, Alberto, “La responsabilidad de México por el incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH”, *Revista de derechos humanos d'insor*, número 7, julio 2011. Obtenido de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26833.pdf> (fecha de consulta 30 de Mayo de 2013).

tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.”²⁵⁹

Como ha quedado establecido en capítulos anteriores, los derechos humanos constituyen la esfera de lo indecible o el coto vedado, pues están sustraídos de la decisión pública. “Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.”²⁶⁰

Por ende, al igual que lo dispone nuestro derecho interno, el Estado se encuentra limitado en el ejercicio de sus funciones, en tanto no puede interferir en la esfera individual y colectiva de los derechos humanos.

No obstante, éstos no sólo significan una restricción a la acción del Estado, sino que constituyen vínculos que definen el cauce de la actuación pública, pues como bien se ha apuntado en el capítulo anterior, existe también una esfera de lo obligado, es decir, esas obligaciones del poder estatal para diseñar, desarrollar e implementar acciones dirigidas a la eficacia en el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Siguiendo el análisis realizado por la Corte IDH en el Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, “toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno

²⁵⁹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr.165.

²⁶⁰ *Ibíd.*

de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo.”²⁶¹

La responsabilidad internacional por el incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la Convención, no sólo se circunscribe a las acciones u omisiones de los agentes del Estado, sino que también puede ser atribuible por acciones de terceros o particulares. En este sentido, la Corte IDH ha señalado que las obligaciones de respetar y hacer respetar las normas de protección a cargo de los Estados Partes en la Convención, proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos.

En el caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, en el que un grupo de aproximadamente 60 hombres fuertemente armados, pertenecientes a una organización paramilitar llegaron al corregimiento de Pueblo Bello, saquearon algunas viviendas y secuestraron a un grupo de personas, quienes finalmente fueron asesinados. En relación con responsabilidad del Estado por las acciones realizadas por particulares, señaló:

Por otro lado, para la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados

²⁶¹ *Ibidem*, párr. 169.

derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.²⁶²

En este caso, la Corte IDH atribuyó la responsabilidad al Estado, pues dicha masacre no hubiese podido ejecutarse si hubiere existido una protección efectiva de la población civil que se encontraba en una situación de riesgo y que era razonablemente previsible por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad del Estado. Por lo tanto, éste es responsable al no haber adoptado medidas para el cumplimiento de sus deberes de prevención y protección.²⁶³

Es así que un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, puede producir la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación en los términos requeridos por la CADH.

De ahí la segunda obligación dispuesta en el artículo 1º de la Convención, la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. La Corte IDH ha señalado, en relación a la obligación de garantizar, que:

(...) implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y,

²⁶² Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, parr. 123

²⁶³ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, parr. 140

en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.²⁶⁴

Esta obligación significa el deber de las autoridades de generar un marco constitucional, legal e institucional que permita el pleno ejercicio y goce los derechos humanos, además de generar instrumentos para la prevención, investigación y sanción de las violaciones de los derechos dispuestos en la Convención. En este sentido, el ejercicio del poder público debe desarrollarse bajo un esquema de derechos humanos, a través del diseño institucional y la implementación de políticas públicas orientadas a dicho fin.

En lo que corresponde a la prevención, la Corte ha interpretado dicha obligación de siguiente manera:

175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.²⁶⁵

Como bien lo señala la Corte IDH “no es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte,” pero resulta relevante para la presente investigación que la prevención abarca medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales. Por lo que, cuando las condiciones estructurales de un Estado favorecen la constante violación a los derechos humanos dispuestos en la Convención, entonces, el Estado está obligado a adoptar medidas concernientes a abatir dichas condiciones estructurales que permiten, facilitan o reproducen dichas violaciones.

²⁶⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 168.

²⁶⁵ *Ibidem*, párr.175.

La evolución de la jurisprudencia en el sistema interamericano, demanda a los Estados un rol más activo como garantes, no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la posibilidad real de ejercerlos. Pues como sucede en muchas ocasiones, las disposiciones constitucionales y legales hacen un reconocimiento de los derechos y no se implementan las políticas públicas necesarias que hagan efectivo el goce y ejercicio de los mismos.

Como se verá más adelante, en México existen condiciones estructurales que han dado lugar a una violación generalizada de derechos humanos, tal como en el caso de los migrantes,²⁶⁶ los periodistas,²⁶⁷ defensores de derechos humanos,²⁶⁸ violencia contra a mujeres,²⁶⁹ entre otros. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para eliminar o disminuir estas circunstancias que perpetúan un clima de violaciones a derechos humanos e impunidad, es decir, tiene el deber de desarrollar una serie de políticas dirigidas a modificar las circunstancias estructurales que permiten, generan y ocasionan violaciones a derechos humanos.

Cuando existen elementos culturales que obstaculizan el pleno goce y garantía de los derechos, el Estado deberá adoptar medidas para su remoción. Este aspecto de la obligación es particularmente exigible cuando hay grupos que ven constantemente violados sus derechos humanos por razones culturales como en los casos antes señalados.

²⁶⁶ Véase CIDH, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013.

²⁶⁷ Véase CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13 31 diciembre 2013.

²⁶⁸ Véase CIDH, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013.

²⁶⁹ Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de enero de 2009.

En tales situaciones, el Estado debe realizar una revisión cuidadosa de la manera en que opera la sociedad y un diseño de políticas estratégicas, conducentes para el logro del objetivo que todos los individuos puedan gozar y ejercer sus derechos. La misma Corte IDH ha atendido estas condiciones estructurales y condenado al Estado a adoptar medidas para corregir condiciones culturales que han incidido en la violación de derechos humanos, como se puede apreciar en el *Caso de Campo Algodonero*.

Esta interpretación abre un espectro de posibilidades respecto a los casos que podrán ser llevados ante la CIDH y eventualmente ante la Corte IDH, pues aun cuando requieren una análisis puntual de cada caso concreto para identificar circunstancias culturales, políticas, jurídicas, o institucionales y su vínculo con la violaciones a derechos humanos.

Incluso, como ha quedado señalado anteriormente, es posible considerar que en actos realizados por particulares cuando la conducta por sí misma no es atribuible al Estado, aún así es posible que este último no haya cumplimentado sus obligaciones de prevención, al no adoptar medidas dirigidas a eliminar las circunstancias que favorecen la violación de los derechos humanos.

“La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención.”²⁷⁰

La Corte IDH ha sostenido, respecto a las obligaciones de garantía, que éstas implican tomar todas las medias necesarias para que las personas que

²⁷⁰ Silva, Fernando, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2012, p.49.

se encuentran bajo la jurisdicción del Estado puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. “Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación al artículo 1.1. de la Convención.”²⁷¹

Es así que, un avance fundamental de la jurisprudencia del SIDH en relación a estas condiciones estructurales que inciden en la violación de derechos humanos, es la interpretación progresiva que ha realizado respecto al derecho a la igualdad y no discriminación. Como señala Abramovich, éste ha marcado “una evolución desde un concepto de igualdad formal, al considerar la obligación del Estado de implementar medidas para eliminar patrones estructurales de discriminación, en los que una serie de prácticas que en apariencia pueden ser neutrales o pueden no expresar una voluntad deliberada de discriminar a un sector, pueden tener como efecto la discriminación de un sector definido, y por ello pueden considerarse violatorias de la regla de igualdad.”²⁷²

En virtud de lo anterior, una política de derechos humanos debe atender a un enfoque diferenciado, pues a través de éste se permite visibilizar las vulnerabilidades y características específicas de grupos e individuos. Si se parte del reconocimiento de la diferencia, es más factible alcanzar el principio de equidad.

²⁷¹ Véase *Caso Cantos vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de Noviembre de 2002, Serie C No. 97.

²⁷² Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 6, Núm. 11, Diciembre 2009, pp. 18-19.

Este enfoque es indispensable en el análisis de las condiciones de vida y necesidades específicas de diferentes grupos poblacionales que se enfrentan con obstáculos en el acceso a sus derechos, debido a situaciones de discriminación social, exclusión o violencia.

En este sentido, el Estado debe hacer un análisis del contexto social y las circunstancias que rodean a determinadas personas como parte de un grupo o colectivo discriminado, por lo que no sólo serían contrarias al principio de igualdad aquéllas normas, prácticas o políticas que deliberadamente excluyan a determinado grupo, sin un argumento razonable o lógico, sino también las que pueden tener efectos o impactos discriminatorios.”²⁷³

Estas consecuencias derivan de un análisis del principio de igualdad con un enfoque social e incluyente, pues reconoce que estas acciones, políticas o normas no sólo tienen un impacto en una o varias personas en particular, sino que tienen un efecto frente a un grupo o sector de la población.

A manera de ejemplo, podemos recordar el caso *Campo Algodonero*, en el cual no sólo se habían vulnerado los derechos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y sus familiares, sino que había un contexto generalizado de violencia contra la mujer. El mismo Estado mexicano señaló que los homicidios “tienen causas diversas, con diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales

²⁷³ *Ibíd.*

diferenciados, pero se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer.”²⁷⁴

No obstante el reconocimiento anterior, el Estado mexicano no había adoptado medidas para eliminar esta “cultura de discriminación contra la mujer.” Al respecto, la Corte señaló:

A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado (supra párr. 251), el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso.²⁷⁵

Este ejercicio de interpretación progresiva apunta hacia la eliminación de condiciones estructurales que favorezcan la violación de derechos humanos y adoptar medidas especiales encaminadas a proteger a las personas que se encuentran en esta situación de desventaja, vulnerabilidad o riesgo.

Por lo anteriormente expuesto, el artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos puede ser atribuida a un Estado Parte. Dado que este precepto impone a los Estados Parte los deberes fundamentales de respeto y de garantía, entonces todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que

²⁷⁴ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 129.

²⁷⁵ *Ibidem*, párr. 279.

compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.²⁷⁶

Es conveniente señalar que los mecanismos del SIDH no corresponden únicamente a la atribución de responsabilidad internacional por el incumplimiento de las obligaciones de la convención y de reparación a las víctimas de violaciones, sino que también realiza funciones de vigilancia sobre los avances y retrocesos que los Estados realizan en esta materia.

Si bien la vigilancia y protección debieran ser atendidas por los organismos nacionales, “la supervisión internacional siempre es tardía y generalmente ex post, lo que provoca que sea el Estado el llamado a tener un ordenamiento jurídico e institucional armonizado con sus obligaciones internacionales”²⁷⁷ y a contar con mecanismos disponibles y eficientes.

Como se ha señalado anteriormente, uno de los problemas a los que nos enfrentamos, tanto en la protección y garantía de los derechos humanos como en el combate a la corrupción, es el ámbito discrecional del poder público para cumplir con sus obligaciones en ambas materias.

Es por ello que este apartado tiene por objeto analizar la posibilidad de los mecanismos internacionales ofrecidos por el SIDH para la protección de los derechos humanos y su posible impacto en el combate a la corrupción.

4. Los órganos del SIDH y sus atribuciones

4.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

²⁷⁶ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 164.

²⁷⁷ Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *op. cit.*, p. 20.

La CIDH es un órgano de la OEA creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.²⁷⁸

Dentro de sus funciones se encuentra la de formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos; solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en esta materia; rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la CADH; practicar visitas *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo y quizás, una de las más importantes es la facultad de comparecer ante la Corte IDH en los casos previstos en la Convención.²⁷⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compone de siete miembros, que deberán ser “personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.”²⁸⁰ Los miembros de la Comisión son elegidos por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuesta por los gobiernos de todos los Estados miembros. Cada gobierno puede proponer hasta tres candidatos que pueden ser nacionales de cualquier Estado miembro de la OEA. En esta terna, por lo menos un candidato debe ser nacional de un Estado que no sea el que lo propone.²⁸¹ No pueden

²⁷⁸ Artículo 1 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

²⁷⁹ Artículos 18 y 19 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²⁸⁰ Artículo 34 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁸¹ Artículo 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ser miembros de la Comisión dos personas de la misma nacionalidad durante el mismo mandato.²⁸²

Dentro de sus actividades como órgano vigilante y promotor de la observancia de la CADH, la CIDH realiza un informe anual, el cual busca promover el cumplimiento de sus decisiones, asegurar el acceso a las víctimas, rendir cuentas sobre las actuaciones de la CIDH durante el año que se informa, e informar sobre la situación de los derechos humanos en la región.

Entre las diversas actividades y materias que trata, el capítulo IV está dedicado al análisis de la situación de los derechos humanos en Estados donde su observancia presenta mayores dificultades. En este sentido, la CIDH, ha señalado en su informe anual 2005: “el fenómeno de la corrupción no solo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general mencionados *supra*, sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de la colectividad en general.”²⁸³

En este informe, relacionado al Estado de Ecuador, la CIDH señaló:

Esta desconfianza en las instituciones públicas se agrava por una fuerte percepción de corrupción en el país. Los ecuatorianos piensan que 82 de cada 100 funcionarios públicos son corruptos (el más alto en América Latina) y apenas el 21% de los ecuatorianos piensa que se han realizado progresos en la lucha contra la corrupción. El Ecuador se ubica en el puesto 117 sobre 158 países en cuanto al índice de percepción de la corrupción. La corrupción constituye un elemento importante a tener presente respecto al análisis de la institucionalidad democrática en los Estados, puesto tal como han reconocido los Estados Miembros de la OEA “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” y el combate contra ésta “fortalece las

²⁸² Artículo 37.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁸³ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7: párr. 132.

instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.²⁸⁴

Como es posible observar, la situación en México no dista de las condiciones identificadas por la CIDH en el Estado de Ecuador en 2005, pues como se ha señalado en capítulos anteriores, la percepción de la corrupción y la desconfianza en la instituciones en nuestro país revelan la necesidad de una modificación jurídica, institucional y social para remover estos obstáculos para el desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Además, la CIDH señala, la relación estrecha entre la corrupción judicial y la violación al debido proceso, dispuesto en el artículo 8.1. de la CADH, en tanto que la “corrupción del juez en un juicio específico socava la independencia de éste al decidir, y constituye eventualmente una violación del Estado a la garantía de toda persona a ser juzgada por un juez independiente e imparcial, consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”²⁸⁵

De igual manera, señala las implicaciones que este fenómeno tiene sobre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, 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.”²⁸⁶

La relación entre corrupción y derechos humanos también se ha enfocado desde la perspectiva de la discriminación, pues cuando un funcionario público acepta dinero u otras gratificaciones de una persona y al

²⁸⁴ *Ibidem*, párr. 133.

²⁸⁵ *Ibidem*, párr. 134.

²⁸⁶ *Ibid.*

hacerlo ésta adquiere un *status* privilegiado en relación con otras personas que, en igualdad en las demás circunstancias, no han ofrecido tales gratificaciones, y reciben por ello un trato discriminatorio.

Un ejemplo claro de la anterior se presenta en los casos de la corrupción judicial, en la que se vulnera el debido proceso cuando el órgano jurisdiccional acepta el pago de un soborno a cambio de emitir una resolución que favorezca a la parte solicitante. Asimismo, podemos señalar la corrupción en las compras públicas, en las que un licitante se ve discriminado frente a otro licitante que realizó pagos, gratificaciones o algún otro beneficio de carácter extraordinario al agente del Estado que podía incidir en la decisión.

Los órganos internacionales de protección a derechos humanos ya han puesto la mirada sobre los efectos devastadores que la corrupción genera para el efectivo goce y ejercicio de estos derechos. La CIDH realiza señalamientos respecto a los impactos de la corrupción y señala de manera puntual cómo es que en Ecuador este fenómeno estaba ocasionando la violación reiterada de los derechos humanos.

Ahora bien, como su nombre lo indica, el informe anual de la CIDH únicamente realiza la función de dar a conocer la situación de los derechos humanos y los obstáculos para garantizar su ejercicio. Sin embargo, puede ser una herramienta útil para señalar las condiciones estructurales de un Estado que entorpecen el cumplimiento cabal de sus obligaciones internacionales derivadas de la CADH y demás instrumentos que componen el SIDH.

Por otra parte, la CIDH realiza informes temáticos, los cuales tienen por objeto dar a conocer la situación de los derechos humanos en relación con un

tema en particular, como lo son los derechos de las mujeres, comunidades indígenas, migrantes, periodistas, personas privadas de su libertad, entre otros.

En este sentido, es conveniente analizar los informes recientes de la CIDH en cuanto a la situación de los derechos humanos en México de los migrantes y los periodistas y defensores de derechos humanos, informes que cobran relevancia para esta investigación por los vínculos señalados entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos.

