

Corrupción y derechos humanos



OEA

Más derechos para más gente

OAS/Ser.L/V/II.

Doc. 236

6 diciembre 2019

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos : Aprobado por la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019 /
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN XXX-0-XXXX-XXXX-X

1. Human rights--. 2. --. 3. --. 4. --.

I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Margarette May Macaulay

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Flávia Piovesan

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación
Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos y Peticiones

Marisol Blanchard Vera

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Fernanda Dos Anjos

Con la colaboración de:

Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión
Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales
y Ambientales (DESCA)

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019

INDICE

INTRODUCCIÓN	11
<i>A. Metodología</i>	<i>13</i>
<i>B. Estructura</i>	<i>15</i>
CAPÍTULO 1 LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: RESPUESTAS INTERNACIONALES Y NACIONALES	19
<i>A. Antecedentes generales</i>	<i>19</i>
<i>B. Respuesta internacional: Iniciativas internacionales anticorrupción</i>	<i>21</i>
1. Sistema Interamericano	22
2. Sistema Universal	24
<i>C. Respuesta nacional: Iniciativas de los Estados Americanos en la lucha anticorrupción</i>	<i>27</i>
<i>D. La convergencia desde la perspectiva de los organismos internacionales de derechos humanos</i>	<i>32</i>
CAPÍTULO 2 EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS	43
<i>A. El fenómeno de la corrupción en las Américas</i>	<i>43</i>
<i>B. Factores que facilitan o propician la corrupción</i>	<i>51</i>
<i>C. Principios de la lucha contra la corrupción</i>	<i>53</i>
<i>D. Impacto negativo de la corrupción en la democracia y el Estado de Derecho</i>	<i>56</i>
<i>E. Impacto negativo de la corrupción en los derechos humanos</i>	<i>59</i>
<i>F. Dinámicas de interacción entre protección de derechos humanos y la lucha contra la corrupción</i>	<i>60</i>
<i>G. Afectaciones e impacto de la corrupción sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales</i>	<i>63</i>
1. Máximo de los recursos disponibles	65
2. Discriminación	67
3. Impacto y materialización de la corrupción en los DESCA	69
4. Pobreza	77
<i>H. Afectaciones e impacto de la corrupción sobre la libertad de prensa</i>	<i>78</i>
1. Libertad de expresión	79
2. Las investigaciones y denuncias sobre corrupción como discurso de alto interés público	82
3. La protección de las fuentes periodísticas y de las comunicaciones	87
4. Acceso a la información	90
5. Nuevas tecnologías y su rol en materia de lucha contra la corrupción	95
6. Diversidad y pluralismo en los medios de comunicación	96

CAPÍTULO 3 | OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN **101**

<i>A. Obligaciones de los Estados conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>	<i>102</i>
1. La obligación de respetar los derechos humanos	102
2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción	103
3. La obligación de investigar hechos de corrupción	106
4. La obligación de garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación	109
5. La obligación reparar a las víctimas de la corrupción	109
<i>B. Obligaciones de los Estados conforme a la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre</i>	<i>110</i>

CAPÍTULO 4 | FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA: EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL APARATO ELECTORAL **117**

<i>A. Administración de justicia</i>	<i>117</i>
1. Rol de la administración de justicia	117
a. Garantías de independencia	123
2. Debido proceso como límite a la discrecionalidad	127
a. Imparcialidad	127
b. La garantía del plazo razonable	129
c. El deber de investigar	130
d. Derecho de defensa	132
e. Deber de motivación	133
f. Sistema de recursos judiciales	134
3. La eficacia de la respuesta institucional en la investigación penal	138
i. Garantías del debido proceso para las personas acusadas de corrupción	139
<i>B. Institucionalidad electoral y corrupción</i>	<i>144</i>
1. Órganos de control electoral	149
2. Actores relevantes: partidos políticos, movimientos ciudadanos y candidaturas	150

CAPÍTULO 5 | PERSONAS Y GRUPOS DE ESPECIAL PREOCUPACIÓN **157**

<i>A. Defensores de derechos humanos, operadores de justicia y ambientalistas</i>	<i>157</i>
<i>B. Periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación</i>	<i>163</i>
<i>C. Denunciantes y testigos de actos de corrupción</i>	<i>164</i>
1. Formas de afectación diferenciadas al respecto de denunciantes y testigos	167
<i>D. Impacto diferenciado sobre grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación</i>	<i>170</i>
1. Personas privadas de libertad	170

2.	Pueblos indígenas y tribales	174
3.	Personas en situación de movilidad humana	177
4.	Niños, niñas y adolescentes	179
5.	Mujeres, personas LGBTI, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas mayores	181
CAPÍTULO 6 EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN		189
CONCLUSIONES		201
RECOMENDACIONES		207

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) tiene como función principal la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Ejerce dichas funciones a través de diversos mecanismos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹ y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² (en adelante “la Convención Americana”, la “Convención” o la “CNADH”).
2. En ejercicio de su mandato y frente a la coyuntura regional que ha sido relevada a través de sus distintos mecanismos, la CIDH presenta en este informe temático un análisis del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos. Asimismo, la Comisión realiza un análisis de avances y desafíos, así como de las iniciativas que permiten consolidar una estrategia a nivel regional, nacional y local para hacer frente a la necesidad de combatir y erradicar el fenómeno de la corrupción en el hemisferio. En ese sentido, a través de este informe, la CIDH se propone dar cuenta del impacto multidimensional de la corrupción sobre la democracia, el Estado de Derecho y, particularmente para el goce y ejercicio de los derechos humanos en el continente. De este modo, el informe incluye una serie de recomendaciones para los Estados con el fin de combatir dicho fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos.
3. El punto de partida para la elaboración de este documento, es la Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana. En la misma, la CIDH consideró a la corrupción como un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos. En ese sentido, con este informe, la CIDH presenta una herramienta para avanzar en el abordaje de la

¹ Carta de la OEA. Artículo 106: Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. 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.

² Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 41: La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones: b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten.

corrupción desde un enfoque de derechos humanos, que permita articular estrategias efectivas para la erradicación de este flagelo regional; que dialogue con las acciones encaminadas por otros mecanismos de la OEA y del sistema universal; y que en particular, fortalezca la cooperación con los Estados Miembros y la sociedad civil en las iniciativas respecto a la lucha contra este fenómeno.

