

PRÓLOGO

Para estar en posibilidad de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos a los que el Estado mexicano se ha comprometido, es indispensable contar tanto con políticas públicas orientadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, como con los recursos económicos suficientes para alcanzar ese propósito.

En el ámbito nacional ya contamos con experiencias que muestran alguna ruta clara. En ese sentido puede analizarse el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.¹ Asimismo, no pueden dejarse de lado los interesantes estudios realizados por Fundar,² Gesoc,³ por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México⁴ o los realizados por la propia Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.⁵

Sin embargo, es en el derecho internacional de los derechos humanos donde hallaremos los instrumentos para abreviar de mejor manera, pues ahí se proveen las definiciones de cada derecho y que proporciona los lineamientos para generar herramientas de gestión y administración pública con perspectiva de derechos humanos. En efecto, es aquí donde encontraremos las directrices básicas para que los Estados incorporen a sus políticas públicas, marcos jurídicos y presupuestos públicos, este enfoque de derechos humanos.

Específicamente, el cumplimiento de los derechos humanos a través de las políticas y presupuestos políticos se declara en forma expresa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2.1., que textualmente indica:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la coope-

¹ Disponible en: <http://www.pdh.cdmx.gob.mx/index.php/conoce-el-programa>.

² Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

³ Gestión Social y Cooperación, A. C.

⁴ Véase, en ese sentido, el importante estudio disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/L280211PPDH.pdf

⁵ *Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales*, disponible en: <http://incan-mexico.org/incan/docs/POT/manual-1.pdf>.

ración internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Estas obligaciones, a más de complementarse, sirven de soporte para hacer realidad los “pisos mínimos de bienestar”. Para garantizar ese mínimo y niveles superiores de bienestar, es necesario incorporar las perspectivas de derechos humanos en cada una de las etapas de los ciclos del presupuesto y de las políticas públicas, concretamente en los planes de desarrollo, los planes sectoriales, programas específicos, y sus reglas de operación.

Del mismo modo debe procederse para incluir la perspectiva de derechos humanos en las etapas de los presupuestos públicos: desde el diseño de las políticas recaudadoras, hasta la formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación-fiscalización de los recursos públicos. Un punto importante es que el ajustar los presupuestos públicos con la perspectiva de derechos humanos hace que la administración y gestión de los recursos públicos se legitime socialmente.

Dicho de otra forma, el principio de la utilización del máximo de los recursos disponibles del Estado mexicano, implica garantizar que se ingresen todos los recursos fiscales posibles, que no se presenten subejercicios fiscales, que no existan desviaciones de recursos y, sobre todo, que se establezcan criterios claros para la priorización de recursos, asegurando que se gaste lo suficiente para el cumplimiento de derechos.

Esto a su vez requiere dotar de contenido de derechos a las características del gasto público señaladas en el artículo 134 de la Constitución: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Estas características no pueden entenderse sólo en términos de austeridad y uso eficiente de los recursos, sino que el uso de los recursos públicos debe servir para materializar los elementos de los derechos humanos, tales como calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad de los servicios y los bienes que provee el gobierno para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Teniendo como referencia este marco, en noviembre de 2016 nos reunimos un cúmulo de profesores, bajo el cobijo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, para discutir sobre temas relacionados: *presupuestos públicos y derechos humanos*. El objetivo era escuchar de viva voz las experiencias de quienes han acudido ante los tribunales para exigir el cumplimiento de las promesas económicas derivadas de los derechos humanos consagradas en la Constitución y en otros instrumentos internacionales. Esta obra es fruto de esas reflexiones.

La buena pluma de mi buen amigo, el profesor Horacio Corti, es quien abre esta serie de discusiones con un interesantísimo estudio titulado: “Repensar el derecho presupuestario en el siglo XXI”. Debo decir que el profesor Corti es actualmente el defensor general del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una de sus principales actividades cotidianas es, precisamente, asegurar que los derechos humanos de los ciudadanos de esa ciudad capital en Argentina cuenten con los recursos suficientes para satisfacer mínimamente sus derechos fundamentales.