En el Informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México”, la CIDH, cita el informe del Relator Especial de los Derechos de los Migrantes de la ONU de 2008,²⁸⁷ en el que señala:

La migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales. Estas prácticas están directamente relacionadas con el aumento de los casos de violencia contra las mujeres y los niños, especialmente a lo largo de las fronteras septentrional y meridional y en los lugares de tránsito. Como tal, la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan. Los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas.²⁸⁸

El señalamiento del relator de Naciones Unidas deja ver la relación entre la corrupción de los agentes del Estado y la violación generalizada de los derechos humanos de los migrantes en México. Además, el clima de impunidad

²⁸⁷ Cfr. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 65.

²⁸⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013.

que impera en nuestro país ha favorecido la permanencia de un sistema corrupto.

Como bien se señala en el informe, los altos beneficios económicos que genera el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes han conllevado a que muchos de estos delitos y violaciones a los derechos humanos se hayan perpetrado por la colusión entre distintas autoridades estatales y organizaciones criminales.²⁸⁹

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito también ha señalado que las ganancias económicas generadas del tráfico de personas alimentan la corrupción y fortalecen el crimen organizado.²⁹⁰

En México, los migrantes se encuentran en una condición de vulnerabilidad, pues su tránsito por el territorio mexicano se da en un contexto de inseguridad, corrupción, violaciones a derechos humanos e impunidad.

En el informe antes señalado, la CIDH señala:

104. Si bien la Comisión reconoce los serios desafíos que enfrenta el Estado mexicano y los esfuerzos que ha hecho para preservar la seguridad de todas las personas que se encuentran en las 32 entidades federativas de la Unión, está profundamente preocupada por la información recibida de forma reiterada que señala que los migrantes en situación irregular, así como de solicitantes de asilo y refugiados, son víctimas de continuos abusos y actos de violencia, los cuales son cometidos por organizaciones del crimen organizado, delincuentes comunes y agentes estatales mexicanos o mediante la aquiescencia, tolerancia u omisión de estos últimos para que actores no estatales comenten actos tales como extorsiones, secuestros, actos de violencia física, psicológica o sexual, trata de personas, asesinatos e incluso desapariciones forzadas en perjuicio de los migrantes. La fragilidad institucional, la corrupción de parte de agentes estatales, así como la impunidad que caracteriza a los delitos cometidos en contra de los migrantes en situación irregular, han favorecido ampliamente el accionar delictivo y las violaciones a los derechos humanos en contra de estas personas.²⁹¹

²⁸⁹ *Ibíd*em párr. 102

²⁹⁰ UNODC, *A comprehensive strategy to combat trafficking in persons and smuggling of migrants*, 2012, disponible en: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Strategy_on_Human_Trafficking_and_Migrant_Smuggling.pdf, fecha de consulta 10 de marzo de 2015.

²⁹¹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013.

²⁹¹ *Ibíd*em, párr. 104.

La CIDH señala que los abusos contra los migrantes son cometidos no sólo por miembros del crimen organizado, sino que también destaca la participación de agentes del Estado.

Basta con recordar lo sucedido en el año 2010 en San Fernando, Tamaulipas, donde 72 migrantes fueron asesinados. La misma Procuraduría General de la República (PGR) señaló en su informe que policías del municipio de San Fernando recibían pagos por parte del grupo criminal de los Zetas a cambio de realizar actividades de vigilancia e intercepción de personas.

Durante la visita del Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, la PGR informó que la corrupción de las entidades policiales y de agentes del Instituto Nacional de Migración han agravado la situación de los migrantes. La CIDH señaló que “quizás el principal obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos en México lo constituye el binomio corrupción-impunidad, realidades que constituyen el mayor atentado en perjuicio del Estado de derecho.”²⁹²

Son precisamente estas condiciones estructurales que parecen imperar en todos los espacios de la vida pública, en las que los agentes del Estado hacen uso del poder conferido en beneficio privado, teniendo como resultado efectos devastadores para el goce y ejercicio de los derechos humanos. Además, como es posible apreciar las normas, acciones y políticas implementadas por el Estado para prevenir estas violaciones son casi nulas o cuando menos sus resultados son sumamente pobres.

En su informe, la CIDH considera que la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación está intrínsecamente relacionada con la

²⁹² *Ibidem*, párr. 224.

prevención de la violencia y la discriminación contra las y los migrantes. Es por ello que la violencia criminal, la perpetración de violaciones de derechos humanos en contra de migrantes y la corrupción por parte de algunas autoridades, además de la impunidad en la que se encuentran la mayoría de los delitos y violaciones de derechos humanos en contra de las y los migrantes, así como contexto social imperante han sido factores determinantes para la violación masiva y sistemática de los derechos humanos de las y los migrantes en México.²⁹³

Es así que la CIDH hace un reconocimiento expreso del vínculo entre la corrupción y las violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes, señala que el gran número de casos individuales que han sido documentados durante los últimos años por la CNDH, comisiones estatales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, así como los testimonios dados en el marco de la visita por los propios migrantes y sus familiares, ponen de manifiesto prácticas reiteradas que evidencian una situación estructural de violencia y discriminación que afecta a las y los migrantes, sus familias y a las y los defensores de los derechos humanos de los migrantes en México.²⁹⁴

No obstante lo anterior, la CIDH no realizó recomendaciones dirigidas para atender el problema de la corrupción de los agentes estatales, el cual quizás sea uno de los principales factores para que los abusos que se cometen hacia los y las migrantes en México se sigan perpetrando.

Además del informe anterior, tiene especial relevancia el Informe temático sobre la violencia contra periodistas y otros trabajadores de medios,

²⁹³ *Ibidem*, párr. 246.

²⁹⁴ *Ibid.*

pues al igual que en el anterior, hay vínculos estrechos entre la corrupción y la violencia hacia los periodistas en México.

Al igual que en el informe señalado anteriormente, la CIDH, identificó como uno de los principales factores de la violencia contra los periodistas en México es la presencia del crimen organizado.²⁹⁵ En 2010, la Relatoría especial de la CIDH había señalado en su Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México:

(...) México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de violencia e intimidación que sufren los periodistas en el país. Según la información recibida, entre 2000 y julio de 2010 64 periodistas fueron asesinados y 11 desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas. La situación de seguridad de los y las periodistas sigue siendo crítica; en 2010 la Relatoría registró 13 asesinatos de periodistas en el país, además de desapariciones, secuestros, ataques armados contra medios, y numerosas amenazas y hostigamientos. La Relatoría ha constatado que en los últimos años la mayor parte de los asesinatos, desapariciones y secuestros de periodistas se concentran en entidades federativas que cuentan con fuerte presencia del crimen organizado, incluyendo, entre otros, a los Estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En algunos de dichos Estados hay comunidades totalmente silenciadas por el efecto paralizante que genera el clima de violencia e impunidad.²⁹⁶

Además, la CIDH señaló que esta violencia también en algunos casos es ejercida por actores estatales, especialmente en el contexto de operativos de seguridad pública y manifestaciones públicas o de casos involucrando denuncias sobre corrupción e ilicitudes cometidas por las autoridades estatales.²⁹⁷

²⁹⁵ CIDH, *Violencia contra periodistas y otros trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 31 de diciembre de 2013, párr. 17.

²⁹⁶ CIDH, *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, 7 de marzo de 2011, párr. 292.

²⁹⁷ CIDH, *Violencia contra periodistas y otros trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 31 de diciembre de 2013, párr. 20.

La CIDH destaca como uno de los desafíos para la debida protección de los periodistas frente al crimen organizado es en aquellas regiones en las que las instituciones han sido capturadas por estructuras criminales, lo que resulta en que los periodistas se encuentren en una grave situación de vulnerabilidad.

Si bien la CIDH atribuye, principalmente, la violencia contra los periodistas a agentes no estatales, es posible que los Estados tengan una responsabilidad internacional por actos cometidos por estos grupos delincuenciales al no adoptar medidas para proteger a un sector de la población que, por el ejercicio de su profesión, es susceptible de ser víctima de violencia.

Es necesario señalar que, como parte de las actividades de prevención que debe realizar el Estado, debe situarse la obligación de investigar y sancionar a las autoridades estatales que están coludidas con el crimen organizado, pues la impunidad de éstas refleja la debilidad institucional del Estado para ejercer sus funciones y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Otra de las atribuciones de la CIDH es la facultad para dictar medidas cautelares, las cuales son concebidas para casos urgentes y graves, con la finalidad de evitar que se consume un daño irreparable a las personas, a sus derechos o al objeto de una petición o caso en trámite ante la Comisión o la Corte IDH.

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión, al adoptar medidas cautelares deberá considerar que:

- a) La *gravedad de la situación*, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b) La *urgencia de la situación*, se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar, y
- c) El *daño irreparable*, significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

Las medidas de la CIDH protegen a personas o grupos de personas, tales como comunidades, población penitenciaria o cualquier otro que por su ubicación geográfica o pertenencia a un grupo pudiera encontrarse en determinada circunstancia de vulnerabilidad. Además, dichas medidas pueden incluir cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión.

Respecto a sus posibles efectos en el combate a la corrupción, podemos destacar esta función vigilante que realiza la CIDH, por ejemplo:

El 6 de abril de 2009 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Inés Yadira Cubero González, en Honduras. En la solicitud de medidas cautelares se alega que la señora Inés Yadira Cubero González habría sido objeto de un atentado con arma de fuego, presuntamente a raíz de su labor como Presidenta de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Corporación Municipal de San Pedro Sula y responsable de supervisar procesos administrativos, realizar auditorías públicas y promover denuncias penales en

caso de la comisión de algún ilícito por parte de servidores públicos.

La solicitud indica que el 16 de marzo de 2009 Inés Yadira Cubero se acercaba a su casa habitación en la ciudad de San Pedro Sula cuando una persona que se desplazaba en una motocicleta sacó un arma de fuego apuntándole directamente. En ese momento salió de la casa un familiar de la señora Cubero y, al observar lo que ocurría, gritó, por lo que el sujeto aceleró la motocicleta y disparó en dos ocasiones contra la señora Inés Yadira Cubero sin lograr herirla.

La solicitante indicó que estos hechos fueron denunciados ante la Fiscalía de Delitos Comunes de San Pedro Sula, pero que la señora Inés Yadira Cubero no habría sido informada de los resultados de la investigación ni contaría con medidas de protección. La CIDH solicitó al Estado de Honduras adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de la beneficiaria, así como informar a la CIDH sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos.

Un caso mexicano en el que se adoptaron medidas cautelares por parte de la CIDH y que resulta sumamente significativa para esta investigación es lo sucedido en Ayotzinapa el pasado 26 de septiembre de 2014, cuando 80 estudiantes de la escuela Raúl Isidro Burgos entre 15 y 25 años de edad se dirigían a la Ciudad de Chilpancingo a bordo de tres autobuses cuando fueron interceptados por elementos de la policía, quienes dispararon a los estudiantes sin advertencia previa, deteniendo a algunos de los estudiantes, quienes fueron víctimas de desaparición forzada y que al día de hoy se desconoce su

paradero.²⁹⁸

La Comisión solicitó al Estado mexicano que adopte las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad de Prudencio Ramos Ramos, Ángela Ayala Ramos y sus respectivos núcleos familiares; adopte las medidas necesarias para que Prudencio Ramos Ramos pueda desarrollar sus actividades como defensor de derechos humanos, sin ser objeto de actos de violencia y hostigamientos en el ejercicio de sus funciones; concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.²⁹⁹

El caso ha revelado, de nueva cuenta, el clima de inseguridad y la coordinación de los agentes estatales con miembros del crimen organizado, dando como resultado violaciones graves a los derechos humanos e impunidad.

De igual manera, el caso Tlatlaya donde existe el señalamiento que el Ejército mexicano habría ejecutado a 22 personas al interior de una bodega el 30 de junio de 2014. La solicitud de medidas cautelares se hizo para brindar protección a Clara Gómez González y otros, quienes fueron testigos de los actos realizados.³⁰⁰

Éste es otra muestra de las arbitrariedades del poder público,

²⁹⁸ CIDH, Resolución 28/2014, Medida Cautelar No. 409-14, *Estudiantes de la Escuela Rural Raúl Isidro Burgos respecto al Estado de México*, 3 de octubre de 2014.

²⁹⁹ Ídem.

³⁰⁰ CIDH, Resolución 30/2014, Medida Cautelar 423-14, *Asunto Clara Gómez González y otros respecto a México*, 10 de octubre de 2014.

principalmente de miembros del ejército mexicano, quienes “presuntamente” ejecutaron extrajudicialmente a 22 personas en el interior de una Bodega en Tlatlaya, Estado de México.

La Comisión solicitó que se adoptaran las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de Clara Gómez González y de su núcleo familiar; concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.³⁰¹

No obstante, las medidas cautelares no significan un enjuiciamiento previo respecto a la responsabilidad del Estado, son una medida para prevenir la violación a derechos humanos cuando existe un riesgo inminente. Además, se constituye como un mecanismo de vigilancia y control, pues obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a la protección de las personas en la condición de vulnerabilidad.

Además de las anteriores, los comunicados de prensa emitidos por la CIDH no sólo tienen como fin informar las actividades de la misma, sino expresar las preocupaciones y llamar la atención de los Estados sobre situaciones de riesgo.

En virtud de lo anterior, la CIDH realiza funciones de vigilancia respecto al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los Estados miembros, así como para identificar las situaciones de riesgo, adoptar medidas cautelares y hacer señalamientos para que los Estados

³⁰¹ *Ibíd.*

adopten medidas dirigidas a prevenir las violaciones a derechos humanos.

Si bien la CIDH ha señalado en sus informes las consecuencias que la corrupción tiene en el goce efectivo de los derechos humanos en la región, pocas recomendaciones ha emitido en el sentido de atacar este fenómeno en concreto.

4.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un organismo jurisdiccional que tiene como propósito la interpretación y aplicación de la CADH, así como de otros pactos internacionales que le otorguen estas atribuciones.

Ésta está compuesta por siete jueces, que deben ser nacionales de los Estados miembros de la OEA, pero no necesariamente de los Estados Partes de la Convención. Los jueces son elegidos por los Estados partes en la Convención de una lista formada por esos mismos Estados y que contiene los nombres de juristas “de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.”

Dentro de las funciones que realiza la Corte IDH se encuentran la de resolver los casos contenciosos sobre una presunta violación a la CADH por parte de un Estado parte y la de emitir opiniones consultivas en los casos señalados en el artículo 64 de la Convención. Aunque la Corte es calificada en

su Estatuto como un órgano de la Convención, sus funciones exceden claramente ese tratado, como se verá más adelante.

Como todo tribunal internacional, sus decisiones son vinculantes para los Estados que le hayan reconocido competencia. Sin embargo, el sistema internacional no provee de mecanismos formales para garantizar su ejecución. Si bien esto ha repercutido en el cumplimiento íntegro de sus decisiones por parte de los Estados sometidos a su competencia, no es menos cierto que ello no ha obstado a que el trabajo del SIDH en su conjunto y, en particular el de la Corte IDH, haya tenido una incidencia relevante en la determinación de los estándares de derechos humanos exigibles en la región.

México ratificó la Convención en 1981, al hacerlo se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna,³⁰² además, se obligó a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.³⁰³

En efecto, la “fuerza normativa” de la CADH alcanza a la interpretación que de la misma realice la Corte IDH, como único órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos e intérprete “último” y “definitivo” de dicho Pacto.

La interpretación a las disposiciones convencionales adquiere la misma eficacia que poseen éstas, ya que en realidad las “normas convencionales” constituyen el resultado de la “interpretación convencional” que emprende la

³⁰² Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁰³ Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Corte IDH como órgano “judicial autónomo cuyo objetivo es la aplicación e interpretación.”

Las resoluciones de la Corte IDH han alcanzado una papel importante en los sistemas jurídicos de la región, como señala Abramovich,³⁰⁴ el SIDH y sus decisiones están siendo cada vez más conocidos, invocados y utilizados por los operadores de justicia, abogados y activistas sociales de la región, tanto a nivel judicial como en la discusión pública.

Es a través de la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana y del resto de los tratados cuya competencia interpretativa la tiene la Corte IDH, que es posible traducir la noción objetiva dispuesta en los textos internacionales a un terreno pragmático, es decir, visibilizando situaciones de vulneración y contribuyendo a la efectividad de los derechos de las personas, e incluso provocando transformaciones sociales, políticas e institucionales de los países de la región.