4. Entre los impactos más significativos del fenómeno de la corrupción en la región, la CIDH destaca con especial atención las afectaciones en la institucionalidad estatal, en particular en la administración de justicia, y el aparato electoral, con las consecuentes afectaciones al ejercicio de derechos políticos. Con respecto, a las afectaciones institucionales, se destacan la concentración de poder, los actos de discrecionalidad, la ausencia de control en la gestión pública, la impunidad, así como elementos culturales como la tolerancia a la corrupción. De manera transversal, la corrupción atraviesa actos cotidianos junto a estructuras de corrupción sistémica o macro-corrupción, que en algunos casos llegan a niveles de complejas formas de captura del Estado, cooptación de estructuras estatales e incluso desviación institucional con fines delictivos.
5. Por otra parte, con relación a los impactos en el ámbito de la administración de justicia, la CIDH considera que la propia administración de justicia puede ser objeto de actos de corrupción, con lo que se afecta su necesaria independencia; y al mismo tiempo puede constituirse en agente de corrupción, donde se ve agravada la correcta administración de justicia. Es por ello que la efectiva implementación de las garantías del debido proceso se constituyen en una salvaguarda para evitar y controlar la corrupción judicial, limitando los espacios de discrecionalidad y asegurando formas de control.
6. Asimismo, es importante destacar el impacto diferenciado de la corrupción con respecto a la situación de la libertad de expresión en las Américas, así como en relación al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de los habitantes del hemisferio.
7. En efecto, la CIDH observa que la corrupción genera un impacto diferenciado respecto de quienes denuncian actos de corrupción, quienes generalmente son víctimas de amenazas, hostigamientos y en algunos casos graves violaciones, como el derecho a la vida. Es por ello que determinar las obligaciones de los Estados de protegerles eficazmente frente a las amenazas que surgen de sus denuncias y testimonios, constituye una medida crucial en las estrategias de lucha contra la corrupción.
8. En ese orden de ideas, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la publicación de información por la prensa y el trabajo de los periodistas constituyen instrumentos eficaces para el control ciudadano de las autoridades en la lucha contra la corrupción. En particular, es de destacar el rol de los instrumentos vinculados con la libertad de expresión, como el acceso a la información pública, la protección de fuentes, uso de la tecnología, entre otros, como estrategias claves en esta lucha.

9. La corrupción impacta directamente en la satisfacción de la obligación de los Estados de destinar hasta el máximo de sus recursos disponibles en materia de derechos humanos, en particular para garantizar el goce y ejercicio de los DESCAs. En particular, la corrupción afecta a las personas en situación de pobreza debido a que por su condición de vulnerabilidad, sufren de manera agravada las consecuencias del fenómeno. En efecto, en términos generales, el fenómeno de la corrupción tiene el impacto diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos respecto de los distintos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica.
10. La Comisión destaca con preocupación la situación de personas que se encuentran en contextos de riesgo atendiendo a su labor en la lucha contra la corrupción. En particular, es de destacar la situación de defensores de derechos humanos que sufren amenazas y violencia por sus investigaciones y denuncias en materia de corrupción. Asimismo, se encuentran afectados los funcionarios y funcionarias judiciales y de las fuerzas de seguridad encargados de llevar adelante estrategias de lucha contra la corrupción debido a falta de medidas de protección, particularmente, en situaciones de crimen organizado y narcotráfico.
11. Para enfrentar el flagelo de la corrupción, la CIDH destaca la importancia de desarrollar e implementar en los distintos niveles de gobierno, una serie de políticas públicas que permitan consolidar una estrategia integral de lucha contra la corrupción con enfoque de derechos humanos. El objetivo de estas medidas es el fortalecimiento institucional, el control y la disminución de los espacios de discrecionalidad, la rendición de cuentas y monitoreo sobre las actividades públicas.
12. En consecuencia, considerando el fenómeno de la corrupción en relación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en este informe la Comisión Interamericana ha establecido una serie de principios fundamentales que permiten desarrollar estas políticas públicas anticorrupción con una perspectiva de derechos humanos. Estos principios son: la centralidad de las víctimas de la corrupción y la necesidad de medidas adecuadas de reparación; el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la institucionalidad democrática; las garantías de igualdad y no discriminación; la participación e inclusión social; mecanismos de reclamo y acceso a la justicia, la producción y acceso a la información; la transparencia y rendición de cuentas; y la inclusión de las perspectivas de género y diversidad. Todos estos principios deben estar presentes en toda estrategia de lucha contra la corrupción que pretenda ser integral, efectiva y eficaz.

A. Metodología

13. En cuanto a la metodología para elaborar el presente informe, en primer lugar, la CIDH realizó un evento sobre corrupción y derechos humanos en el marco de la primera edición del Foro sobre el Sistema Interamericano realizado los días 4 y 5 de diciembre de 2017 en Washington, D.C. En dicha oportunidad, el evento fue realizado conjuntamente con las oficinas regionales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de América del Sur y para América

Central³. Asimismo, en 2018, en el marco del 167º período extraordinario de sesiones de la CIDH, se realizó una reunión de consulta en Colombia en la que participaron personal de la Organización de Naciones Unidas, representantes de los Estados, sociedad civil y expertos y expertas internacionales⁴.

14. En seguimiento de las actividades para recibir información para la elaboración del presente informe, la CIDH celebró una audiencia pública en el mes de febrero 2019 sobre “Derechos Humanos y Corrupción” en el marco del 171º período extraordinario de sesiones en Sucre, Bolivia. En dicha oportunidad, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que el fenómeno de la corrupción es extendido e incluye sobornos, compra de jueces, tráfico de influencias en la designación de autoridades, control judicial, campañas de estigmatización, entre otros. Se solicitó a la CIDH que se expida al respecto del debido proceso para el nombramiento, protección y remoción de funcionarios y funcionarias; evalúe los criterios de aplicación de las medidas cautelares cuando se trate de funcionarios y funcionarias a cargo de causas de corrupción; evalúe la posibilidad de crear una relatoría de corrupción y derechos humanos; y considere la grave injerencia en el sistema de justicia como un elemento de gravedad para decidir la caracterización de los países en el informe anual. La Comisión agradeció a la sociedad civil por contribuir con sus insumos en la temática⁵.
15. En el mismo sentido, con miras a obtener información sobre los principales avances y desafíos en los países de las Américas respecto al fenómeno de la corrupción, en marzo de 2019, la Comisión envió a los Estados miembros de la OEA y publicó – para asegurar el amplio acceso de las organizaciones de la sociedad civil y demás personas interesadas – una solicitud de información contenida en un cuestionario. La Comisión agradece las observaciones presentadas por los Estados de Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador. Igualmente, la CIDH agradece los aportes de toda la región que se recibieron a través de la página web de la Comisión.
16. Adicionalmente, a fin de recoger distintas experiencias regionales, se realizaron una serie de reuniones con sociedad civil y representantes estatales. Para esto, ha sido esencial poder convocar y contar con el apoyo de una serie de organizaciones regionales y nacionales (REDLAT, DPLF, Konrad Adenauer, Fundar, Universidad San Martín, Universidad de Chile). Participaron aproximadamente 150 organizaciones e instituciones vinculadas a los temas relevantes de este informe. Las reuniones tuvieron lugar en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Perú.
17. La Comisión valora y agradece la información aportada tanto por los Estados como por las organizaciones de la sociedad civil, personas particulares y académicos a través de las respuestas al cuestionario, así como los comentarios y sugerencias de los expertos y expertas internacionales. Estos insumos constituyeron un invaluable aporte para la elaboración del presente Informe.