La aportación del profesor Corti sin duda constituirá un parteaguas en el estudio del derecho presupuestario en nuestro país, no sólo por lo que dice aquí, sino por lo que ha venido afirmando desde hace varios años con trabajos en materia presupuestaria. A aquellos trabajos⁶ ha de sumarse ahora éste. No quiero ceder a la tentación de resumir lo que mi colega sostiene en este apartado; prefiero que sea usted amable lector quien dé cuenta de las aportaciones del también profesor en la Universidad de Buenos Aires, y al final, seguro estoy que no sólo quedará convencido, como quedé yo, sino que advertirá que no hay pérdida en ninguna de sus líneas. Lo invito a disfrutar de esta parte del libro.

Seguidamente a la obra del profesor Corti, me he permitido expresar algunas ideas sobre “La Constitución financiera mexicana y los derechos humanos”. De unos años acá, estoy persuadido que nuestra carta magna ha modificado su eje de rotación. Los derechos humanos son su preocupación principal y para hacerlos realidad el Estado requiere recursos económicos pues esos derechos no pueden serlo sin esos recursos. Como la base de los ingresos y presupuestos públicos radica en la Constitución, debe hoy hablarse de una Constitución financiera, esto es, una Constitución cuya totalidad de instituciones y figuras están en función al objetivo central de la misma, la protección de los derechos humanos.

En la tercera parte aparece un extraordinario trabajo de investigación a cargo de un añejo amigo mío, el doctor Óscar Nava Escudero. “Óscar”—como cariñosamente le digo— y yo, compartimos las aulas en la Universidad Complutense de Madrid, España, entre 1999 y 2002, mientras ambos realizábamos nuestros estudios de doctorado. Producto de esa amistad fue que decidimos organizar el Congreso del que surgió esta obra. El doctor Nava nos ofrece una seria y profunda reflexión: “Los derechos humanos en el ciclo presupuestario”. Seguro que después de leerla quedará en claro por qué resulta necesario insertar la perspectiva de derechos humanos en todas las etapas del ciclo presupuestario, como lo afirmamos líneas arriba. Lo invito a debatir con el autor sus ideas.

⁶ Corti, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Argentina, Abeledo-Perrot, 2011.

La obra se nutre también de aportaciones de jóvenes investigadores, pero no por ello de menores méritos académicos. Tal es el caso del profesor Roberto Martínez Regino, quien recién a finales del año pasado se graduó de doctor en derecho con una tesis relacionada con el tema y de la cual extrajo una parte para compartirla con nosotros que tituló: “Los precedentes de los jueces en la discusión sobre el presupuesto público y derechos humanos en México”. El nuevo doctor nos ofrece una serie de casos en los cuales los jueces mexicanos han encarado la defensa de los derechos humanos a través de la incidencia sobre los presupuestos públicos, tema por demás controvertible todavía en México y que causa encendidas polémicas.

Otro estudio importante es el que la maestra Beatriz Monrroy López nos presenta: “La colisión de los presupuestos de egresos con el contexto internacional”. Afirma la profesora de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que el presupuesto público en México no es ni por mucho, un acto aislado y soberano del Congreso y gobierno mexicano, en el sentido literal de la palabra, sino el producto de compromisos internacionales.

En este libro también escuchamos la voz de la maestra en derecho Lizeth Juliana García Atra, quien nos ofrece un interesante estudio sobre los casos resueltos por los tribunales colombianos en materia de presupuestos públicos y derechos humanos. Lo que yo advertí de ese estudio es lo familiar que ya resultan estos asuntos en aquel país. Sin duda debemos abreviar de esas experiencias. La maestra García Atra titula su capítulo como: “Tratamiento jurisprudencial de los presupuestos públicos y derechos humanos en Colombia”.

La obra se cierra con una aportación básica sobre este binomio: “Derecho comparado sobre presupuestos participativos: México-España”. Estudio realizado por la maestra Carolina Aguilar Ramos, que también constituyó parte fundamental de su tesis de maestría, con alguna estancia de investigación en España. Este trabajo nos muestra un futuro promisorio de los presupuestos públicos y su engarce con un derecho fundamental, la participación ciudadana.

No quiero dejar pasar la oportunidad para agradecer en esta parte a mis alumnos de maestría y doctorado en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos por su invaluable apoyo en la realización del Congreso celebrado en noviembre de 2016, a mi colega y amigo el doctor Roberto Martínez Regino por su apoyo en la revisión y coordinación del trabajo y por supuesto, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por el decidido apoyo en la realización de esta obra.

Juan Manuel ORTEGA MALDONADO
Primavera de 2017