Es por ello que, dado que el problema de la corrupción empieza a ser visto como una cuestión de derechos humanos, la Corte está obligada a cumplir un papel fundamental en el combate a este fenómeno, ya sea visibilizando el vínculo entre discriminación estructural, corrupción y vulneración de derechos, sea protegiendo a las víctimas de la corrupción, a los denunciantes de corrupción, o garantizando los derechos de los acusados de corrupción.³⁰⁵

Como lo ha señalado Nash, “la importancia de la influencia del SIDH y

³⁰⁴ Cfr. Abramovich Víctor, *op. cit.*, pp. 18-19.

³⁰⁵ *Ídem.*

su Corte en la región no puede ser minimizada,”³⁰⁶ Pues cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.³⁰⁷

En consecuencia, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la CADH. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte IDH, intérprete última de la Convención Americana.³⁰⁸

En razón de lo anterior, es conveniente hacer un análisis del procedimiento para el conocimiento de las violaciones a derechos humanos en el SIDH y los resultados que se han obtenido a través de la jurisprudencia de la Corte IDH en aras de visibilizar los posibles efectos de los mismos en el combate a la corrupción.

4.3. Procedimiento para el conocimiento de violaciones de derechos humanos en el SIDH.

Uno de los objetivos principales de esta investigación es analizar si es posible hacer uso de las herramientas del SIDH en el combate a la corrupción,

³⁰⁶ Nash, Claudio, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Chile, Centro de Derechos Humanos, 2014, p. 34.

³⁰⁷ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

³⁰⁸ *Ibíd.*

y quizás el instrumento más importante para este objetivo es la posibilidad de llevar un caso ante la Corte IDH, pues sólo así es posible imponer medidas a los Estados Partes.

Es por ello que resulta importante conocer el procedimiento ante los órganos del SIDH para el conocimiento de las violaciones a derechos humanos, con el fin de identificar las posibilidades de hacer uso de estas herramientas en el combate a la corrupción.

Para que una comunicación pueda ser conocida por un órgano internacional, es necesario que se cumplan requisitos de dos tipos: algunos se refieren a la competencia del mismo tanto en razón de las personas que las impulsan, como la fecha y el lugar en que los hechos suceden y la materia del caso.

La competencia de la Comisión para recibir peticiones individuales está determinada en el artículo 44 de la Convención. La jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está establecida en el Artículo 62.3 de la Convención y el Artículo 2.1. de su Estatuto. La jurisdicción y competencia de estos órganos de supervisión se puede clasificar de acuerdo con las categorías tradicionales de *ratione personae*, *ratione temporis*, *ratione materiae* y *ratione loci*.³⁰⁹

En relación con la competencia *ratione personae*, es importante distinguir entre la existencia de la víctima, y la legitimación de los individuos

³⁰⁹ Rodríguez-Pinzón, Diego, *Jurisdicción y competencia en las peticiones individuales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, American University Washington College of Law, disponible en: <https://www.wcl.american.edu/pub/humright/red/articulos/JurisdccionCompetencia.htm>, fecha de consulta 10 de mayo de 2015.

para acudir al SIDH en busca de la protección a los derechos humanos. La legitimación para acudir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está en la víctima (por ella misma o a través de representantes), y la legitimación para demandar ante la Corte la tienen exclusivamente la CIDH y los Estados, sin perjuicio de la transformación hacia el aumento de posibilidades de participación de las víctimas en el proceso ante la Corte.

La posibilidad de acceder al mecanismo de la Comisión mediante una denuncia o petición individual está contenida en el artículo 44 de la Convención y se diferencia de los procedimientos establecidos en el Convenio Europeo y en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que sea la víctima quien actúe. Esta disposición permite que personas distintas de la víctima, como las organizaciones no gubernamentales, activen y conduzcan el procedimiento.

Las características de las violaciones a los derechos humanos en la región justifican esta media, pues las situaciones de violaciones masivas y sistemáticas, con un entorno de violencia y represión, tienen como resultado que las víctimas no tengan posibilidades de recurrir ante los órganos de protección internos ni tampoco internacionales, por lo que es necesario establecer una vía de acceso a la protección internacional expedita y fácil.³¹⁰

Ahora bien, el artículo 44 también refiere qué grupos de personas pueden presentar peticiones ante la CIDH, por lo que ésta podría admitir casos para la protección de derechos colectivos, sin embargo, ésta ha hecho referencia a que se trata de un grupo de individuos, que pueden ser

³¹⁰ Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*, Chile, Universidad de Chile, 2007.

representados por una organización no gubernamental.³¹¹ En este sentido, la Corte IDH ha señalado:

(...) el artículo 44 de la Convención permite que cualquier grupo de personas formule denuncias o quejas por violación de los derechos consagrados por la Convención. Esta amplia facultad de denuncia es un rasgo característico del sistema de protección internacional de los derechos humanos. En el caso que nos ocupa, los promoventes son un “grupo de personas”, y por lo tanto satisfacen una de las hipótesis previstas, para fines de legitimación, en el citado artículo 44. La evidente acreditación de esta circunstancia hace innecesario analizar el registro de FASIC y la relación que con dicha fundación guardan o dicen guardar quienes se ostentan como sus representantes. Esta consideración se fortalece si se recuerda que, como ha manifestado la Corte en otras ocasiones, las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos.³¹²

Respecto a la competencia *ratione loci*, los órganos del SIDH son competentes para conocer violaciones de derechos protegidos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo que cualquier violación de derechos humanos dispuestos en la Convención, en el territorio de alguno de los Estados miembros de la OEA bajo su jurisdicción es competencia de la CIDH y la Corte IDH.

Ahora bien, como lo señala Rodríguez-Pinzón “la Comisión ha sido consistente al determinar que en relación a la Declaración Americana ciertas actividades extraterritoriales caen bajo la jurisdicción del estado. La Comisión determinó, por ejemplo, que tenía competencia para conocer del *Salas y otros vs. Estados Unidos*, en el cual se alegó que fuerzas militares de Estados

³¹¹ Véase CIDH, *Informe Caso No. 9893, Movimiento Vanguardia Nacional de Jubilados y Pensionados v. Uruguay*, 3 de octubre de 1990.

³¹² Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, Sentencia 4 de septiembre de 1988 (Excepciones preliminares), párr. 77.

Unidos infligieron daño a 60 personas no combatientes y a sus propiedades durante la invasión a Panamá en 1989.”³¹³

Siguiendo la idea anterior, la CIDH ha reconocido la competencia de la misma en los casos de conflictos armados en los que los actos ejecutados por miembros de un Estado miembro de la OEA son atribuibles al mismo, aún cuando estos son cometidos fuera del territorio de dicho Estado.

En términos generales, la legitimación activa en la CIDH tiene un amplio alcance, pues permite no sólo a las víctimas directas o indirectas presentar peticiones, sino que incluye a sus familiares, grupos de personas y organizaciones no gubernamentales.

No obstante, una distinción importante del sistema interamericano de protección de derechos humanos frente al sistema europeo de protección de derechos humanos, es que las víctimas no tienen legitimación activa ante la Corte IDH, ésta es facultad exclusiva de la CIDH y ésta permite la participación de los representantes de las víctimas, sin embargo, su participación es limitada.

La Comisión permite la participación de los representantes de las víctimas en los procedimientos de la Corte, pero tal participación es todavía muy limitada y podría traer como consecuencia que no sean representados los intereses de las víctimas en el sentido que las mismas los persiguen.

Respecto a la competencia *ratione temporis* de la Corte IDH, ésta sólo tiene jurisdicción sobre peticiones individuales interpuestas por la Comisión o un Estado Parte de acuerdo a la CADH solo si la jurisdicción contenciosa de la Corte fue aceptada por el Estado demandado, ya sea de manera general o mediante acuerdo especial.

³¹³ *Op. Cit.*

Si bien es posible hacer un análisis más detallado de la competencia *ratione temporis*, para efectos de la presente investigación, el Estado mexicano ha reconocido la competencia de la Corte IDH desde 1989. No obstante, es importante considerar que no sólo aquéllos casos ocurridos con posterioridad a dicho reconocimiento pueden ser llevados ante la Corte IDH, en tanto que es posible incluir aquellas violaciones que tienen un carácter continuo.

Estas se refieren a los efectos de carácter continuo para la competencia de la Comisión y la Corte cuando una violación comenzó antes de que la Comisión o la Corte tuvieran jurisdicción respecto al Estado demandado, y la violación persistió después de que el Estado prestó su consentimiento a tal jurisdicción.

Por ejemplo, la Corte IDH ha considerado que la desaparición forzada de personas constituye una violación continua de múltiples derechos garantizados en la Convención, pues en tanto se desconozca el paradero de la víctima la violación se sigue verificando.³¹⁴

En el análisis de la competencia de la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco*, se señala, respecto a los actos continuos o permanentes, “se extiende[n] durante todo el tiempo en el cual el hecho continúa y se mantiene su falta de conformidad con la obligación internacional”. Por sus características, una vez entrado en vigor el tratado, aquellos actos continuos o permanentes que persisten después de esa fecha, pueden generar

³¹⁴ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988.

obligaciones internacionales al Estado Parte, sin que ello implique una vulneración del principio de irretroactividad de los tratados.”³¹⁵

Con relación a la competencia *ratione materiae*, los órganos del SIDH tienen competencia para conocer aquéllos casos de violación de derechos de las personas dispuestos en la Convención Americana, al igual que otros instrumentos internacionales que también le confieren competencia a la CIDH y a la Corte IDH, tales como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, entre otros.

Sin embargo, se requiere que el Estado cuente con mecanismos para garantizar la debida protección de los derechos humanos. De acuerdo con la CADH, “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”³¹⁶

Para la admisión de una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 de la CADH, se requiere: que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna; que se presente dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que le haya sido notificada la decisión

³¹⁵ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia 23 de noviembre de 2009 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 22.

³¹⁶ Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

definitiva; que la materia de la petición no esté pendiente en otro procedimiento; además de los requisitos de forma.³¹⁷

Por lo tanto, la Comisión deberá evaluar la admisibilidad de la petición o comunicación con relación al agotamiento previo de los recursos internos.³¹⁸ Según Faúndez, este requisito genera controversia en cuanto a la interpretación de la naturaleza, alcances y efectos de los recursos disponibles, así como de la eficacia de los mismos, además del tiempo que consume su trámite y las posibles trabas que el Estado pudiera poner para su utilización. Asimismo, se pierde claridad en cuanto a los recursos disponibles que el peticionario estaba efectivamente obligado a agotar.³¹⁹

Existe un amplio desarrollo en este tema tanto por tratadistas como por la jurisprudencia de la Corte IDH y de la Corte Europea de Derechos Humanos y, en general, se requiere que los recursos sean adecuados, pues como se afirma a continuación:

(...) la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.³²⁰

Jorge Castañeda³²¹ llevó su caso ante el SIDH ante la ausencia de un mecanismo para hacer valer las violaciones a derechos político-electorales de

³¹⁷ Artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³¹⁸ Artículo 31 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³¹⁹ *Op. cit.*, p. 45.

³²⁰ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 64, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 67, y *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 88.

³²¹ En el *Caso Jorge Castañeda vs. México*, el señor Castañeda solicitó su registro ante el Instituto Federal Electoral como candidato a la Presidencia de la República, sin

los ciudadanos en México por la carencia del derecho procesal constitucional mexicano. La Corte IDH condenó al Estado mexicano a “completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano.”³²² Hoy día vemos que la lucha emprendida por Jorge Castañeda ha tenido como resultado en las elecciones la conquista de las candidaturas independientes.

De acuerdo con lo señalado en párrafos anteriores, para presentar una petición ante la CIDH se requiere cumplir con los requisitos establecidos para que un caso de violación de derechos humanos pueda llegar ante la Corte IDH y devenir en una condena al Estado mexicano.

5. Jurisprudencia de la Corte IDH

Es indispensable hacer un análisis de los casos resueltos ante la Corte IDH en los que se ha alegado por parte de los solicitantes actos de corrupción como parte del contexto de violaciones a derechos humanos, con el fin de identificar la postura de este órgano jurisdiccional. De igual manera, resulta conveniente analizar las resoluciones de la Corte IDH en las que se ha pronunciado sobre condiciones estructurales en la violación de derechos humanos.

En relación con el primer supuesto, podemos mencionar el Caso Tibi vs. Ecuador, que versa sobre el Señor Daniel Tibi, ciudadano francés de 36 años que residía en Ecuador y se dedicaba al comercio de piedras preciosas y arte

embarco éste le fue negado debido a que se postuló de forma independiente, sin ser apoyado por algún partido político. En este sentido el Sr. Jorge Castañeda demandó al Estado mexicano por vulnerar sus derechos político-electorales.

³²² Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia 6 de Agosto de 2008, párr. 6.

ecuatoriano. El 27 de septiembre de 1995, durante un operativo antinarcoóticos denominado “el camarón”, agentes de la INTERPOL de Guayas detuvieron al señor Daniel Tibi por presuntamente estar involucrado en el comercio de droga.³²³

Cuando se realizó su arresto, los policías no le comunicaron los cargos en su contra. Se le informó que se trataba de un “control migratorio”. El señor Tibi permaneció bajo detención preventiva, en forma ininterrumpida, en centros de detención ecuatorianos desde el 27 de septiembre de 1995 hasta el 21 de enero de 1998 cuando fue liberado.

Durante su detención en marzo y abril de 1996 en un centro penitenciario, el señor Daniel Tibi fue objeto de actos de tortura y amenazado, por parte de los guardias de la cárcel, con el fin de obtener su autoinculpación. Durante su permanencia en la cárcel el señor Daniel Tibi fue examinado dos veces por médicos ecuatorianos designados por el Estado. Estos verificaron que sufría de heridas y traumatismos pero nunca recibió tratamiento médico ni se investigó la causa de sus padecimientos. Durante su detención, interpuso dos recursos de amparo y una queja, los cuales no prosperaron.

En relación a la corrupción y los efectos en el goce de los derechos humanos, dentro de la declaración de Daniel Tibi, menciona que:

Cuando llegó a la Penintenciaría del Litoral lo ubicaron en un pabellón llamado “cuarentena”, un lugar “espantoso”, en el que estuvo por 45 días. En la “cuarentena” había entre 250 y 300 personas, unas estaban tiradas en el suelo y otras gozaban de algunos privilegios porque pagaban por dormir en “biombos” y tenían protección. El lugar medía aproximadamente 20 metros de largo por 10 de ancho. Los presos no tenían permiso para salir al comedor o al patio a caminar.

³²³ Corte IDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 07 de Septiembre de 2004, Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas, párr. 3.

El testigo tuvo que comprar comida a otros prisioneros. El ambiente era "pestilente", olía a defecación, drogas y sudor de la gente en hacinamiento.³²⁴

La declaración del Señor Daniel Tibi, no sólo revela las condiciones precarias en la que se encuentran los centros penitenciarios, sino la corrupción que impera en el interior y que genera una discriminación estructural, pues es necesario pagar por condiciones privilegiadas frente al resto de la población penitenciaria.

Esta condición no es ajena, a las condiciones en las que se encuentran estos centros en México, la misma CIDH ha señalado en su informe de 1998 lo siguiente:

La corrupción, la insuficiencia de recursos o el proceder irreflexivo, han propiciado que, en muchos casos, grupos de internos asuman indebidamente decisiones de administración y mando. Es lo que se conoce como el "autogobierno carcelario". Tal situación rompe el principio de autoridad necesario, y con las condiciones de igualdad que deben prevalecer entre los internos, propiciando abusos ilimitados. Estos grupos de poder se conforman por aquellas personas (reclusos) con posibilidades económicas o con apoyo de algunos funcionarios, que contratan a otros internos que ante la imposibilidad de contar con un trabajo bien remunerado por el Centro Penitenciario, optan por trabajar para otro interno, sin importar que se trate de actividades ilícitas (venta de droga, prostitución, etc.³²⁵

De acuerdo con la declaración del periodista Allain Abelard en el caso del Señor Tibi:

(...) el caso del señor Daniel Tibi ilustra el nivel de corrupción y la debilidad del poder judicial en el Ecuador. Señaló que si el señor Tibi hubiera pagado una suma de dinero a los funcionarios vinculados al caso, hubiera sido liberado. El arresto del señor Tibi fue producto de la manera indiscriminada en que se realiza la lucha contra las drogas. Los policías reciben pagos con base en el número de personas a las que detienen. Esto creó un incentivo perverso que se traduce en la detención de personas inocentes, a quienes posteriormente le son negados

³²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi vs. Ecuador, Sentencia de 07 de Septiembre de 2004, Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas, párr. 73, a.