³ CIDH. *Informe Anual 2017*. Capítulo 1, página 43.

⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 41/18. [CIDH Culmina 167 periodo de sesiones en Colombia](#). 2 de marzo de 2018.

⁵ CIDH. Audiencia pública “[Corrupción y derechos humanos: el rol de los sistemas de justicia en América Latina](#)”, 171º período de sesiones, 15 de febrero de 2019.

B. Estructura

18. El presente informe se divide en seis capítulos sustantivos y presenta una serie de conclusiones y recomendaciones específicas. En el Capítulo I la CIDH aborda el proceso de convergencia entre la protección de los derechos humanos y los antecedentes en el abordaje del fenómeno de la corrupción a nivel universal y regional.
19. El Capítulo II describe el fenómeno de corrupción y sus características particulares en la región. la Comisión ilustra las múltiples formas de corrupción y las complejas estructuras criminales que se encuentran tras ellos. Adicionalmente, la CIDH desarrolla un análisis de las dinámicas de interacción entre la protección de los derechos humanos en relación con la lucha contra la corrupción y evalúa el impacto de la corrupción en torno a la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. Asimismo la Comisión analiza áreas de especial preocupación que dan cuenta de situaciones donde la corrupción tiene un gran impacto en el goce y ejercicio de derechos en la región. En efecto, en este capítulo es analizado el impacto de la corrupción en el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, así como en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
20. En Capítulo III, la Comisión analiza las obligaciones de los Estados relativas a la investigación, procesamiento y sanción en casos de corrupción que produzcan afectaciones al goce y ejercicio de los derechos humanos. Estas obligaciones son analizadas en relación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre.
21. El Capítulo IV aborda el fortalecimiento de la institucionalidad pública, en particular desde el análisis del rol de la administración de justicia y del aparato electoral. La CIDH desarrolla reflexiones en torno a las garantías del debido proceso como límites a la discrecionalidad y la actuación de los órganos de control electoral y otros actores relevantes como partidos políticos y candidaturas.
22. En el Capítulo V la CIDH realiza un análisis particularizado sobre personas y grupos de especial atención. Ello comprende a las personas defensoras de derechos humanos, los operadores de justicia, y medioambientalistas, las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción. Asimismo, la Comisión considera el impacto diferenciando que sufren las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica como consecuencia de la corrupción. Entre ellos, las personas privadas de libertad, las mujeres, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), los niños, niñas y adolescentes, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y tribales, las personas mayores, las personas en situación de movilidad humana y las personas con discapacidad.
23. En el Capítulo VI, la CIDH aborda el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas relativas a la lucha contra la corrupción. En este capítulo, la Comisión desarrolla una serie de principios que deben orientar el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de las referidas políticas públicas para que puedan resultar integrales y efectivas. Asimismo, la Comisión presenta la relevancia de la cooperación internacional y los desafíos de la corrupción transnacional.

24. Finalmente, se presentan las principales conclusiones que han sido desarrolladas a la luz de las temáticas abordadas a lo largo del informe, así como el abordaje de la corrupción a luz del mandato y los mecanismos de la CIDH. Como corolario de este informe, la CIDH presenta una serie de recomendaciones concretas a los Estados para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque de derechos humanos.

CAPÍTULO 1

LA LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS:
RESPUESTAS INTERNACIONALES
Y NACIONALES

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: RESPUESTAS INTERNACIONALES Y NACIONALES

A. *Antecedentes generales*

25. La Comisión indicó en su Resolución 1/18 que la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad. Considerando dichas características el fenómeno de la corrupción no es nuevo en la región. Desde hace décadas se registran innumerables casos de corrupción que han impactado distintos gobiernos de las Américas. Además, la corrupción se ha constituido en una práctica permanente que ha afectado las condiciones de vida de la población en el hemisferio.
26. En efecto, la CIDH observa que durante los últimos años, con el retorno a las democracias y luego de iniciados los procesos de pacificación y consolidación del Estado de Derecho en la región, los casos de corrupción, no solo no han cesado, sino que se han multiplicado en forma extremadamente preocupante.
27. Las cifras disponibles al respecto son de naturaleza aproximada dado que el fenómeno de la corrupción, por sus características es de muy difícil cuantificación. No obstante, corresponde indicar que de conformidad a cifras del *World Economic Forum* (Foro Económico Mundial), los montos involucrados en corrupción ascenderían al 5% del producto interno bruto (PIB) mundial⁶. Este fenómeno en la región moviliza recursos que afectan seriamente la posibilidad de los Estados de cumplir con sus funciones de garantía y protección de derechos, en particular los DESCA y, además, afectan una serie de derechos humanos de las personas y poblaciones, especialmente las personas en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica⁷.
28. Asimismo, de conformidad a la información que se desprende del “Índice de Percepción de la Corrupción” que elabora Transparencia Internacional (TI), la región se encuentra en la medianía de la tabla mundial en materia de corrupción. En un análisis detallado de los países del hemisferio, se hace evidente que salvo algunas

⁶ *World Economic Forum, Report Anti-corruption*, 2012.

⁷ En este escenario, no es de extrañar que la población comience a preocuparse crecientemente por el tema de la corrupción. Según estimaciones recientes, la población considera a la corrupción como uno de los tres primeros problemas que deben ser afrontados por la autoridad.

excepciones, la mayoría de los Estados americanos ocupan lugares preocupantes de los rankings internacionales en materia de corrupción⁸.

29. De conformidad a la información disponible, es de indicar que a partir de la década de los años noventa, cuando la agenda económica colocó a la internacionalización de los negocios en el centro del debate, surgió la necesidad de dar garantía a las empresas que podrían competir en forma eficiente a nivel local e internacional. A su vez, ese mismo modelo contenía las bases de fomento para la corrupción, pero ya no solo a nivel nacional, sino que también internacional. Así, la liberalización de los mercados, los procesos de privatización de empresas públicas y de servicios públicos, sentaban las bases para nuevas figuras ilícitas de actos de corrupción en la región⁹.
30. Se considera que ello generó como consecuencia que el debate sobre corrupción comenzara a tener presencia en la agenda pública y se considerara que la corrupción era un impedimento para el normal desenvolvimiento de los negocios en las Américas, y que en consecuencia, afectara significativamente el desarrollo. Por ello, se observa que quienes lideraron los primeros esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción fueron instituciones económicas internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en la Región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es característico de dicha aproximación un fuerte énfasis en la administración de justicia y por ello se desarrollaron proyectos que tenían como eje la modernización de la administración de justicia a nivel regional. Asimismo, las reformas y el fortalecimiento de las instituciones procesales, normas sobre propiedad intelectual, y sistemas arbitrales internacionales, como parte de la agenda modernizadora internacional con fuerte presencia en los Estados Americanos¹⁰.
31. Paralelamente, en el ámbito regional venía fortaleciéndose en forma creciente la concepción acerca de la centralidad de los derechos humanos y la necesidad de su protección internacional como condición indispensable para el desarrollo humano, el ejercicio de libertades y la justicia social. Asimismo, los procesos de pacificación de los conflictos armados y los procesos de justicia transicional, apuntaban a la consolidación democrática con la agenda pro derechos humanos como una de sus prioridades.
32. En estos años, las agendas de derechos humanos y lucha contra la corrupción se desarrollaron en forma paralela y progresivamente. Tanto a nivel nacional como internacional se fortaleció el movimiento de derechos humanos para su efectiva protección y, por otra parte, se desarrollaron esfuerzos serios de lucha contra la corrupción. Por su parte, la sociedad civil comenzó a articular esfuerzos para implementar mecanismos de control en la materia, particularmente, a través de la

⁸ Transparencia Internacional, Américas: el debilitamiento de la democracia y el auge del populismo, 29 de enero de 2019.

⁹ Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe preliminar de la Relatora Especial La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Sra. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2004/23, 7 de julio de 2004.

¹⁰ Morris & Blake, "Corruption and Democracy in Latin America" Pitt Latin American Series, 2009.

rendición de cuentas. Si bien era evidente que habían temas comunes de preocupación para ambas agendas, tales como los recursos que se desviaban por causa de la corrupción, el impacto que este fenómeno podía tener en materia de administración de justicia, o los riesgos de investigar y denunciar estos hechos; en esos primeros esfuerzos, la mirada seguía siendo de dos fenómenos separados que se vinculaban indirectamente o marginalmente¹¹.

33. El proceso de convergencia más sustantivo es de reciente data. Desde principios del siglo XXI se comienza a entender que no era posible enfrentar los temas de derechos humanos y de lucha contra la corrupción sin establecer los vínculos entre ambas temáticas. Así, principalmente durante la última década se ha comenzado a observar con mayor claridad que los esfuerzos por construir democracias sólidas y con pleno respeto de los derechos humanos, no resultan factibles si no se enfrenta la corrupción que afecta distintos aspectos de la institucionalidad estatal. Por ello, la Comisión considera que el punto inicial de confluencia es precisamente el fortalecimiento del Estado de Derecho, como un aspecto que se ve afectado por las violaciones de derechos humanos y por el fenómeno de la corrupción.
34. Este proceso de convergencia se va plasmando a nivel internacional en una serie de instrumentos y declaraciones que van dando cuenta de este proceso. Por ello, para los efectos de este informe es importante revisar algunos de estos instrumentos tanto en el ámbito del sistema interamericano en el marco de la OEA, como en el sistema universal, en el marco de Naciones Unidas (ONU).

B. Respuesta internacional: Iniciativas internacionales anticorrupción

35. La Comisión observa que con el fin de atacar el fenómeno de la corrupción se han adoptado una serie de importantes normativas e iniciativas como respuesta a la situación internacional. En ese marco, corresponde citar como una primera experiencia relevante en la región a la *Foreign Corrupt Practices Act* (1977) emitida en la década de los años 70 en Estados Unidos¹². Dicha normativa evidenció la relevancia de dar tratamiento al tema de corrupción con alcances internacionales. Posteriormente, a partir de la década de los noventa, el fenómeno de la corrupción se introdujo plenamente como tema en la agenda internacional, lo que dio como fruto instrumentos multilaterales para enfrentar dicho fenómeno, tanto a nivel interamericano en la OEA y a nivel universal, en las Naciones Unidas.

¹¹ Zalaquett, J. *"Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América"*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2005.

¹² Departamento de Justicia de los Estados Unidos. *The Foreign Corrupt Practices Act*, 1977. Esta normativa fue promulgada con el propósito de sancionar a ciertos individuos y entidades que realicen pagos a funcionarios de gobiernos extranjeros con el objetivo de obtener o retener negocios.

1. Sistema Interamericano

36. Como un primer instrumento internacional, es de indicar que el 29 de marzo de 1996 fue adoptada la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en el marco de la OEA¹³, la cual entró en vigor el 3 de junio de 1997 y a la fecha cuenta con la ratificación de todos los Estados miembros, salvo Cuba. Dos cuestiones llaman la atención del proceso de adopción de la Convención. En primer lugar dicho instrumento interamericano cuenta con un elevado número de ratificaciones y por ello entró rápidamente en vigor, lo que evidencia la prioridad y relevancia de la temática para los Estados de Región. En segundo lugar, el preámbulo de la Convención contra Corrupción se indica que su fundamento radica en la necesidad de fortalecer y salvaguardar la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región¹⁴. Es de indicar que su propósito se centra en la regulación de los actos de corrupción estatal y, por tanto, excluye la privada¹⁵.
37. En cuanto a las obligaciones de los Estados (establecidas en su artículo III), este instrumento establece normas generales de conducta y mecanismos para darle efectividad; consagra, entre otras, la obligación de establecer sistemas de protección de denunciantes, releva la necesidad de contar con mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil, así como adoptar medidas procesales penales para la persecución de estos ilícitos. En el aspecto jurisdiccional (artículo V), establece formas de jurisdicción territorial, personal y universal. Sobre el ámbito de aplicación temporal establece la irretroactividad, y la prescripción (artículo XIX segunda parte).
38. La CICC en su artículo VI recoge los actos de corrupción a los que le es aplicable la Convención. En el numeral 1º se hace referencia a formas de enriquecimiento ilícito (literal a), soborno (literal b), obtención general de beneficios ilícitos (literal c), aprovechamiento doloso y ocultación de bienes (literal d) y asociaciones ilícitas (literal e); y, otros hechos que sean catalogados en la legislación interna de cada Estado (numeral 2)¹⁶. Además, los Estados adquieren el compromiso de establecer

¹³ OEA. Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Venezuela el 29 de marzo de 1996.