³²⁵ 3 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, adoptado el 24 de septiembre de 1998, Cap. III, párrs. 262 y 263.

sus derechos procesales básicos. Su investigación reveló que los derechos son “comprados y vendidos” en las cárceles del Ecuador.³²⁶

La declaración del periodista hace hincapié en la situación generalizada de las políticas de combate antidrogas, así como de la corrupción policial y del sistema penitenciario en Ecuador. Al respecto, el Juez Sergio García Ramírez expresó en su voto concurrente lo siguiente:

80. Las privaciones cautelar y penal de la libertad se vuelcan sobre múltiples derechos del recluso, e incluso sobre los derechos de terceros ajenos al delito, relacionados con aquél por el amor o la dependencia. Es inevitable, mientras la prisión exista. Pero habría que volver sobre las disposiciones y la doctrina penitenciarias, y lograr que la afectación sea la mínima posible en ambas hipótesis. Empero, en muchos casos las condiciones en que se dispone y practica el encarcelamiento se hallan muy lejos de propiciar esa “minimización” en el conjunto de las afectaciones, que sería una consecuencia natural y razonable del empleo restringido del aparato penal. Sucede que la severidad excesiva y las restricciones improcedentes pueden mejorar la suerte de quienes tienen a su cargo la investigación o la custodia del inculpado. Esto abre el panorama de las corruptelas en la persecución de los delitos. Hay reclusorios en los que todo tiene precio --exactamente como en la época de Howard, cronológicamente remota, pero en realidad muy cercana-- y el recluso se debe ingeniar para salir adelante.³²⁷

Como lo señala el Juez Sergio García Ramírez, existen reclusorios en los que todo tiene un precio, como pudimos observar en los casos citados en el capítulo anterior, respecto de los cuales la CNDH ha emitido recomendaciones en materia de derechos humanos a los centros de reinserción social, ante la discriminación derivada de las prácticas corruptas por los agentes del Estado.³²⁸ Asimismo, la CIDH ha señalado en su informe temático sobre el uso

³²⁶ Ídem.

³²⁷ *Ibidem*, párr. 80.

³²⁸ El sistema penitenciario en México enfrenta un grave problema del autogobierno de los centros de reinserción, situación que genera violaciones a los derechos humanos de los internos por la aquiescencia del Estado. Como resultado del autogobierno, aumenta la violencia al interior de los centros y el tráfico de sustancias prohibidas. Además, permite que algunos internos gocen de privilegios y tratos especiales, tales como el acceso a estancias amplias y la posesión de teléfonos celulares, entre otros objetos prohibidos. Véase CNDH, Recomendación general No. 18 Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana, México, 21 de septiembre de 2010.

de la prisión preventiva³²⁹ y la situación de las personas privadas en libertad en las Américas,³³⁰ las relaciones que existen entre la corrupción y la discriminación contra la personas privadas de su libertad.

En este último informe, ha expresado que “los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad, la corrupción y la violencia.”³³¹

Con relación a la resolución de la Corte IDH en el caso del Señor Daniel Tibi y sus efectos sobre el combate a la corrupción, ésta señaló dentro de sus puntos resolutivos lo siguiente:

13. El Estado debe establecer un programa de formación y capacitación para el personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos. El diseño e implementación del programa de capacitación, deberá incluir la asignación de recursos específicos para conseguir sus fines y se realizará con la participación de la sociedad civil. Para estos efectos, el Estado deberá crear un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos. El Estado deberá informar a esta Corte sobre la constitución y funcionamiento de este comité, en el plazo de seis meses en los términos de los párrafos 262 a 264 de la presente Sentencia.³³²

Como es posible observar, la Corte IDH va más allá al establecer como medidas de no repetición la capacitación del personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario sobre los principios y normas de protección de derechos humanos. Lo más trascendente es que ésta no tiene un carácter de recomendación, como el que tendrían las resoluciones de los organismos no

³²⁹ Cfr. CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013.

³³⁰ Cfr. CIDH, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 64/31, diciembre 2011.

³³¹ *Ibidem*, párr. 4.

³³² Corte IDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 07 de Septiembre de 2004, Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas.

jurisdiccionales de protección de derechos humanos (CNDH), es decir, la resolución de la Corte IDH tiene un carácter vinculante, por lo que en el presente caso el Estado Ecuatoriano ha tenido la obligación de crear el Comité Interinstitucional y ejecutar los programas de capacitación señalados.

Otro caso en el que la Corte IDH se ha pronunciado respecto a la corrupción en centros penitenciarios, es el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, en el que agentes de la Guardia Nacional y de la Policía Metropolitana intervinieron el centro penitenciario denominado Retén de Catia. Dispararon indiscriminadamente a los reclusos, lo cual generó la muerte de aproximadamente 53 personas y decenas de heridos y desaparecidos.

En el transcurso de las 48 horas en que ocurrieron los sucesos dentro del Retén de Catia se produjo la muerte de aproximadamente 63 reclusos, entre ellos las 37 víctimas del presente caso 52 heridos y 28 desaparecidos.

Las víctimas hicieron mención de la corrupción que prevalecía al interior del centro y la misma Corte IDH se pronunció al respecto al señalar:

60. En relación con el personal penitenciario, el mismo era, además de insuficiente, ineficiente por falta de preparación técnica. Esto repercutía negativamente en una ausencia de seguridad en las prisiones. Los vigilantes penitenciarios eran mal pagados, no estaban capacitados y por lo tanto eran susceptibles de incurrir en actos de corrupción. Como ocurrió en el Retén de Catia, ante la ausencia de suficiente personal civil, se necesitó solicitar el apoyo de funcionarios militares, específicamente de la Guardia Nacional, para controlar a la población penitenciaria. Esta situación colaboró para que se mantuviera un clima de inseguridad, proveniente de una situación objetiva de violencia, riesgo y amenaza, las cual generaba condiciones de zozobra, incertidumbre y temor. Las autoridades del Retén de Catia no garantizaban a los internos condiciones de protección y convivencia que dejaran a salvo sus derechos.

Resulta interesante el análisis realizado por la Corte IDH, en el cual no sólo hace referencia al fenómeno de la corrupción en sí mismo, sino a los

factores que la favorecían, tales como la falta de capacitación y los bajos sueldos de los vigilantes penitenciarios. Al igual que en el caso anterior, la Corte recordó a Venezuela la obligación impuesta en la sentencia en el Caso del Caracazo:

El Estado debe adoptar todas las providencias [...] tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido, aun bajo los estados de excepción, el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. No se pueden invocar pretextos de mantenimiento de seguridad pública para violar el derecho a la vida. Debe, asimismo, el Estado, ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos. Y debe finalmente, el Estado garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal.³³³

Además de las medidas educativas señaladas, la Corte IDH también condenó al Estado a adoptar medidas legislativas, políticas, administrativas y económicas para prevenir que hechos como los ocurridos pudiesen volver a suceder. También, estableció que el Estado debería adoptar las medidas para adecuar las condiciones carcelarias a los estándares internacionales, tales como: a) un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche; b) celdas ventiladas y con acceso a luz natural; c) acceso a sanitarios y duchas limpias y con suficiente privacidad; d) alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes, y e) acceso a medidas educativas, laborales y de

³³³ Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 148.

cualquier otra índole esenciales para la reforma y readaptación social de los internos.³³⁴

Los casos antes señalados muestran el clima de inseguridad y corrupción respecto a las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia. Todo ello atentando contra los derechos de la libertad, la vida, la integridad física, el debido proceso, entre otros.

Así mismo, este clima ha permitido las violaciones a derechos humanos de migrantes, podemos citar el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Los hechos del presente caso se iniciaron cuando, el 16 de junio de 2000, 30 nacionales haitianos, entre ellos un menor de edad y una mujer embarazada ingresaron a territorio dominicano. El camión en el que se encontraban pasó por dos puestos de control. En el segundo, cuatro militares pertenecientes al Destacamento Operativo de Fuerza Fronteriza abordaron su patrulla e iniciaron la persecución del vehículo que no se había detenido. Los militares realizaron numerosos disparos con sus armas en dirección al camión.³³⁵

Durante el tiroteo, fue herido de muerte el acompañante del conductor Máximo Rubén de Jesús Espinal, cuyo cuerpo salió expulsado del camión. Los militares que se encontraban en persecución observaron el cuerpo del señor Espinal caer del vehículo, sin embargo, continuaron su marcha sin detenerse. Posteriormente, el camión se volcó a orillas de la carretera, y algunas personas quedaron atrapadas bajo el vehículo. Un grupo de personas fallecieron

³³⁴ *Ibidem*, párr. 146.

³³⁵ Véase Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, Sentencia 24 de octubre de 2012 (Fondo, reparaciones y costas).

producto del accidente y por los disparos de los militares luego de la volcadura del camión.

El 18 de junio de 2000, un grupo de personas sobrevivientes fueron detenidas, mismos que fueron llevados a un cuartel militar en Dejabón, donde los agentes militares amenazaron con obligarlos a trabajar en el campo o bien darles dinero a dichos agentes a cambio de que éstos los llevaran a la frontera con Haití. En respuesta, los detenidos hicieron una colecta de dinero para dárselo a los agentes, quienes en horas de la tarde del mismo día los trasladaron a la ciudad de Ouanaminthe (Wanament), en Haití. El 5 de marzo de 2004 el Consejo de Guerra de Primera Instancia emitió sentencia en el proceso penal militar contra los agentes involucrados en los hechos, en la cual se encontraron culpables de homicidio a dos personas y se les condenó a cinco años de prisión.

En el caso citado, es posible observar la corrupción directamente ligada con las violaciones a derechos humanos de las víctimas y como se ha señalado anteriormente, esta situación es recurrente en nuestro país. “Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan.”³³⁶

Si observamos los hechos ocurridos en Ayotzinapa y Tlatlaya y que han sido atendidos por la CIDH mediante sus expertos y adopción de medidas cautelares, podemos observar cómo esta práctica reiterada de corrupción por

³³⁶ CIDH, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párr. 98.

parte de los agentes de seguridad pública ha devenido en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, todo en este contexto que ha señalado la CIDH como el binomio de la corrupción e impunidad.

Sin embargo, al hacer un análisis de las instituciones y mecanismos disponibles en el Estado mexicano, podemos advertir que son insuficientes para responder a las necesidades de prevención y protección de los derechos humanos, pues aún cuando fuesen identificados y sancionados los responsables de los actos y las víctimas sean reparadas, ello no atiende el problema de raíz, que es precisamente la corrupción de los cuerpos de seguridad pública, originado de la intimidación de grupos del crimen organizado, así como los sueldos poco competitivos, falta de capacitación, controles de confianza, entre otros.

Al analizar la jurisprudencia de la Corte IDH y sus posibles efectos en el combate a la corrupción, ésta ha venido liderando un proceso de interpretación del derecho de la propiedad, contenido en el artículo 21 de la Convención. Es a partir de esta interpretación evolutiva del derecho a la propiedad, que la Corte IDH ha ampliado su protección a la propiedad comunal indígena sobre sus tierras y territorios.³³⁷

El Caso *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*,³³⁸ los hechos versan sobre la afectación de la comunidad Kichwa de Sarayaku por parte de empresas petroleras. En este caso se suscribió un contrato de participación para la

³³⁷ Cfr. Nash, Claudio, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014.

³³⁸ Véase Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).

exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en la Región Amazónica entre la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador y el consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles S.A. y la Petrolera Argentina San Jorge S.A.

El espacio territorial otorgado para ese efecto en el contrato con la CGC comprendía una superficie en la que habitan varias asociaciones, comunidades y pueblos indígenas, tales como el pueblo Kichwa de Sarayaku.

La empresa petrolera CGC intentó gestionar la entrada al territorio del Pueblo Sarayaku y obtener el consentimiento del pueblo Kichwa de Sarayaku para la exploración petrolera, aunque fueron infructuosas. En el año 2002 la Asociación de Sarayaku envió una comunicación al Ministerio de Energía y Minas en que manifestó su oposición a la entrada de las compañías petroleras en su territorio ancestral.

A raíz de la reactivación de la fase de exploración sísmica en noviembre de 2002 y ante el ingreso de la CGC al territorio de Sarayaku, la comunidad paralizó sus actividades económicas, administrativas y escolares. Con el propósito de resguardar los límites del territorio e impedir la entrada de la CGC, miembros del Pueblo organizaron seis campamentos en los linderos de su territorio.³³⁹

La empresa abrió trochas sísmicas, habilitó siete helipuertos, destruyó cuevas, fuentes de agua y ríos subterráneos, necesarios para consumo de agua de la comunidad; taló árboles y plantas de gran valor medioambiental,

³³⁹ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párr. 100.

cultural y de subsistencia alimentaria de Sarayaku. Entre febrero de 2003 y diciembre de 2004 fueron denunciados una serie de hechos de presuntas amenazas y hostigamientos realizados en perjuicio de líderes, miembros y un abogado de Sarayaku.

El 19 de noviembre de 2010, PETROECUADOR firmó con la empresa CGC un Acta de Terminación por mutuo acuerdo del contrato de participación para la exploración y explotación de petróleo crudo en el Bloque 23. El Pueblo Sarayaku no fue informado de los términos de la negociación que sostenía el Estado con la empresa CGC ni de las condiciones en las que se celebró el acta.

En la resolución de la Corte, ésta señaló de un modo más directo el problema de la corrupción privada. Señaló la necesidad de la consulta previa a las comunidades indígenas, no sólo como un trámite formal, sino como “un verdadero instrumento de participación ciudadana.”³⁴⁰

En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de “un clima de confianza mutua” y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades.³⁴¹

Esta circunstancia no es ajena para nuestro país, pues es posible observar las negociaciones que se dan con líderes de las comunidades indígenas o ejidales y las compañías mineras. Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina presentó un informe a la

³⁴⁰ *Ibidem*, párr. 186.

³⁴¹ *Ibid.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos relacionado con los impactos de la minería canadiense en la región y su responsabilidad internacional.

La protección brindada a las empresas canadienses bajo el cobijo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha concedido una especie de blindaje respecto a la responsabilidad internacional por los efectos de sus actividades en el país. El informe antes señalado, ejemplifica esta situación:

En México, la Embajada brindó apoyo a Blackfire Resources y desestimó la oposición de las comunidades a la mina. En julio de 2009, en presencia de funcionarios diplomáticos, Mariano Abarca, un líder comunitario, pronunció un discurso ante la Embajada de Canadá en la Ciudad de México. Un mes después la Embajada reportó haber recibido 1.400 cartas sobre Abarca tras su detención, motivada por la queja interpuesta por un representante de Blackfire en México. Poco después de haber denunciado las amenazas que recibió, Mariano Abarca fue asesinado, el 27 de noviembre de 2009. Aún después del asesinato, de la clausura de la mina y de las denuncias por corrupción, la Embajada siguió defendiendo a la empresa ante funcionarios mexicanos, además de entregar información a la Blackfire que le permitía demandar al estado de Chiapas por clausurar la mina, de acuerdo con el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.³⁴²

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de generar mecanismos no sólo para abatir la corrupción pública, sino también la corrupción privada. Es menester recordar la responsabilidad internacional que puede generarse al Estado por actividades realizadas por particulares, cuando éste no haya adoptado las medidas necesarias para proteger a un individuo o grupo de personas que se encontraba en alguna situación de vulnerabilidad.³⁴³

³⁴² Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, *El Impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá*, disponible: http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf, fecha de consulta 13 de mayo de 2015.

³⁴³ La Corte ha advertido que esta obligación se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.” Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (Campo*

En este sentido, es conveniente analizar el caso *Campo Algodonero*, pues como bien se ha señalado anteriormente, la Corte IDH hace un análisis respecto a los patrones estructurales que favorecían la violación de los derechos humanos de las mujeres y respecto a los cuales no se habían adoptado mecanismos para prevenir dichas violaciones. Éste ofrece una muestra clara del contexto de violencia estructural, la falta de perspectiva de género por parte de las autoridades y las fallas profundas en el sistema de justicia penal en México, entre otros muchos temas.³⁴⁴

Los hechos del presente caso sucedieron en Ciudad Juárez, lugar donde se desarrollan diversas formas de delincuencia organizada. Laura Berenice Ramos, estudiante de 17 años de edad, desapareció el 22 de setiembre de 2001. Claudia Ivette González, trabajadora en una empresa maquiladora de 20 años de edad, desapareció el 10 de octubre de 2001. Esmeralda Herrera Monreal, empleada doméstica de 15 años de edad, desapareció el lunes 29 de octubre de 2001. Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial.³⁴⁵

El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los

Algodonero) vs. México, Sentencia 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 291.