¹⁴ Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

“CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

“PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”. [...]

¹⁵ Artículo II.2 de la Convención Interamericana contra la Corrupción: Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

¹⁶ Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

tipificación penal (artículo VII), tipificación del enriquecimiento ilícito (artículo IX), la adopción de medidas de carácter progresivo (artículo XI). Asimismo, establece la obligación de adoptar medidas contra crímenes internacionales, como la tipificación del soborno internacional (artículo VIII); medidas sobre extradición (artículo XIII) y no tipificación de estos como delitos políticos (artículo XVII); asistencia y cooperación internacional (artículo XIV), y mediante prácticas de cooperación internacional sin limitaciones (artículo XX).

39. En síntesis, la CIDH observa que la Convención Interamericana contra la Corrupción pone un fuerte énfasis en evitar transferencias que permitan el soborno nacional e internacional. Para ello, enfatiza la necesidad de fortalecer el sistema democrático a través de la institucionalidad judicial.
40. Como parte de los esfuerzos realizados a nivel del sistema interamericano, los Estados Parte de la CICC acordaron la creación y conformación del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este Mecanismo tiene por objetivo promover la implementación de la CICC y contribuir a sus propósitos; dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la CICC y analizar la forma en que son implementados; facilitar el intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte. Asimismo, cabe destacar que si bien el MESICIC tiene una naturaleza intergubernamental, se ha previsto que pueda recibir opiniones de la sociedad civil.¹⁷
41. De este modo, el MESICIC se desarrolla en el marco de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la OEA. El Comité de Expertos del MESICIC realiza un proceso de evaluación recíproca o mutua entre los Estados que lo integran, en el marco de “rondas” sucesivas en las cuales se analiza la manera como dichos Estados están implementando las disposiciones de la CICC seleccionadas para cada ronda, y de acuerdo con un reglamento.
42. El Mecanismo ha desarrollado una serie de leyes modelo, las cuales resultan en herramientas de cooperación que contienen los más altos estándares

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

¹⁷ El 4 de junio de 2001, en el marco de la Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), en los términos previstos en el denominado “Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, el cual comenzó a operar en enero de 2002.

internacionales en las materias a las que se refieren para que los Estados los aprovechen al elaborar sus leyes anticorrupción. Entre estas leyes es posible identificar las referidas a la Declaración Patrimonial y de Intereses y la relativa a la Protección de Denunciantes. Asimismo, el MESICIC cuenta con Guías Legislativas que contienen los elementos mínimos que de acuerdo con los análisis y recomendaciones del Comité deberían ser tenidos en cuenta por los Estados al elaborar normas sobre las materias de la Convención a las que se refieren.¹⁸ Finalmente en el Portal Anticorrupción de las Américas, el Mecanismo incluye las buenas prácticas que los Estados llevan adelante para implementar las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción de manera efectiva.

43. Mitigar la corrupción requiere un cambio paradigmático y estructural en las formas tradicionales en las que opera el gobierno y cómo este se relaciona con sus ciudadanos. En el marco de los esfuerzos desplegados por la OEA para la innovación de las estructuras estatales, es importante mencionar en la presente sección el denominado “Programa de Gobierno Abierto”, a través del Departamento de Gestión Pública Efectiva (DGPE). Esta iniciativa se desarrolla como un nuevo paradigma o modelo basado en los valores y principios de transparencia, democracia participativa y empoderamiento ciudadano, rendición de cuentas, uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción. Ello se constituye como una estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público¹⁹. De manera que, se presenta como una ventana de oportunidad para limitar prácticas que podrían afectar la institucionalidad democrática y la garantía de derechos humanos, como lo es el fenómeno de la corrupción.

2. Sistema Universal

44. Por su parte, en el ámbito universal la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y a la fecha cuenta con la ratificación de 186 Estados miembros de la ONU.
45. El fundamento de la referida Convención contra Corrupción, se centra en la amenaza que supone este fenómeno para la democracia, la seguridad, la justicia, el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Asimismo, en el preámbulo se plantean los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular, la delincuencia

¹⁸ Las Guías legislativas disponibles son: Conflicto de Intereses, Recursos Públicos, Obligación de Denunciar, Declaración de Activos, Órganos de Control, Acceso a la Información, Mecanismos de Consulta, Participación en la Gestión Pública, Seguimiento de la Gestión Pública, Asistencia y Cooperación, Contratación de Funcionarios Públicos, Protección a los que denuncien actos de Corrupción. OEA. [Portal Anticorrupción de las Américas](#)

¹⁹ OEA, Departamento de Administración Pública Efectiva: Hacia el Gobierno Abierto una caja de herramientas. OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.33, pág. 7.

organizada; además, se manifiesta la preocupación de los Estados por los activos que se desvían y la amenaza que esto implica para la estabilidad política y el desarrollo sostenible²⁰. La CIDH observa que a diferencia de la CICC, el texto de Naciones Unidas plantea un enfoque amplio respecto de la responsabilidad de prevención y erradicación de en los casos de corrupción, que se extiende más allá de los Estados, mediante el apoyo y la participación de organizaciones, personas y comunidades²¹. Los objetivos que se proponen en el documento convencional son la prevención, fomentar la cooperación internacional, promover la integridad, rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos (artículo 1).

46. La CNUCC está dividida en ocho secciones, una primera sobre disposiciones generales; la segunda, sobre medidas preventivas; la tercera, sobre penalización y aplicación de la ley; la cuarta, sobre cooperación internacional; la quinta, sobre recuperación de activos; la sexta, sobre asistencia técnica e intercambio de información; la séptima, sobre mecanismos de aplicación; y finalmente, la octava sección referida a disposiciones generales.
47. La CIDH considera que si bien esta Convención, al igual que la Convención Interamericana contra la Corrupción, no contienen normas vinculadas directamente con derechos humanos, incluyen una serie de disposiciones en su articulado que tratan temas relevantes para esta materia. El artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que refiere a medidas preventivas, dispone que en la contratación de funcionarios públicos y en la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, se debe asegurar publicidad y equidad garantizando los principios de eficiencia y transparencia. Asimismo, en el punto 11 de dicho artículo, se incorpora la necesidad de contar con mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción²². Por su parte, a modo de ejemplo, el

²⁰ En su preámbulo se señala: “Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero, Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados”.

²¹ En el preámbulo de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción se señala: “Teniendo presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que éstos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces”.

²² Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas sobre sector público, alude a la contratación de personal conforme a los principios de eficiencia y transparencia y con criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud (Artículo 7 N° 1 inc. a); los mismos principios se recogen en el artículo 9, relativo a la contratación de bienes y servicios. El artículo 13, que hace referencia a la participación de la sociedad, trata sobre las condiciones que posibilitan la referida participación, principalmente haciendo referencia a condiciones de transparencia, acceso a la información y libertad de expresión; las medidas contempladas consideran también el respeto a otros derechos como la honra. En el artículo 30 sobre proceso, fallo y sanciones, la Convención establece medidas orientadas a endurecer el tratamiento penal de los delitos de corrupción, sin embargo, las medidas expresan como límite algunas garantías del debido proceso como el derecho a defensa (N°4) y la presunción de inocencia (N° 6). Finalmente, en los artículo 32 (protección de testigos, peritos y víctimas) y artículo 33, (protección de denunciantes), alude a medidas orientadas a la protección física de testigos, peritos y sus familiares (protección de identidad, reubicación, etc.); también se extiende la protección a las víctimas, solo si son testigos (Artículo 32 N°4), además de permitirles participación en los procesos (Artículo 32 N°5). Respecto de denunciantes alude a la protección contra tratos “injustificados” (Artículo 33). Se menciona, en todo caso, como límite a estas medidas los derechos del acusado y las garantías procesales (Artículo 32 N°2).

48. Asimismo, han surgido una serie de instrumentos que son relevantes en materia de lucha contra la corrupción. A modo de ejemplo, se puede mencionar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada el 15 de noviembre de 2000²³; y la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, adoptada por la Conferencia Negociadora del 21 de noviembre de 1997 de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por su siglas en Ingles)²⁴.
49. En consecuencia, la CIDH observa que si bien a nivel internacional se ha vinculado el fenómeno de la corrupción con la estabilidad de los sistemas democráticos, los instrumentos internacionales desarrollados hasta la actualidad no han explicitado el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos de manera explícita. Asimismo, en los instrumentos de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, tampoco se ha considerado expresamente el fenómeno de la corrupción.
50. Por ello, resulta relevante explorar cómo han evolucionado las agendas de lucha contra la corrupción y la garantía y respeto de derechos humanos las últimas décadas, lo que se ha traducido en la configuración de un proceso de creciente convergencia.

11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

²³ Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Resolución 55/25 de la Asamblea General del 15 de noviembre de 2000.

²⁴ OECD. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Adoptada por la Conferencia Negociadora el 21 de noviembre de 1997.

C. Respuesta nacional: Iniciativas de los Estados Americanos en la lucha anticorrupción

51. En los últimos años los países de la región han impulsado reformas legislativas, marcos normativos y políticas públicas tendientes a prevenir y eliminar la corrupción de las estructuras estatales. En esta sección, la CIDH realiza un recorrido por algunas de estas iniciativas. En ese sentido, cabe destacar que se presentan a continuación algunos ejemplos relevantes que ilustran los esfuerzos realizados por los países de la región, sin pretender un análisis exhaustivo.
52. La Comisión observa que en los últimos años ha sido una preocupación de los Estados generar normativa o modificar la existente para la implementación de políticas anticorrupción dando lugar a que la temática sea tratada con prioridad en las agendas públicas de los países de la región. Los esfuerzos que se han realizado muestran un compromiso por parte de los Estados hacia la necesidad de actualizar y ajustar las normativas que regulan las políticas públicas en la materia.
53. La implementación de planes integrales de lucha contra la corrupción representan una herramienta clave ya que permiten fijar objetivos, plazos y responsables para avanzar en las medidas anticorrupción en forma transparente y con participación ciudadana. En ese sentido, se la Comisión destaca las experiencias de Planes Nacionales en Perú²⁵, Argentina²⁶; la creación de Comisiones o Agencias especiales en la materia en Bolivia²⁷ y Surinam²⁸, entre otros.
54. Por su parte, también es de destacar el Sistema Nacional Anticorrupción en México²⁹. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en la materia para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Dicho Sistema Nacional cuenta con un Comité de Participación Ciudadana que tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas y está integrado por ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia.
55. En torno al fortalecimiento de la justicia penal, se destaca la creación de jurisdicciones y fiscalías especiales. En Perú, el Ministerio Público cuenta con 42 Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios³⁰; en México

²⁵ Decreto Supremo N 044/2018 que aprueba el [Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021](#).

²⁶ Decreto 258/2019, [Plan Nacional Anticorrupción \(2019 - 2023\)](#)

²⁷ Resolución N° 002/2017 [Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas](#)

²⁸ Ley N°85 [Ley de prevención y combate de la corrupción](#), 2017

²⁹ Ley N° 18-07-2016, [Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción](#)

³⁰ Las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios han sido creadas para perseguir los delitos de corrupción, en cuya esfera se considera la intervención de dos agentes (el corruptor y el corrupto), cuyas conductas contrarias a la ley, afecta el correcto funcionamiento de la Administración Pública. El Ministerio Público cuenta con 34 distritos fiscales, donde funcionan 42 fiscalías provinciales de este Sub Sistema Especializado a nivel nacional, con un total de 117 despachos provinciales. Solo en

desde marzo de 2019 la Fiscalía General de la República también ha implementado una Fiscalía Especializada³¹

56. Por su parte, se destaca en Bolivia la implementación de la Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción³², como unidad especializada en todas las entidades y empresas del Estado. Estas oficinas han asumido nuevas facultades, como la gestión de denuncias que antes centralizaba el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Finalmente, a nivel regional, vale destacar la creación de la Red de Fiscalías Anticorrupción en el marco de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)³³.
57. En relación a los marcos normativos, la Comisión observa que una importante cantidad de Estados han avanzado en la sanción de leyes marco para enfrentar el fenómeno de la corrupción y/o que están orientadas hacia la promoción de la integridad en el ejercicio de la función pública, en el entendido de que una buena administración pública debe servir de manera objetiva a los ciudadanos y generar confianza. Asimismo, con el propósito de prevenir conductas irregulares en el ejercicio de la función pública, algunos países han avanzado en el fortalecimiento y la promoción de marcos normativos que fomentan el compromiso con la ética en la función pública. Algunos ejemplos en este sentido son las normativas de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela³⁴. En algunos casos se ha considerado la creación de comisiones nacionales de ética pública, como en Chile³⁵, y República Dominicana³⁶. Las normativas orientadas a la promoción de la integralidad del funcionario público contienen especificaciones sobre la declaración de conflictos de intereses y de bienes como en México³⁷ y Chile³⁸, entre otros. Asimismo, son

14 distritos contamos con fiscalías superiores especializadas, con un total de 20 fiscalías superiores. Las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios conocen e investigan los delitos tipificados en las secciones II, III y IV, artículos 382 a 401 del Capítulo II, del Título XVIII del Código Penal, y en los supuestos de los delitos conexos, en concordancia con lo establecido en la Ley No. 29574. Ministerio Público, Fiscalía de la Nación.