³⁴⁴ Cfr. López, Nancy y Quero, *op. cit.*

³⁴⁵ Véase Corte IDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, Sentencia 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

recursos interpuestos por sus familiares, no se investigó ni se sancionó a los responsables.

Derivado del análisis de la CIDH e incluso el mismo reconocimiento del Estado mexicano de la existencia de un cultura de discriminación contra la mujer, la Corte IDH consideró que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.³⁴⁶

La CIDH y los representantes de las víctimas hicieron alusión a la posible participación de agentes del Estado en la comisión de los hechos, sin embargo, éstas no ofrecieron pruebas suficientes para acreditar la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de respeto de los derechos humanos de las víctimas.

No obstante, en relación con las obligaciones del Estado en materia de prevención, señaló:

(...) los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. La Corte pasará ahora a analizar las medidas adoptadas por el Estado hasta la fecha de los hechos del presente caso para cumplir con su deber de prevención.³⁴⁷

Tomando en consideración la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las víctimas, “imponen una responsabilidad ilimitada frente a

³⁴⁶ *Ibidem*, párr. 231.

³⁴⁷ *Ibidem*, párr. 258.

cualquier hecho ilícito contra ellas.”³⁴⁸

Como es posible advertir, la ausencia de una política integral para la protección de las mujeres en Ciudad Juárez, mismas que se encontraban en una situación de riesgo que ya había sido señalado por la CNDH en su recomendación 44/98.

Es por ello que en el caso de “*Campo Algodonero*” la Corte ve la necesidad de ir más allá de la reparación material a las víctimas, es decir, no basta con que se esclarezcan los hechos, se sancionen a los culpables y se repare el daño a la víctima, es necesario el diseño y ejecución de una política integral que atienda el problema desde sus raíces, previniendo que casos como éste se presenten en el futuro.

Dentro de las obligaciones impuestas al Estado mexicano, se encuentran la estandarización de protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia. En este sentido, cabe destacar el Protocolo Alba, el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para juzgar con perspectiva de género. Aunque hay esfuerzos aislados por parte de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, aún queda un largo camino pendiente.

Además, derivado de dicha resolución, el Estado está obligado a implementar programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género, así como cursos en perspectiva de género para los funcionarios públicos encargadas de la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y

³⁴⁸ *Ibidem*, párr. 282.

homicidios de mujeres por razones de género, y orientados a la superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

Sin duda la sentencia dictada en el presente caso ha impulsado políticas públicas importantes en materia de género, sin embargo, existe una falta de voluntad política para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte. Muestra de ello es la falta de servicios médicos que se debían proporcionar a los familiares y cuyo incumplimiento se ha justificado bajo el argumento de “falta de presupuesto”, y al día de hoy las investigaciones sobre los responsables de las desapariciones continúa con un rezago significativo.³⁴⁹

Además, tal como se señala en el Informe Femicidio en México elaborado por ONU Mujeres y el Instituto Nacional de la Mujer:

La invisibilidad del contexto en el que ocurren los asesinatos de mujeres en las entidades federativas del país es una constante. No sólo nos enfrentamos a cifras inconsistentes de manera recurrente, sino también a la imposibilidad de conocer más a fondo el problema. En efecto, en algunas legislaciones de las entidades federativas se ha logrado establecer tipificaciones penales del femicidio, pero aún no se llevan a cabo las adecuaciones y la armonización necesaria con las tipificaciones de otros delitos afines—y su punibilidad—cuyo contenido vulnera los derechos de las mujeres y propicia la impunidad.³⁵⁰

Así mismo, el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias recomendó al Estado mexicano: “se debería considerar la posibilidad de tipificar el femicidio en todos los códigos penales pertinentes sobre la base de características objetivas; se deberían estandarizar los protocolos de investigación policial del femicidio en todo el país; y se debería aplicar plenamente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ ONU Mujeres, *Femicidio en México. Aproximaciones, tendencias y cambios 1985-2009*, 2011, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf, fecha de consulta 3 de marzo de 2015.

Humanos en el caso *Campo Algodonero*.”³⁵¹

Como bien señala José Luis Armendáriz, la etapa más sensible y delicada dentro del SIDH es la de reparaciones y el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la sentencia.³⁵² Este caso muestra la complejidad del cumplimiento de las sentencias, pues éstas representan no sólo intereses particulares, sino los derechos de todas las mujeres en un país marcado por un patrón estructural de violencia contra la mujer.

Igualmente, un aspecto fundamental para el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH es que si bien tienen un carácter vinculante, no existen mecanismos coercitivos para garantizar su cumplimiento, por lo que la vigilancia de este tribunal atiende más a elementos diplomáticos. Es por ello que urge al Estado mexicano la creación de mecanismos legales para la adopción de las sentencias emitidas por este tribunal y recursos accesibles para solicitar su cumplimiento.

Si bien en el caso citado no se pudo comprobar la participación de agentes estatales en la desaparición y homicidio de las víctimas o la corrupción de las mismas para no ejercer sus funciones, resulta importante porque atañe un problema estructural, tal es el caso de la corrupción en México.

Es posible preguntarse si un caso de violaciones a derechos humanos contra migrantes llegase a los órganos del SIDH, entonces éstos se pronunciarían respecto al clima de inseguridad, corrupción e impunidad que

³⁵¹ ONU, *Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias*, A/HRC/26/36/Add, 28 de abril de 2014, párr. 133.

³⁵² Armendariz, José, “Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte”, *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 25-64.

imperar en el país y ordenarían medidas para combatir estas condiciones estructurales, pues éstas ya han sido advertidas por la CIDH en el informe antes citado y la Organización de las Naciones Unidas.

La importancia de llevar asuntos cometidos tanto por agentes del Estado como por agentes particulares, es que las infracciones a la Convención no pueden ser juzgadas aplicando reglas que tengan en cuenta elementos orientados a calificar la culpabilidad individual de sus autores, pues la motivación del mismo resulta indistinta para el análisis de la responsabilidad internacional del Estado. Como bien lo ha señalado la Corte IDH:

Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención.”³⁵³

Es por ello que el análisis que realizan los órganos del SIDH va más allá de atribuir una responsabilidad al individuo infractor –como sería el caso en las cortes nacionales- sino que realiza un estudio de las medidas legislativas, institucionales y políticas del país para identificar si ésta ha cumplido con sus obligaciones no sólo de respeto, sino de prevención y protección.

Como lo ha señalado la Corte IDH, “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure

³⁵³ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988.

la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”³⁵⁴

6. Conclusiones

Cuando hablamos de la posibilidad de utilizar el sistema interamericano de derechos humanos como mecanismo para combatir los actos de corrupción que inciden en la violación de derechos humanos, es posible apreciar que no es el medio idóneo, toda vez que “la supervisión internacional siempre es tardía y generalmente *ex post*. Esto hace que sea el Estado el llamado a tener un ordenamiento jurídico e institucional que armonice con sus obligaciones internacionales.”³⁵⁵

No obstante, conviene recordar que existen mecanismos de vigilancia continua por parte de la CIDH a través de sus comunicados de prensa, informes temáticos, informes país, visitas *in loco*, entre otras.

Un estudio reciente realizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, apunta en la misma dirección de esta investigación y el uso del sistema interamericano de derechos humanos en el combate a la corrupción y ofrece a las organizaciones no gubernamentales una guía práctica para la presentación de casos de corrupción ante el SIDH.³⁵⁶

Al respecto, señalan los siguientes aspectos que deben cubrirse o desarrollarse para estar en posibilidad de remitir un caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

³⁵⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 167.

³⁵⁵ Medina, Cecilia y Nash, *op. cit.*, p. 20.

³⁵⁶ *Ibíd.*

a. La identificación del acto corrupto

El primer problema al que nos enfrentamos al momento de identificar un acto corrupto, es la propia definición de lo que se entiende por corrupción, por lo que tendríamos que circunscribirnos a lo dispuesto por las leyes nacionales y a los tratados internacionales de los que México es parte como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Cuando un acto no se encuadra propiamente en las conductas señaladas en la legislación penal y los textos internacionales, es posible hacer una interpretación respecto a las conductas que se enmarcan en el amplio concepto de corrupción, que ha sido entendida como el abuso del poder público en beneficio privado.

Además de la identificación del acto, es importante la determinación del perpetrador, pues aun cuando éste no fuese agente del Estado, este último puede ser responsable por actos de particulares cuando el acto se comete con aquiescencia o instigación por parte del Estado, o cuando éste no realiza acciones en materia de prevención.

b. Determinar si corresponde a una práctica estructural

Así como se ha señalado en este apartado, la importancia de la identificación de un patrón estructural es debido a los alcances que la Corte IDH ha generado en este sentido, pues implica la obligación del Estado de reorganizar su aparato gubernamental para erradicar prácticas arraigada, tal como fue posible observar en el caso del *Campo Algodonero*.

No obstante, la acreditación de estas condiciones estructurales no resulta sencillo. Como bien lo señala la guía antes citada, la dimensión estructural dirige su foco hacia las relaciones de poder que organizan una sociedad y hacia las nociones culturales sobre el estatus, los privilegios y los roles sociales.

De acuerdo con los índices de percepción de la corrupción, México se encuentra en uno de los países del continente peor evaluados y el último en los países miembros de la OCDE. Esto no es suficiente para acreditar una práctica estructural, sin embargo, haciendo un análisis de los últimos informes de la CIDH, es posible observar cómo en algunos casos el fenómeno de la corrupción incide directamente en la violación de los derechos humanos, o como la misma CIDH señaló, es la existencia del binomio de la corrupción e impunidad.

Es por ello que no basta con uno o dos casos aislados de corrupción, sino que se requiere analizar si las prácticas corruptas son generalizadas y si, por lo común, quedan impunes. Para ello se requiere integrar testimonios, informes de organizaciones no gubernamentales, así como los emitidos por la CIDH y los comités y grupos de trabajo de la ONU y los mecanismos de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

c. Determinación de los derechos vulnerados, su alcance y contenido

Una vez que se tiene identificado el acto de corrupción y si éste deriva de un patrón estructural, conviene ahora hacer un análisis de los hechos vulnerados.

La competencia de los órganos del SIDH está fundamentada principalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y es este instrumento jurídico el que permitirá dilucidar si un acto afecta. A continuación, debemos estudiar el alcance y contenido de los derechos que creemos se vieron afectados.

Para esto debemos prestar atención a los parámetros o estándares que entregan los órganos de protección que los propios Estados han creado con ese fin y que integran tanto el sistema internacional como el sistema nacional de derechos humanos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es parte de un bloque de garantías de derechos fundamentales que viene a complementar lo que se hace en el ámbito interno: aporta criterios de interpretación y también establece mecanismos de protección de derechos.³⁵⁷

d. Fijar obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

Este aspecto ha quedado desarrollado en apartados anteriores, en los que se analizan puntualmente las obligaciones contenidas para los Estados partes con base en los artículos 1.1 y 1.2 de la CADH y la interpretación que la Corte IDH ha hecho respecto a las obligaciones de respeto, prevención, protección y garantía.

e. La identificación de la víctima

Existen casos en los que la determinación de la víctima resulta imprecisa, por lo que se requiere hacer un esfuerzo para identificar a las víctimas y el daño sufrido por las mismas. De tal manera que sea posible

³⁵⁷ *Ibíd.*

verificar si éstos son imputables al incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

f. Analizar el vínculo entre el acto corrupto y la violación a derechos humanos.

El vínculo entre el acto corrupto y la violación a los derechos humanos, el cual en algunos casos se da de manera inmediata y directa, en tanto en otros la violación es producto de una serie de actos concatenados que tienen un origen en un acto corrupto.

Por lo tanto, si podemos llegar a la conclusión que un acto corrupto causó una violación a los derechos humanos, y que existen determinadas acciones u omisiones del Estado que incumplen sus obligaciones internacionales en referencia a los derechos violados, entonces estamos en condiciones de sostener que el Estado ha comprometido su responsabilidad internacional. Una vez determinada la responsabilidad, surge para el Estado infractor una obligación compleja. Por una parte, debe cumplir con la obligación primaria y, por otra, debe reparar a las víctimas.

Si bien el SIDH no es el mecanismo más ágil para proteger los derechos humanos y combatir la corrupción estructural, es una herramienta más, disponible para todas las personas y que no está sujeta a la voluntad política para implementar medidas óptimas para la protección de los derechos humanos y erradicar la corrupción.

Aún con ello, el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte y la implementación de los lineamientos desarrollados por la CIDH e incluso otros

organismos internacionales representa la posibilidad de generar un cambio sustancial en el diseño y administración del Estado.

Si tomamos en cuenta que una de las ventajas que presenta el sistema y principalmente un fallo de la Corte IDH es que ésta va más allá de la reparación de la víctima, pues impone al Estado una serie de obligaciones para garantizar la no repetición de los actos perpetrados, tales como capacitaciones, reformas legales, desarrollo de protocolos, manuales, entre otras. Es decir, impone al Estado el diseño e implementación de políticas públicas.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido por objeto analizar el fenómeno de la corrupción desde un enfoque de derechos humanos, buscando identificar sus vínculos y conocer los mecanismos disponibles para el combate de aquélla y la protección de éstos. Esto con la intención de generar estrategias integrales para el abatimiento de este fenómeno y la debida protección de los derechos humanos.

Desde este planteamiento, se realizó un trabajo cuya introducción y marco de referencia ha tenido por objeto acreditar la relevancia del tema de investigación y, particularmente, comprobar que existe un vínculo entre la corrupción y los derechos humanos.

Es así que, podemos advertir que la corrupción se ha convertido en un fenómeno creciente que permea y se manifiesta en la mayoría de los espacios de interacción pública, lo que trae como resultado el debilitamiento del Estado de Derecho, conduciendo a la ineficiencia e ineficacia de las instituciones públicas y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Ésta promueve la discriminación de las personas, bloquea la realización gradual de los derechos sociales, culturales y económicos de los grupos más vulnerables y viola derechos civiles y políticos.

Como bien se ha señalado a lo largo de esta investigación, las agendas del combate a la corrupción y de protección a los derechos humanos han venido transitando de manera paralela, pero en los últimos años se ha

incrementado la atención de organismos internacionales y estudiosos en la materia.

Una serie de documentos internacionales desarrollados en el seno de los organismos de la ONU y las organizaciones regionales han reconocido los efectos negativos de la corrupción en la protección de los derechos humanos y en el desarrollo.

Dentro de los documentos elaborados por la ONU, podemos destacar el Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos³⁵⁸, *Human Rights against corruption, Good Governance practices for the protection of human rights*,³⁵⁹ en el que muestra prácticas implementadas en diversos países y revela los vínculos entre la mejora en la gestión pública y la satisfacción de los derechos humanos.

De acuerdo con el la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas: ³⁶⁰

1. La corrupción es un gran obstáculo para la realización de todos los derechos humanos - civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo.
2. Los principios básicos de derechos humanos de la transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y la participación significativa, cuando se confirmó e implementado, son los medios más eficaces para luchar contra la corrupción.
3. Hay una necesidad urgente de aumentar la sinergia entre los esfuerzos

³⁵⁸ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015.

³⁵⁹ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Good governance practices for the protection of human rights*, United Nations Publications, 2007.

³⁶⁰ OACDH, *Human rights and anti-corruption*, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AntiCorruption.aspx>, consultado en 2 de abril de 2016.

intergubernamentales para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los convenios internacionales de derechos humanos. Esto requiere coherencia política reforzada y colaboración entre los procesos intergubernamentales en Viena, Ginebra y Nueva York, la ONUDD, el PNUD, el ACNUDH y la sociedad civil.

La corrupción conduce al incumplimiento de la obligación del gobierno de adoptar medidas dirigidas a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en sus textos constitucionales y los tratados internacionales.

La deficiente gestión de los recursos públicos pone en peligro la capacidad del gobierno para ofrecer una variedad de servicios, incluyendo los de educación, salud y bienestar, que son exigencias para los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Además, la prevalencia de la corrupción crea discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de aquellos capaces de influir en las autoridades para actuar en su interés personal.

Asimismo, los efectos de la corrupción trascienden al ejercicio de los derechos políticos, pues las decisiones políticas son adoptadas con intereses sesgados, teniendo como resultado el debilitamiento de la legitimidad de un régimen democrático y el desánimo de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y de exigir que éstos se respeten.

Es así que, es preciso integrar una política de combate a la corrupción bajo un enfoque de derechos humanos para el logro de una estrategia exitosa y sostenible, dado que éstos se integran al sistema jurídico, proporcionándole contenido y alcance a las normas y políticas que emanan de éste.

Una respuesta integral a la corrupción incluye instituciones eficaces, las

leyes apropiadas, reformas de la gobernanza, así como la participación de todas las partes interesadas dentro y fuera del gobierno. Por ello, la adopción de marcos legales o comisiones contra la corrupción no puede ser eficaz si no existe una sociedad civil fuerte y comprometida, así como una cultura de integridad en las instituciones estatales. Del mismo modo, el activismo civil contra la corrupción necesita la asistencia de un sólido marco legal y un sistema político abierto para lograr sus objetivos.

No obstante, como bien se señala en el informe del Consejo de Derechos Humanos, “por lo general, se suele aceptar que hay que vincular las medidas de lucha contra la corrupción con la efectividad y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, lo que se echa en falta en esta fase son estrategias para que los vínculos de fondo se traduzcan en medidas concretas.”³⁶¹

Si bien ya pareciera haber un consenso respecto a los vínculos entre la corrupción y los derechos humanos, existen algunos investigadores que consideran que el intento de relacionar a los derechos humanos con la corrupción no favorece el desarrollo de los países en vías de desarrollo. Para Goodwin y Rose-Sender³⁶² éste ha sido un discurso utilizado para servir a los intereses del neoliberalismo, pues señalan que el discurso en torno al combate a la corrupción está ligado al de *good governance* y que ésta ha sido una estrategia diseñada para justificar la ineficiencia del modelo neoliberal. Además, aseveran que el hacer el vínculo entre la corrupción y los derechos

³⁶¹ *Op. cit.*

³⁶² *Cfr. Rose-Sender, Kate y Goodwin, Morag, op. cit., pp. 221-240.*

humanos sitúa a los ciudadanos como víctimas y no como una sociedad participativa.³⁶³

Contrario a lo que estos autores sostienen, la demanda por los derechos humanos constituye una forma de participación, pues es indispensable distinguir los diversos momentos y responsabilidades del Estado frente a los derechos humanos, ya que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos,³⁶⁴ es decir, no es únicamente hasta que éstos han sido vulnerados y se requiere ejercer una garantía frente al Estado, sino que es en todo momento.

Aunque los mecanismos de garantía requieren la afectación de determinada esfera jurídica, también a través del ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión, acceso a la información, libertad de prensa, protesta social, entre otros, es posible hacer frente a actos de corrupción.

Por otra parte, es conveniente señalar la importancia que las víctimas de violaciones a derechos humanos han cobrado en el impulso de políticas públicas para promover el respeto a los derechos humanos y a prevenir que se generen prácticas abusivas que perpetren estas violaciones. Como se señaló previamente “las víctimas se han convertido en agentes de cambio del sistema mexicano ya que han externado sus opiniones en todo foro, medios de comunicación masiva, redes sociales, páginas de internet, documentales, entre otras.”³⁶⁵

³⁶³ *Ibidem*, p. 235.

³⁶⁴ Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶⁵ Armendariz, José, *Op. cit.*, p. 45.

Por lo tanto, con base en los hallazgos de esta investigación, es posible concluir que existe un vínculo estrecho entre la corrupción y los derechos humanos que hace necesario el diseño de una política integral y transversal.

Ahora bien, con base en el análisis presentado durante la presente investigación, la corrupción es un fenómeno complejo que integra una gran variedad de conductas, cuyos efectos en el ejercicio y satisfacción de los derechos humanos son tan diversos como los actos en sí mismos. Esto conduce al diseño de políticas imprecisas y de difícil aplicación, así como la dificultad de probar el vínculo entre la afectación en un derecho humano y el acto.

Al analizar el concepto de corrupción fue posible concluir que no existe una definición aceptada del mismo, dadas las múltiples conductas que comprende, pero se adopta la definición empleada comúnmente por organismos internacionales que entienden por ésta “el uso del poder público en beneficio privado.”

Una vez analizados los principales factores que determinan la corrupción, es decir, el monopolio, la discrecionalidad y la ausencia de rendición de cuentas, es que esta última es el objeto principal de la investigación, pues a través del uso de las herramientas de protección de derechos humanos se busca generar un instrumento que permita atribuir la responsabilidad del agente por sus actos frente a quienes le han concedido el poder público.

Desde esta perspectiva, se analizaron los principales mecanismos de combate a la corrupción en México y, como es posible advertir, no existe una política que integre un enfoque de derechos humanos.

A través del examen de los medios de control y rendición de cuentas, se hizo un estudio de los instrumentos y organismos existentes para fincar responsabilidades administrativas, políticas y penales a los servidores públicos, ahora bajo la óptica de un Sistema Nacional Anticorrupción que no se ha consolidado.

Con relación a la responsabilidad administrativa, una de las principales deficiencias de la ASF es que ésta no cuenta con autonomía presupuestal y es dependiente de la Cámara de Diputados, además, no tiene facultad sancionatoria frente a hechos de corrupción y lo que hace es fincar responsabilidades resarcitorias cuando se ha ocasionado un detrimento patrimonial y el único caso en el que la ASF impone multas es cuando solicita una información necesaria para el cumplimiento de su labor y no se la suministran.

No obstante, quien ejerce esta última facultad es la Tesorería de la Federación. Como lo señala Irma Sandoval, al referirse a las facultades sancionadoras, “estas nuevas facultades de sanción para el auditor son urgentes, dado el nivel de corrupción e impunidad imperante en el país, ya que no es suficiente documentar las irregularidades y corruptelas, sino que habría que avanzar a fincar de responsabilidades.”³⁶⁶

Si bien la ASF tiene la facultad de promover ante las instituciones competentes las acciones correspondientes para investigar y sancionar prácticas corruptas, fue posible observar cómo las denuncias presentadas por

³⁶⁶ Sandoval, Irma, “Nuevos retos para la Auditoría Superior de la Federación”, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 247.

la ASF no tenían el éxito esperado, pues el 90% de las mismas permanece en investigación.

Respecto a los órganos internos de control y la SFP, sólo el 5% de las sanciones económicas impuestas por los órganos internos de control son recuperadas por la Tesorería de la Federación y 19% de las sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal por prácticas de corrupción constituyen la inhabilitación del sector público.³⁶⁷

La vigilancia de los servidores públicos del Poder Judicial Federal está a cargo del CJF, el cual, a través de las denuncias y quejas administrativas presentadas, da inicio a los procedimientos administrativos correspondientes, atribuyendo responsabilidades e imponiendo las sanciones respectivas a los servidores públicos que, en el ejercicio de cargo, hayan incumplido con sus funciones o tengan un deficiente desempeño. Por ende, es posible decir que el CJF sí funge como un organismo de control y rendición de cuentas respecto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los miembros de la SCJN.

Ahora bien, en lo referente a la responsabilidad penal, este enfoque no ofrece medios para abordar los problemas estructurales que causa la corrupción. Éste se concentra solamente en el delito y, en general, no puede hacer frente a los efectos colectivos y generales de la corrupción.³⁶⁸

³⁶⁷ México Evalúa, *¿Cómo controlar la corrupción?*, disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_CUAD_IMIC-LOW.pdf

³⁶⁸ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015

Derivado del análisis del marco jurídico de control penal del ejercicio del servicio público, se observó cómo el rendimiento de la Procuraduría General de la República, en lo futuro Fiscalía General de la República, en el desempeño de sus funciones para la investigación y el ejercicio de la acción penal se encuentran por debajo de lo esperado, además de contar con información insuficiente respecto al estatus que guardan todos los asuntos que ingresan a esta institución. Como bien se apuntó en el caso de las denuncias presentadas por la ASF, en un periodo de 13 años, el 90% de las mismas permanecen sin determinación alguna por parte del Ministerio Público.

Además, es menester destacar la cifra negra en México, donde la mayoría de los delitos no se denuncian, por lo que la incidencia delictiva oficial sólo es una muestra de la realidad. Es así, que la muestra expone un panorama deficiente respecto a la institución encargada de la procuración de justicia.

Por lo tanto, una acción concreta que permitiría monitorear el desempeño de la Procuraduría General de la República y generar la confianza en la ciudadanía es la transparencia respecto del número de asuntos ingresados, en trámite, judicializados, así como las sentencias condenatorias y sentencias absolutorias pronunciadas en casos de delitos cometidos por los servidores públicos. De los rubros antes señalados, cobra especial importancia los asuntos en trámite, pues es necesario indagar respecto a las causas que no han permitido integrar la investigación y el ejercicio de la acción penal correspondiente.

De los instrumentos e instituciones examinadas, se puede apreciar que no son suficientes para prevenir y sancionar la corrupción, además, dejan fuera de toda política un enfoque de derechos humanos. Aunque es importante destacar que el SNA busca generar la coordinación entre las instituciones que, de alguna manera, tienen injerencia en el combate a la corrupción, así como la creación del Comité de Participación Ciudadana, pues una de las claves fundamentales en la legitimación del poder público es integrar a la ciudadanía en los procesos decisorios. La participación ciudadana, en el marco de un gobierno abierto, asegura el compromiso social y político en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Asimismo, el INAI como parte del SNA es un organismo encargado de velar por la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales. Sus funciones están estrechamente ligadas a los derechos humanos, pues el fundamento y fin de la institución es el derecho de acceso a la información pública, el cual es una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos, así como para garantizar la eficacia y eficiencia del Estado Democrático de Derecho.

(...) la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.³⁶⁹

Es necesario que exista información para hacer del conocimiento público la actuación gubernamental, pero la sola información no indica si se actuó de

³⁶⁹ Cfr. *Caso Ricardo Canese*, supra nota 72, párr. 82; *Caso Herrera Ulloa*, supra nota 72, párr. 112; y Opinión Consultiva OC-5/85, supra nota 72, párr. 70.

conformidad con las normas vigentes y el interés de la sociedad, es por ello que se requiere de un órgano que interprete y pueda definir la responsabilidad del actor con base en las normas jurídicas que lo facultan y estar en la posibilidad de fincar esa responsabilidad y sancionar al servidor público por las acciones u omisiones en el ejercicio de la función pública.

Por ello se empieza a vislumbrar un contenido de derechos humanos en el marco institucional del SNA, aunque está pendiente verificar cómo trasciende en su consolidación a través de las leyes secundarias y el proceso de implementación.

Es así que, en esta investigación se plantea hacer uso de los mecanismos disponibles de protección de los derechos humanos para abatir aquellas prácticas que inciden en la vulneración de aquéllos u obstaculizan su pleno goce y ejercicio.

“Desde la perspectiva de los derechos humanos, por rendición de cuentas se entiende la relación entre las autoridades y otros titulares de deberes y los titulares de derechos que se ven afectados por las decisiones y acciones de los primeros.”³⁷⁰

Como se ha señalado previamente, por rendición de cuentas se entiende la obligación de las autoridades de asumir responsabilidad por sus acciones y de responder de las mismas ante los afectados. “La mayoría de las publicaciones en materia de rendición de cuentas en la esfera del desarrollo se

³⁷⁰ ONU, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, 2013.

centran en tres elementos constitutivos: la responsabilidad, la obligación de dar explicaciones y las sanciones.”³⁷¹

En primer lugar, las normas de derechos humanos permiten definir las responsabilidades de los diferentes agentes del Estado, imponiendo restricciones y obligaciones específicas. Además, cuando los principios de los derechos humanos son el aspecto central del proceso de definición de los nuevos objetivos y de las medidas destinadas a velar por su cumplimiento, se promueve la participación activa de las personas en la demanda de sus derechos.

Si bien no todos los actos de corrupción constituyen violaciones a derechos humanos, existen casos específicos en los cuales a través de un acto de corrupción se ven vulnerados los derechos fundamentales de uno o varios sujetos. Por ejemplo, cuando una de las partes en un procedimiento judicial soborna al juzgador y éste modifica su decisión a favor de aquél, entonces se vulneran los derechos fundamentales de la contraparte.

Aunque este ejemplo demuestra una relación directa entre un acto de corrupción y la violación de derechos humanos, no necesariamente significa que el Estado mexicano esté incumpliendo con las obligaciones en materia de derechos humanos por los actos de un particular.

Sin embargo, como se apuntó en el capítulo IV de esta investigación, existen otros supuestos que derivan de condiciones estructurales, tales como las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, las personas privadas de su libertad o en contexto de la violencia generalizada en los

³⁷¹ *Ibíd.*

últimos años en México que ha revelado los vínculos entre el crimen organizado y los agentes estatales de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.

Son precisamente estas condiciones estructurales las que motivan la posibilidad de hacer uso de los mecanismos de protección de derechos humanos en el combate a la corrupción, particularmente los mecanismos que ofrece el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como los efectos de los mismos, pues las resoluciones buscan atender las causas que incitan y promueven esta.

Pero esta investigación va más allá de un acto corrupto aislado, pues busca la responsabilidad no sólo del agente en concreto, sino del Estado en sí mismo al no adoptar mecanismos suficientes para eliminar las condiciones que permiten la presencia de los actos corruptos y la violación de derechos humanos.

Esto con la intención de que el Estado implemente políticas públicas integrales que consideren tanto la raíz de los diferentes tipos de corrupción, así como sus diversos efectos en la sociedad. Como señala Moreno Ocampo:

Concentrarse exclusivamente en la aplicación de la ley penal, desconoce el hecho fundamental de que los seres humanos vivimos y actuamos bajo una multiplicidad de reglas complejas. A la luz de combatir la corrupción estructural, es más efectivo modificar los incentivos creados por esa multiplicidad de reglas que castigar a los transgresores a partir de instituciones jurídicas de alcance limitado.³⁷²

La corrupción puede ser un síntoma de muchas enfermedades de la sociedad. En consecuencia, la lucha contra la corrupción tiene que ser

³⁷² MORENO, Luis, Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las “islas de integridad”, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Abril, 1998, p.2.

afrontada desde distintos frentes. Las normas y un sistema de coacción es indispensable como marco de referencia para la función pública, en particular las áreas que dan a los servidores públicos facultades discrecionales, pues son estos espacios en donde se puede presentar la corrupción.

Entonces, ¿qué efectos pueden alcanzar los mecanismos de protección y garantía de derechos humanos?

Como se analizó en capítulos anteriores, el juicio de amparo es el mecanismo de protección de derechos humanos por excelencia en nuestro país.

En relación con al juicio de amparo, podemos destacar que como instrumento de protección de derechos humanos ha tenido un avance trascendental tras la reforma de 2011 y la reciente Ley de Amparo. Sin embargo, los alcances del mismo son limitados, pues de acuerdo con los artículos 73, párrafo primero, y 77, fracciones I y II, párrafo primero de la misma ley, la resolución que se dicte dentro del procedimiento tiene por efecto restituir al agraviado el pleno goce del derecho fundamental vulnerado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación u obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que éste le exija.

El uso de este medio requiere la afectación de una esfera jurídica identificada, es decir, la acreditación de un interés legítimo o jurídico. Esta condición dificulta el uso de este medio para el combate a la corrupción, pues si bien habrá casos en los que el acto corrupto y sus efectos en la esfera jurídica de una persona física o moral están plenamente identificados, existen otros en

los que esta relación se difumina e impide que la justicia federal se manifieste al respecto.

Además, aun cuando proceda la demanda de amparo, el procedimiento se limita a hacer un análisis del caso en concreto y únicamente se pronuncia sobre el mismo. Por ende, éste no puede ir más allá para combatir las causas que originan la violación a los derechos humanos.

Así lo ha interpretado el Poder Judicial Federal al hacer el análisis respecto el juez de distrito y sus facultades para obligar a autoridades que no son propiamente designadas responsables en el juicio de amparo para realizar acciones dirigidas a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

SENTENCIAS DE AMPARO. CONFORME AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, EL JUEZ DE DISTRITO CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA CONDENAR, EN ABSTRACTO, A QUIENES NO FIGURARON COMO AUTORIDADES RESPONSABLES, A EMPRENDER DETERMINADAS ACCIONES CON EL FIN DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR DERECHOS HUMANOS, DE QUIEN NO ES EL QUEJOSO.