³¹ Ver <https://www.gob.mx/fgr>

³² Bolivia Ley N° 974 Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

³³ Ver Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos.

³⁴ Argentina Ley N° 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas (2017); Argentina Ley N° 25.188, Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública; Belice Ley N°21, Ley para la prevención de la corrupción (2007); Bolivia Ley N° 004 de Lucha Contra la Corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas Marcelo Quiroga Santa Cruz., Brasil Ley N° 12.846, Ley Anticorrupción (2013); Chile Ley N° 21.121 Modifica el código penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción (2018); Colombia Ley N° 1474 Estatuto Anticorrupción Administrativa (2011); Costa Rica Ley N° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (2004); Guatemala Ley N° 31-2012, Ley contra la Corrupción; Haití Ley N° CL-2014-008 Prevención y represión de la corrupción (2014); Jamaica Ley de prevención de la corrupción (2001); México Ley N° 18-07-2016, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Perú: Ley N° 29.976 Crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; Perú N° Ley de Código de Ética de la Función Pública; Surinam Ley N°85 Ley de prevención y combate de la corrupción (2017); Uruguay Ley N° 17.060, Normas referidas al Uso Indebido del Poder Público (Corrupción); Venezuela Gaceta Oficial N° 6.155 Decreto con rango y valor de fuerza de ley contra la corrupción. (2014)

³⁵ Decreto N° 423 de 1994 Comisión Nacional de Ética Pública.

³⁶ Decreto N° 310 de 2005. Comisión de Ética y Combate a la Corrupción.

³⁷ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Nueva Ley publicada el DOP 19.11.2019

³⁸ Ley n° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública de 2016.

incluidas en estas normativas cuestiones relativas con el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para el ejercicio de la función pública.

58. Por otra parte, la Comisión destaca que la mayoría de los países cuentan con una normativa referida a la transparencia y el acceso a la información pública³⁹. La generación de información pública y la interacción del gobierno y los ciudadanos por medio de estrategias de generación de datos y de diversas formas de gobierno abierto es una tendencia creciente en la región que puede permitir incrementar la capacidad de escrutinio ciudadano y su participación mediante el ejercicio del derecho al acceso a la información por medio de la cual las personas pueden fiscalizar los actor públicos.
59. La Comisión toma nota de la proliferación de este tipo de normativas específicas sobre acceso a la información pública, y además destaca que este derecho ha sido operativizado a través de distintas herramientas y políticas públicas específicas. como portales de transparencia, datos abiertos, contrataciones públicas electrónicas, entre otros mecanismos. Son ejemplos al respecto, la plataforma abierta de compras públicas de Chile “Chile Compra”⁴⁰ y el portal web de la Agencia de Compras Estatales de Uruguay⁴¹ que tiene como objetivo promover la mejora de la gestión y la transparencia del sistema de compras y contrataciones del sector público. En México se encuentra en funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia⁴², la cual insta la necesidad del establecimiento de un portal de consulta de información, el que debe ser puesto a disposición en todas las instituciones públicas del país, a nivel federal, estatal y municipal de conformidad a la legislación vigente. Asimismo, en dicho portal es posible realizar denuncias y solicitudes de acceso a la información. Bolivia ha creado el Sistema de Información de Transparencia, Prevención y Lucha Contra la Corrupción - SITPRECO⁴³ que es un sistema del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional que contiene información sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Del mismo modo, en Jamaica, la Unidad de Acceso a la Información, que se encuentra en la oficina del Primer Ministro, trabaja con la sociedad civil y los medios de comunicación para ampliar los conocimientos de los ciudadanos sobre su derecho a solicitar información⁴⁴.
60. La CIDH ha indicado que un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción es la protección de los denunciantes y testigos. En este sentido, la Comisión saluda

³⁹ Argentina Ley N° 27.225 Derecho de Acceso a la Información Pública; Brasil Ley N° 12.527, Ley de acceso a la información pública; Chile Ley N° 20.285, Ley de acceso a la información pública; El Salvador Decreto N° 534, Ley de acceso a la información pública; Guatemala Decreto N° 57-2008, Ley de acceso a la información pública de Guatemala; México Ley N° 09-05-2016, Ley federal de acceso a la información pública; República Dominicana: Ley n° 200-04, Ley general de libre acceso a la información pública; Uruguay: Ley N° 18.381, Ley de acceso a la información pública.

⁴⁰ Ver Programa “Chile Compra” en ChileCompra.cl

⁴¹ Ver Programa de compras y contrataciones del Estado de Uruguay en: www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado

⁴² Ver www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio

⁴³ Ley N° 974 en su Artículo 18,

⁴⁴ Transparency International. Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción. 2019.

las iniciativas, normativas y programas destinados a la protección de testigos. Por ejemplo, Perú cuenta con una normativa específica que establece medidas de protección para denunciantes de actos de corrupción⁴⁵. Por su parte, en Argentina fue aprobada en 2016 la Ley del Arrepentido para los casos de Corrupción⁴⁶, que extiende la figura del arrepentimiento, que existía para delitos como secuestro, la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero, a casos de corrupción y asociación ilícita. Otro aspecto importante en relación a la protección de los y las denunciantes de casos de corrupción es el fortalecimiento de las fiscalías y su coordinación con los servicios de atención y asistencia al ciudadano para hacer posible las denuncias, como ha sido realizado en Chile, Colombia y Perú.

61. La CIDH también observa las recientes implementaciones de Planes Nacionales integrales que definen los objetivos, estrategias y acciones para prevenir y luchar contra la corrupción. En estos casos, la Comisión destaca las iniciativas que cuentan con participación por parte de diversos actores, como el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Vale mencionar al respecto los casos del Plan Nacional de integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021⁴⁷ de Perú, el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023⁴⁸ implementado por Argentina y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 de México⁴⁹.
62. En el caso del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018- 2021 de Perú, este incorpora al sector público como al privado en su alcance de actuación. Por un lado un ámbito vinculado a la implementación de medidas nacionales orientadas a lograr un nivel de institucionalidad que asegure de modo global acciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción, incluyendo la participación de entidades como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Policía Nacional del Perú y la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción. Por otro lado, el segundo ámbito tiene que ver con la participación de entidades privadas, empresas, organizaciones sociales y la ciudadanía en general, a través de la implementación de modelos de prevención y políticas orientadas a garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de control y supervisión⁵⁰. Con respecto al Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023⁵¹ implementado por Argentina, una de las iniciativas incluidas es la elaboración de una guía práctica que permita a las empresas, desarrollar y aplicar una metodología

⁴⁵ Decreto N° 1327 que [Establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.](#)

⁴⁶ Ley N° 27.304 Modificación del Código Penal. [Ley del arrepentido.](#) 2016

⁴⁷ Decreto Supremo N 044/2018 que aprueba el [Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.](#)

⁴⁸ Decreto 258/2019. [Plan Nacional Anticorrupción \(2019 - 2023\).](#)

⁴⁹ [DOF: 30/08/2019.](#)

⁵⁰ Perú Decreto Supremo N 044-2018-pcm que aprueba el [Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.](#)

⁵¹ Decreto 258/2019. [Plan Nacional Anticorrupción \(2019 - 2023\).](#)

de análisis de riesgo sobre posibles efectos adversos en derechos humanos como resultado de actos de corrupción⁵².