Conforme a las reglas y principios básicos establecidos para el dictado de las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 73, párrafo primero, y 77, fracciones I y II, párrafo primero, de la ley de la materia, la sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por efecto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho fundamental violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que éste le exija. En este contexto, si la sentencia de amparo dictada por el Juez de Distrito se ocupa de cuestiones ajenas a la controversia, al grado de "ordenar" (condenar), en abstracto, a autoridades que no figuraron como responsables ni participaron en la emisión o ejecución del acto reclamado, a emprender acciones con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar algún derecho humano, por ejemplo, establecer cursos, programas de capacitación, sistematización de prácticas, lineamientos a seguir, necesarios para garantizar el derecho humano al disfrute del más alto nivel de vida posible, que nadie impugnó y, por ende, que no se traducen en amparar al quejoso, dicha resolución es contraria a las reglas y principios básicos que rigen su dictado y desnaturaliza el juicio constitucional, cuyo fin es protegerlo de actos de autoridad que violen sus derechos humanos, en términos de los artículos 103 y 107 constitucionales, pues con ello se introducen condenas permanentes en abstracto, ajenas por completo a la litis

constitucional y que, en su caso, podría afectar a una persona o personas distintas del quejoso, quienes no instaron la acción de amparo. Lo anterior, no conlleva pasar por alto el artículo 1o. de la Constitución Federal que obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, pues tal obligación debe cumplirse en el ámbito competencial de cada autoridad y en los términos que establezca la ley, de lo que se colige que, ni siquiera so pretexto de ejercer un control de convencionalidad, atento al mencionado principio de progresividad, está permitido apartarse de los principios que rigen en el dictado de las sentencias de amparo, por estar fuera de sus atribuciones y competencia. En consecuencia, el Juez de Distrito carece de legitimación para realizar esa clase de condenas en abstracto y sin ningún proceso de regularidad constitucional, ya que tal actuación es incongruente con la litis constitucional y desnaturaliza el fin último del juicio de amparo; de ahí que ese tipo de determinaciones, por más bien intencionadas que pudieren ser, únicamente pueden constituir una mera orientación, no vinculante, al no poderse exigir su cumplimiento obligatorio en la vía de apremio constitucional.³⁷³

Lo anterior muestra que si bien el amparo permite restituir al quejoso en el goce de los derechos violentados, éste no puede ir más allá para imponer a las autoridades obligaciones tendentes a la promoción y garantía de los derechos humanos.

De la misma manera, el poder judicial federal ha interpretado que éste no puede ordenar al poder legislativo la emisión de normas, aún cuando éste fuese omiso de sus obligaciones constitucionales.

OMISIÓN LEGISLATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone que las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107,

³⁷³ Tesis: VII.4o.P.T. J/5 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Publicación: viernes 06 de febrero de 2015.

fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.³⁷⁴

De alguna manera, son comprensibles los criterios adoptados por el Poder Judicial Federal, pues hacerlo de otra manera podría tener el efecto de politizar los Tribunales, pues como señala Ferrejohn “es necesario, por lo tanto, que los tribunales tengan cuidado al reposicionar asuntos legislativos específicos hacia ambientes de derecho, y tener cuidado requiere formular estándares normativos para guiar la asignación de la autoridad legislativa.”³⁷⁵

Sin embargo, sigue existiendo este abismo entre la decisión jurídica en el caso concreto en el que se han vulnerado los derechos humanos de una o varias personas por el acto u omisión de un agente del Estado y los factores que originan o favorecen que dichos actos u omisiones se continúen perpetrando y, por lo tanto, se sigan afectando los derechos de las personas.

³⁷⁴ Tesis: 2a. VIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2 Pag. 1164

³⁷⁵ Ferrejohn, John Judicialización de la política, politización de la ley Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLV, núm. 184, enero-abril, 2002, pp. 13-49.

Es justo ahí donde nuestros mecanismos se encuentran limitados, por un lado la CNDH emite recomendaciones que únicamente tienen tal carácter y, por el otro lado, un órgano jurisdiccional que sólo se pronuncia sobre el caso en concreto.

Respecto a la CNDH, es pertinente recordar que si bien los mecanismos dispuestos para este organismo sugieren que éste pudiese auxiliar en el combate a los actos de corrupción que inciden en la violación de los derechos humanos o restringen su pleno ejercicio, pues los servidores públicos de la CNDH deben hacer uso de todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos. Como se vio anteriormente, ésta puede presentar denuncias ante las instancias competentes, sin embargo, la continuación de las actividades de investigación y persecución penal de los partícipes en los hechos delictivos no depende de este organismo.

Además, dentro de sus recomendaciones incluyen medidas preventivas para que los hechos cometidos no vuelvan a suceder, tales como la capacitación de determinados servidores públicos en el respeto y protección de los derechos humanos. No obstante, fuertes críticas se han hecho respecto a la inactividad o falta de disposición para actuar de manera oportuna de la CNDH, así como su sesgo hacia la investigación y análisis de determinados casos. Además, una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir recomendaciones sobre cómo repararlas, no se desarrollan mecanismos para monitorear la implementación de las recomendaciones emitidas.

Asimismo, la característica principal de las recomendaciones que emite la CNDH es su carácter no vinculante, lo que implica que su efectividad se reduce a la 'voluntad política' de las autoridades para llevar a cabo las acciones recomendadas por dicho organismo.

Es por ello que se plantea que a través de los mecanismos de protección de derechos humanos nacionales y, en su caso, los dispuestos en el SIDH se pudieran constituir como una herramienta para protección de los intereses de las personas por mantener un Estado Constitucional de Derecho y provocar cambios estructurales en el Estado mexicano, principalmente por medio de un litigio estratégico ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomando en cuenta que ésta puede condenar al Estado a la adopción de medidas jurídicas, legislativas, políticas, administrativas o de otra índole con el fin de erradicar las circunstancias estructurales que permiten y favorecen las violaciones a los derechos.

El Estado tiene que ofrecer protección frente a todo efecto negativo para los derechos humanos derivado de actos de corrupción perpetrados por actores no estatales, como la corrupción protagonizada por el sector privado.

El deber de los Estados de brindar protección contra las vulneraciones de los derechos humanos cometidas por terceras personas obliga a los Estados a adoptar medidas reguladoras o de otra índole para prevenir ese tipo de actos de terceras personas, a investigar las conculcaciones que se produzcan, a enjuiciar a los responsables como corresponda y a ofrecer reparación a las víctimas.

La utilización de los órganos de protección de derechos humanos en el

ámbito internacional, como el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, es un espacio de trabajo que permite realizar acciones de litigio estratégico ante las instancias internacionales y estos son instrumentos cuyo ejercicio está a disposición de las personas y no sujetas a la voluntad política.

Además, el uso de mecanismos como las medidas cautelares y los comunicados de prensa de la CIDH permiten poner en la agenda pública temas de interés relacionados con el actuar del Estado y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Presentar una petición que permita un litigio acertado puede obtener beneficiosos resultados para la causa de los derechos humanos; servirá de fuerza disuasiva sobre el Estado de que se trate, afectará e impactará ante la opinión pública nacional e internacional y permitirá —mediante la obtención de decisiones en casos paradigmáticos— el avance hacia modificaciones estructurales.³⁷⁶

La tendencia actual en el movimiento de derechos humanos internacional es la generación no sólo de un litigio, sino de 'litigio estratégico', principalmente en el ámbito nacional, como búsqueda y promoción de cambio social mediante la adopción, impulso, creación o modificación de políticas públicas en la materia.³⁷⁷

El litigio estratégico se proyecta como un instrumento para la prevención

³⁷⁶ Gutiérrez, Juan, *Litigio estratégico de derechos humanos*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A. C., 2011, p. 15.

³⁷⁷ Sánchez, Fabián y Perlin, Jan, *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007.

y la protección de los derechos humanos. El aporte de instituciones internacionales y académicas, ONG y otros organismos de movilización se evidencia en un acompañamiento y asesoramiento ante las cortes, el acompañamiento a las víctimas, la promoción de los derechos humanos y el ejercicio de acciones con proyección social.

Como fue posible observar, existen numerosos casos llevados ante la Corte IDH en los que la corrupción de los servidores públicos e incluso la corrupción privada han tenido un impacto negativo en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo, existe un silencio parcial de la Corte IDH para pronunciarse al respecto, pero ésta no puede ser omisa por mucho tiempo, pues los efectos de la corrupción en los derechos humanos es inminente y ya está siendo atendida y estudiada en el seno de las Naciones Unidas, además, los informes temáticos elaborados por la CIDH ya han demostrado las relaciones estrechas entre ésta y los derechos humanos de los migrantes, periodistas y personas privadas de libertad, en las que ha destacado el binomio de la corrupción e impunidad como causa de las violaciones a los mismos.

Como se señaló en el último capítulo, es posible preguntarse si un caso de violaciones a derechos humanos contra migrantes llegase a los órganos del SIDH, entonces éstos se pronunciarían respecto al clima de inseguridad, corrupción e impunidad que impera en el país y ordenarían medidas para combatir estas condiciones estructurales, pues éstas ya han sido advertidas por la CIDH en el informe antes citado y por la ONU.

Si bien el SIDH no es el mecanismo más ágil para proteger los derechos

humanos y combatir la corrupción estructural, es una herramienta más, disponible para todas las personas y que no está sujeta a la voluntad política para implementar medidas óptimas para la protección de los derechos humanos y erradicar la corrupción.

Aún con ello, el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte y la implementación de los lineamientos desarrollados por la CIDH e incluso otros organismos internacionales representa la posibilidad de generar un cambio sustancial en el diseño y administración del Estado si se toma en cuenta que una de las ventajas que presenta el sistema y principalmente un fallo de la Corte IDH es que ésta va más allá de la reparación de la víctima, pues impone al Estado una serie de obligaciones para garantizar la no repetición de los actos perpetrados, tales como capacitaciones, reformas legales, desarrollo de protocolos, manuales, entre otras. Es decir, impone al Estado el diseño e implementación de políticas públicas.

Dentro de las resoluciones emitidas por la Corte IDH en los casos citados durante la investigación y en los que se ha manifestado respecto a los actos corruptos, se han orientado hacia la capacitación y profesionalización de los servidores públicos intervinientes en la violación de derechos humanos.³⁷⁸

No obstante lo anterior, resulta necesario atender el problema de la corrupción desde los distintos enfoques previamente planteados:

1. Normativa, como lo había señalado Concepción Grullón, la corrupción se presenta ante la ausencia de leyes o leyes débiles. Para ello urge al H.

³⁷⁸ Cfr. Corte IDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 07 de Septiembre de 2004, Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas.

Congreso de la Unión el desarrollo y emisión de las leyes que regularán el Sistema Nacional Anticorrupción.

2. Gestión. Desde esta perspectiva, es indispensable que todas las instituciones públicas cuenten con sistemas de gestión eficientes y transparentes, que permitan tanto a los operadores como a la ciudadanía conocer los procesos de la administración pública, monitorear el desempeño y contar con indicadores confiables.
3. Administración: Como parte lo anterior y siguiendo lo dispuesto por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la adecuada implementación del servicio de carrera que permita conocer los perfiles, medios de acceso, convocatorias transparentes y medios para obtener promociones, se evitará el compadrazgo, nepotismo y además, se asegurará que el operador cumpliera con los requisitos y profesionalización para el ejercicio de su cargo.
4. Confianza: La corrupción ha socavado la confianza de la ciudadanía en las instituciones, lo que permite el aumento de la cifra negra en las denuncias de hechos delictivos. Es necesario implementar un mecanismo de denuncia anónima que permita al denunciante dar seguimiento remoto al proceso, de tal manera, que no se quede en una simple alerta, sino que la autoridad responsable de investigar realice lo conducente. Asimismo, no se ha implementado en México un mecanismo de protección a los denunciantes, tal como lo demandan los compromisos internacionales.

Es así que la sociedad requiere adoptar un papel protagonista en la agenda de combate a la corrupción, consolidarse como observadora, vigilante y demandante del cumplimiento de las funciones públicas.

Además, si bien el Sistema Nacional Anticorrupción, pareciera que desarrollará una política integral de combate a la corrupción, es necesario un organismo que realice lo siguiente:

- a) Analizar la información estadística respecto a la incidencia y tipos de actos de corrupción cometidos. A través de la coordinación entre las distintas instituciones que integran el SNA, sería posible generar información pública respecto al número y características de los casos de corrupción identificados, el estatus de los mismos, es decir, en qué etapa se encuentran, así como los resultados que deriven de ellos;
- b) Realizar una política integral sobre la base de los derechos humanos, donde sus investigaciones integren información recabada por los organismos encargados de la protección a derechos humanos y los efectos de la corrupción e impunidad sobre aquéllos;
- c) Realizar estudios respecto a las causas que originan o favorecen la corrupción. Una vez identificados los casos más frecuentes y sus principales particularidades, se podrán diseñar políticas públicas concretas, dirigidas a atender los espacios de discrecionalidad y las condiciones estructurales que permiten la manifestación y reproducción de prácticas corruptas;

- d) Analizar los efectos que los actos de corrupción ocasionan en la sociedad y, cuando se hayan ocasionado violaciones a derechos humanos, asegurar la reparación del daño y la no repetición de dichos actos;
- e) Desarrollar mesas de trabajo con servidores públicos, universidades y organizaciones de la sociedad civil para el diseño de políticas públicas para atender las causas que originan la corrupción;
- f) Establecer un mecanismo de coordinación con las autoridades legislativas para el establecimiento de mecanismos legales necesarios;
- g) Realizar una proyección estratégica respecto a los recursos materiales, financieros y humanos para implementar las políticas diseñadas;
- h) Establecer un mecanismo de coordinación con las autoridades encargadas de gestionar y aprobar el presupuesto requerido para la implementación de las políticas públicas;
- i) Implementar o coordinar la implementación políticas públicas diseñadas, y
- j) Monitorear el desempeño y resultados de las políticas públicas a través de indicadores cuantitativos y cualitativos.

El ejercicio de los derechos humanos, tales como el acceso a la información, la libertad de prensa, la protesta social, la participación política son mecanismos que permiten a la sociedad adoptar un papel activo y protagónico la agenda pública. La violación a los derechos humanos y la demanda por la

tutela de los mismos debe ser de interés social y, por ende, el ejercicio de los mecanismos disponibles de garantía son instrumentos de rendición de cuentas que deben ser ejercidos, ya sea para tutela de un caso concreto como para poner en la agenda pública temas estratégicos y provocar cambios estructurales.

Bibliografía

- Ackerman, John, "Repensar las estructura institucional de la rendición de cuentas del Estado mexicano", *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.
- Abramovich, Víctor, "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *SUR Revista de Derechos Humanos*, Volumen 6, No. 11, Diciembre 2009.
- Ades, Alberto y Di-Tella, Rafael, "Rents, competition and corruption" *The American Economic Review*, volumen 89, núm. 4, 1999, pp. 982-993.
- Aguayo, Enrique, *El concepto de persona en la filosofía de Mauricio Beuchot*, México, ITAM, 1995, disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras41/notas1/notas1.html>, fecha de consulta 23 de septiembre de 2014.
- Aguilera, Rafael, "Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli", *Nuevas perspectivas y desafíos en la protección de los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.
- Ajibade, Idowu Mopelola, *Mainstreaming Human Rights into Anti-Corruption: A Strategy for Protecting Vulnerable Groups in Nigeria from Double Jeopardy*, November 19, 2008.
- Arango, Xóchitl, *Código de ética para legisladores en México, demanda ciudadana*, México, Cámara de Diputados, 2013.

- Armendáriz, José, “Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Campo Algodonero”, *El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- Ávila, Ramiro, “Del estado legal de derecho al estado constitucional de derechos y justicia”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Año VX, 2009, pp. 775-793.
- Bernades, Marcia, “Sistema Interamericano de Derechos Humanos como esfera pública transnacional: Aspectos jurídicos y políticos de implementación de las decisiones internacionales”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, Volumen 8, Número 15, Diciembre 2011
- Buscaglia, Edgardo, “Causas de los Altos indicadores de corrupción y delincuencia organizada en México/Medidas Correctivas”, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, 2008.
- Busquets, Renato, *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*, obtenido de: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Factores%20que%20propiciaron%20la%20corrupcion%20en%20Mexico,%20Analisis%20del%20soborno%20a%20nivel%20Estatal..pdf>, fecha de consulta 10 de noviembre de 2013.
- Bustos, Rafael, *Corrupción Política y Derecho, Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, España, Universidad de Salamanca, 2013.

Caballero, José, *México y el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos*, Biblioteca Jurídica de la UNAM, obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr9.pdf>, fecha de consulta 22 de Abril de 2013.

Carbonell, Miguel, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Cárdenas, Jaime, "El Estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México", *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Cárdenas, Jaime y Miganjos, María de la Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa, 2005.

Carpizo, Jorge. "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Número 24, enero-junio 2011, pp. 164, 165.

Castresana, Carlos, "Corrupción, globalización y justicia", *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Julio de 2008.

Cruz Santiago, Claudia, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del

PRD en la LX Legislatura de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, 2008, p. 10.

Cuervo-Cazurra, Álvaro, "Who cares about corruption?", *Journal of International Business Studies*, abril, 2006.

Diccionario de la Real Academia Española.

Díaz, Alvaro, "Ética y corrupción, lo público y la democracia", *Convergencia*, Volumen 10, Número 31, Enero-Abril, 2003, pp. 141-151.

Díaz-Aranda, Enrique, "¿Previene el delito de enriquecimiento ilícito la corrupción?", *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Ehlemann-Cache, Nicola, *The impact of the OECD Anti-bribery Convention*, obtenido de <http://www.oecd.org/mena/investment/41054440.pdf>, fecha de consulta 6 de enero de 2014.

Eraña, Miguel, "Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión", *Revista Jurídica de la Universidad Latina de América*, México, 2004, disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla15/reflexion/juciopolitico.htm>, fecha de consulta 12 de enero de 2014.

Estévez, Alejandro, "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social", *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, Vol. 10, Núm. 29, enero-marzo, 2005, pp. 43-85.

Faúndez, Héctor, "El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de derechos humanos", *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. 46, obtenido de:

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1020951901/Faundez.pdf, fecha de consulta 26 de Mayo de 2013

Ferrajoli, Luigi, "El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho positivo", *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 15, México, 2011, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/15/ard/ard5.htm>, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2014.

Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un consitucionalismo global*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

Ferrer, Eduardo, "El amparo colectivo en México: hacia una reforma legal y constitucional", Ponencia presentada en el III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional "La protección orgánica de la Constitución", celebrado los días 2 y 3 d octubre de 2009.

Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición de cuentas", *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008.

Galaviz, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Gómez, Felipe, "Las empresas transnacionales y sus obligaciones en materia de derechos humanos", *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*, México, Editorial Porrúa, 2005.

González, Luis, "El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", *IUS Revista de Ciencias Jurídicas*, México, Vol. V, Núm. 28, 2011, pp. 99-122.

- Gruenberg, Christian, *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción*, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 2007, http://www.ichrp.org/files/papers/125/131_-_Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf
- Gruenberg, Christian, “Los derechos humanos como táctica anticorrupción ¿una reforma en la que todos ganan?”, *Transparencia, Acceso a la Información y Tratamiento Penal de la Corrupción*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2011, pp.19-52.
- Gundlach, Eric, y Paldam, Martin, *The transition of corruption: from poverty to honesty*, Alemania, Kiel Institute for the World Economy, No. 1411, 2008.
- Habermas, Jürgen, “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, México, Vol. 55, Núm. 64, mayo, 2010.
- Hellman, Joel y Kauffman, Daniel, “La captura del Estado en las economías de transición”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 3, septiembre de 2001
- Hitoshi, Lloyd, “NGO standing and influence in Regional Human Rights Courts and Commissions” *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn, Vol. 36, 2011, pp. 911-946.
- Huerta, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Hurtado, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Ibarra, Hernán, "Reseña de Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada de Mario Caciagli Iconos", *Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, núm. 15, diciembre, 2002.

- Kauffman, Daniel, *Human rights and development: towards mutual reinforcement*, A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical Globalization Initiative and the NYU Center for Human Rights and Global Justice. World Bank Institute, 2004.
- Kauffman, Daniel y Vicente, Pedro, *Legal Corruption*, Banco Mundial, Octubre 2005, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal_Corruption.pdf, fecha de consulta 16 de octubre de 2013.
- Klitgaard, Robert, "International Cooperation against Corruption", *Finance & Development*, Estados Unidos, Marzo, 1998, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>
- Kumar, Raj, *Corruption and human Rights*, 2002, obtenido de: <http://www.flonnet.com/fl1919/19190780.htm>, fecha de consulta 19 de noviembre de 2012.
- Kututwa, Noel, *How to combat corruption while respecting Human Rights*, International Council on Human Rights Policy, 2007, obtenido de: http://www.ichrp.org/files/papers/135/131_-_Noel_Kututwa_-_2007.pdf, fecha de consulta 18 de Noviembre de 2012.
- Licona, Cecilia, *Juicio político*, México, Centro de Estudios e Investigación Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2007.
- López, Antonio, *Desempeño de la CNDH en la atención de quejas en contra de la Policía Federal*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2012.
- López, Jairo, "Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la democracia. Aproximaciones para el estudio de la politización de los

- derechos humanos en Colombia”, *Estudios Políticos*, Colombia, Núm. 41, julio-diciembre, 2012, pp. 103-123.
- López, Nancy y Quero, Alberto, “La responsabilidad de México por el incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH”, *Revista de derechos humanos defensor*, número 7, julio 2011, obtenido de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26833.pdf>, fecha de consulta 30 de mayo de 2013.
- Malem, Jorge, “La corrupción política”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 31, 2001.
- Marín, María, “La dignidad humana, los Derechos Humanos y los Derechos Constitucionales”, *Revista Bioética y Derechos*, Núm. 9, Enero, 2007, disponible en: http://www.ub.edu/fildt/revista/pdf/RByD9_ArtMarin.pdf, fecha de consulta 3 de septiembre de 2014.
- Martínez Víctor, “Reflexiones sobre la dignidad humana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 133, 2013.
- Mashaw, Jerry, “Rendición de cuentas, diseño institucional”, *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Mauro Paolo, “Corruption and growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, núm. 3, 1995, obtenido de: <http://www.jstor.org/stable/2946696>.
- Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*, Chile, Universidad de Chile, 2007.
- Mijangos, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, *La autonomía constitucional de la*

- Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Moreno, Erika et. al., "The accountability defficit in Latin America", *Democratic Accountability in Latin America*, OXFORD University press, Oxford, 2003.
- Moreno, Luis, "Corrupción estructural y sistemas normativos: el papel de las 'islas de integridad'", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Palermo, abril, 1998.
- Myint, U, "Corruption: causes, consequences and cures", *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 7, No. 2, December 2000.
- Nash, Claudio, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Chile, Centro de Derechos Humanos, 2014.
- Nash, Claudio et al., *Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección de los Denunciantes de Actos de Corrupción*, Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2013.
- Nieto, Alejandro, *Corrupción de la España democrática*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.
- Nogueira, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales, bloque constitucional de derechos, diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad*, México, Ubijus Editorial, 2014.
- Parker, Norma, et al., *La Corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, 2004, obtenido de:

http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/05/estudio_la_corrupcion_en_america_latina.pdf,
fecha de consulta 26 de octubre de 2012.

Pérez, Ana, y Demelsa, Benito, “La política Criminal Internacional contra la Corrupción”, *Estudios sobre la Corrupción. Una reflexión hispano brasileña*, España, Universidad de Salamanca, 2013.

Rangel, Laura, “Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional”, *Revista IUS*, Volumen 5, Número 28, Puebla, julio/diciembre 2011.

Rodríguez, Fernando, “¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del Derecho”, *La corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*, España, Editorial Ratio Legis, 2004.

Rodríguez-Pinzón, Diego, “Jurisdicción y competencia en las peticiones individuales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *American University Washington College of Law*, disponible en: <https://www.wcl.american.edu/pub/humright/red/articulos/JurisdccionCompetencia.htm>, fecha de consulta 10 de mayo de 2015

Rose-Ackerman, Susan, *The Challenge of Poor Governance and Corruption*, Copenhagen Consensus Challenge Paper, abril 2004, obtenido de: [http://www.copenhagenconsensus.com/files/filer/cc/papers/governance_and_corruption_300404_\(0.7mb_version\).pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/files/filer/cc/papers/governance_and_corruption_300404_(0.7mb_version).pdf).

Rose-Ackerman, Susan, “Corruption: Greed, Culture and the State”, *Yale Law Journal Online*, Vol. 120, 2010.

- Rose-Sender, K., & Goodwin, “Linking anti-corruptionism and human rights: A dangerous addition to the development discourse”, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, 2010.
- Ross, César, “La Carta Económica de las Américas, 1945: el disenso de Chapultepec”, *Estudios Latinoamericanos*, No. 8., Año 4, Segundo Semestre, 2012.
- Salgado, Cecilia, “El flagelo de la corrupción: conceptualizaciones teóricas y alternativas de solución”, *Liberabit, Revista de psicología*, núm. 10, 2004.
- Saltamcchia, Natalia y Covarrubias, Ana, *Dimensión Internacional de las Reformas de Derechos Humanos: Antecedentes Históricos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- Sánchez, Fabián y Perlin, Jan, *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>, fecha de consulta 4 de abril de 2014.
- Seara, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Seibel, Wolfgang. “Institutional Weakness, Ethical Misjudgement: German Christian Democrats and the Kohl Scandal”, *Motivating Ministres to morality*, Reino Unido, Taylor & Francis, 2002.
- SILVA, Fernando, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2012.

- Spalding, Andrew, "Corruption, Corporation and the new human right", *Washington University Law Review*, Washington, Enero 2014.
- Torreblanca, Luis, "El Derecho a la Verdad en el Ámbito Iberoamericano", *Ius Humani. Revista de Derecho* Vol. 3 (2012/2013), diciembre, 2012.
- Ugalde, Filiberto, "Órganos Constitucionalmente Autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Número 29, 2010, pp. 253-264.
- Vázquez, José, "Responsabilidad política de los Servidores Públicos", *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 63-83.
- Valadés, Diego, *El Control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Vega, Rudecindo, "Corrupción estructural, una aproximación diferente", *Revista Probidad*, Edición Dieciséis, octubre-noviembre/2001, disponible en: <http://www.revistaprobidad.info/016/021.html>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015.
- Venegas, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones de Jurídicas, 1988.
- Wei, Shang-Jin, *Corruption in Economic development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?* World Bank Policy Research, núm. 2048, 1999.

Legislación

Carta de las Naciones Unidas

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Código Penal Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Española

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

Convenio Penal sobre la Corrupción

Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado

Estatuto de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos

Estatuto de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Amparo

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental.

Ley General de Víctimas

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Fundamental de Bonn

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela*. Sentencias 28 de Noviembre de 2005

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de Septiembre de 2004, paras. 257 y 258, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec114.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia 6 de Agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de Septiembre de 2006, Serie C, No. 151.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia 23 de noviembre de 2009 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas),

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cantos vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de Noviembre de 2002. Serie C No. 97

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de enero de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia 6 de Agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, Sentencia 24 de octubre de 2012 (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 07 de Septiembre de 2004, Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas, párrafo 3.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, Sentencia 4 de septiembre de 1988 (Excepciones preliminares).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989.

Supreme Court of India, *State of Maharashtra vs. Balakrishna Daltatrya Kumbhar*, 20 de Octubre de 2012, obtenido de: <http://www.supremelaw.in/2012/10/state-of-maharashtra-through-cbi-anti.html>, fecha de consulta 3 de Marzo de 2013

Tesis: 1a. XXI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, p. 627.

Tesis: I.5o.C. J/30 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3, p. 1528.

Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 602.

Tesis: 1a. CDV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 714.

Tesis: 1a. CCCLI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 615.

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 202.

Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 60

Tesis: 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 148.

Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, p. 60.

Tesis: I.4o.C.137 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXVII, Abril de 2008, p. 2381.

Tesis: XI.1o.A.T.50 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, p. 2136.

Tesis: 1a. CLXVI/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p. 537.

Tesis: VII.4o.P.T. J/5 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Publicación: viernes 06 de febrero de 2015.

Tesis: PC.I.P. J/13 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Plenos de Circuito, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, p. 2318

Otras

Asamblea General de la ONU, Estado de Derecho en el plano nacional e internacional, Enero 2008, A/RES/62/70.

Asamblea General de Naciones Unidas, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, 5 de enero de 2015

Asamblea General de la Naciones Unidas, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales, AG/RES. 2727 (XLII-O/12) , disponible en: [://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2727_XLII-O-12.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2727_XLII-O-12.pdf) de junio de 2012

Centro de Derechos de la Montaña Tlachinollan, Comunicado de Prensa, 10 de julio de 2012, disponible en: http://www.tlachinollan.org/respaldo/index.php?option=com_k2&view=item&id=2645:comunidad-ind%C3%ADgena-mephaa-de-la-monta%C3%B1a-de-guerrero-presenta-demanda-de-amparo-para-exigir-acceso-a-la-

educaci%C3%B3n-b%C3%A1sica&lang=es, fecha de consulta: 10 de marzo de 2014.

CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001, Capítulo V, párr. 4.

CIDH, “Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013.

CIDH, “Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13 31 diciembre 2013.

CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7.

CIDH, Violencia contra periodistas y otros trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia, 31 de diciembre de 2013, párrafo 17.

CIDH, Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, 7 de marzo de 2011, párrafo 292.

CIDH, Resolución 28/2014, Medida Cautelar No. 409-14, Estudiantes de la Escuela Rural Raúl Isidro Burgos respecto al Estado de México, 3 de octubre de 2014.

CIDH, Resolución 30/2014, Medida Cautelar 423-14, Asunto Clara Gómez González y otros respecto a México, 10 de octubre de 2014

CIDH, Informe Caso No. 9893, Movimiento Vanguardia Nacional de Jubilados y Pensionados v. Uruguay, 3 de octubre de 1990.

CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, adoptado el 24 de septiembre de 1998, Cap. III, párrs. 262 y 263.

CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013.

CIDH, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 64/31, diciembre 2011.

CNDH, Recomendación general No. 18 Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana, México, 21 de septiembre de 2010.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 66/2012, 29 de Noviembre de 2012.

Comité Internacional de Políticas de Derechos Humanos, La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades, Suiza, ICHRP, 2011.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009.

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, El Impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá, disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf, fecha de consulta 13 de mayo de 2015.

H. Congreso de la Unión, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/006_comision_de_vigilancia/002_atribuciones.

Human Rights Watch, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en Méjico”, Febrero, 2008, Vol. 20, No. 1, disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf, fecha de consulta: 19 de octubre de 2014

ICESI, “Victimización, cifra negra e incidencia en México, 2009, disponible en: https://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analisis_ensi6.pdf, fecha de consulta 4 de abril de 2014.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual Informativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos sociales y culturales*, Costa Rica, 2011, obtenido de: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/10_2011/6785.pdf, fecha de consulta 19 de Mayo de 2013

Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.L.SG/MESICIC/doc.332/12 rev. 4, 14 de septiembre de 2012, disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sp.pdf, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013.

OACDH, *Human rights and anti-corruption*, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AntiCorruption.aspx>, consultado en 2 de abril de 2016.

ONU Mujeres, *Feminicidio en México. Aproximaciones, tendencias y cambios 1985-2009, 2011*, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf, fecha de consulta 3 de marzo de 2015.

ONU, *Informe del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, A/HRC/26/36/Add*, 28 de abril de 2014.

ONU, *¿Quién debe rendir cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, 2013.

Organización de Estados Americanos, *XVI Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, 2010, disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/mec_avance_mexXVI.pdf, fecha de consulta 14 de diciembre de 2013.

OEA/Ser.ECA-V/DEC.1/09, *Declaración Compromiso de Puerto España*, 19 de abril de 2009, disponible en http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf, fecha de consulta 16 de octubre de 2013.

Procuraduría General de la República, *Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción*, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 2014, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/20

14

Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías, *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*, Octubre, 1997 E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Documentación de Leyes, México, 2012, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2014.

UN Commission on Human Rights, *Fraudulent enrichment of top State officials prejudicial to the public interest, the factors responsible for it, and the agents involved in all countries in such fraudulent enrichment.*, 3 March 1992, E/CN.4/RES/1992/50, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0b044.html> [accessed 5 December 2012].

United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Commentary on the Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, 26 August 2003.

United Nations Office on Drugs and Crime, The global programme against corruption, Viena, Septiembre 2004, obtenido de:

http://www.unodc.org/documents/afghanistan/AntiCorruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

UNODC, A comprehensive strategy to combat trafficking in persons and smuggling of migrants, 2012, disponible en:

http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Strategy_on_Human_Trafficking_and_Migrant_Smuggling.pdf, fecha de consulta 10 de marzo de 2015.