63. Por su parte, en México el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el primer llamado que se realiza en el Eje General 1 de Política y Gobierno es erradicar la corrupción⁵³. A partir de dicho marco institucional fue diseñado el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, el cual fue elaborado tomando en consideración los resultados de los ejercicios de participación ciudadana y consulta con los distintos sectores sociales efectuados en el marco de la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2024⁵⁴.
64. La CIDH también toma nota de la creación de Comisiones o Agencias especiales en materia de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, en Bolivia fue creado el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas⁵⁵. En Surinam se creó la Comisión de Anticorrupción⁵⁶ y en México el Comité Coordinador del Sistema Estatal de Anticorrupción⁵⁷. Dichos organismos tienen como objetivo diseñar y promover políticas integrales en materia anticorrupción y en algunos casos están conformados por representantes de distintos poderes del estado y representantes de la sociedad civil.
65. Por otra parte, en los países del Triángulo Norte, la CIDH destaca la creación de Comisiones especiales para apoyar la lucha anticorrupción con la cooperación de organismos internacionales. En Guatemala hasta septiembre de 2019 funcionó, por un período de 16 años, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) la cual contó con el apoyo de Naciones Unidas; en Honduras fue instalada la Misión de Apoyo contra la Corrupción y Contra la Impunidad en Honduras (MACCIH) con el apoyo de la OEA; y en El Salvador se ha creado recientemente la Comisión Internacional contra la Impunidad y la Corrupción (CICIES) que también cuenta con la asistencia de la OEA.
66. La CIDH también observa las iniciativas para sancionar actos de corrupción entre privados. En 2018, en Perú fue emitido un decreto⁵⁸ con el objetivo de modificar el Código Penal para sancionar penalmente los actos de corrupción cometidos entre privados, que afecten el normal desarrollo de las relaciones comerciales y la

⁵² Ver [Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos](#).

⁵³ El plan tiene 3 ejes principales: Justicia y Estado de Derecho, Bienestar y Desarrollo Económico. Además, el PND se encuentra articulado con la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, integrando las esferas económica, social y ambiental. Por último, cabe mencionar los tres ejes transversales que atraviesan el contenido sustantivo del PND: igualdad de género, no discriminación e inclusión - combate a la corrupción y mejora de la gestión pública - territorio y desarrollo sostenible.

⁵⁴ [Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024](#).

⁵⁵ Resolución N° 002/2017 [Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas](#).

⁵⁶ Ley N°85 [Ley de prevención y combate de la corrupción](#) (2017).

⁵⁷ Ley N° 18-07-2016, [Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción](#).

⁵⁸ Decreto Legislativo N°1385 [que sanciona la corrupción en el ámbito privado](#). (2018).

competencia leal entre empresas. Por su parte, en Chile fue sancionada una ley que modifica el Código Penal en ese mismo sentido⁵⁹.

67. La Comisión también observa que en algunos países se han presentado iniciativas de reformas en normativas específicas tendientes a limitar o eliminar los fueros parlamentarios y presidenciales, fundamentadas en la consideración de que la vigencia de los fueros favorece la impunidad frente a casos de corrupción. En el caso de Brasil, en el año 2018, Corte Suprema limitó el fuero parlamentario; en diciembre de ese mismo año en México fue presentado un proyecto para eliminar el fuero presidencial; en Perú se ha iniciado el debate en torno a la necesidad de eliminar la inmunidad en los órganos legislativos; y en Uruguay se ha presentado en varias oportunidades un proyecto para limitar los fueros parlamentarios⁶⁰.
68. De este modo, la CIDH considera relevante destacar las iniciativas que los Estados han desarrollado hasta el momento, sin pretender un análisis exhaustivo, así como reiterar el llamado para que, a través de la movilización de esfuerzos institucionales, continúen perfeccionado las herramientas e instrumentos que permitan desarrollar una estrategia integral y coordinada de lucha contra la corrupción con enfoque de derechos humanos.

D. La convergencia desde la perspectiva de los organismos internacionales de derechos humanos

69. A continuación, se presentan una serie de normativas y pronunciamientos de organismos internacionales sobre el vínculo entre corrupción y derechos humanos.
70. En el ámbito del sistema interamericano, en particular existe una amplia diversidad de instrumentos y resoluciones que se han referido directamente al vínculo entre derechos humanos y corrupción. En primer lugar corresponde hacer mención a la Carta Democrática, suscrita el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea General de la OEA. Dicho instrumento, si bien no hace un vínculo directo entre corrupción y derechos humanos, sí plantea la relación directa que existe entre la protección de los derechos humanos y la consolidación de la democracia en la región en su preámbulo. De ahí que en el año 2018, la Asamblea General de la OEA, en seguimiento de la Carta Democrática Interamericana, emitió una resolución por medio de la cual decidió “continuar promoviendo la cooperación democrática a fin de respaldar a los Estados Miembros que así lo soliciten en sus esfuerzos por fortalecer las instituciones, valores, prácticas y gobernabilidad democráticos, combatir la corrupción, mejorar el Estado de Derecho, lograr el pleno goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”⁶¹.

⁵⁹ Chile Ley N° 21.121 [Modifica el código penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción](#) (2018).

⁶⁰ Calderon Castillo y Ester. [Fueros parlamentarios y presidenciales en Latinoamérica](#). CELAG, enero 2019.

⁶¹ OEA, Asamblea General. AG/RES. 2927 (XLVIII-O/18), [Fortalecimiento de la Democracia](#) pág. 151. 16 de noviembre de 2018.

71. Por su parte, en la Cumbre de las Américas celebrada en el año 2018, los Estados suscribieron el Compromiso de Lima sobre “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, en el cual se destaca:

[...] “que la prevención y el combate a la corrupción son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en nuestros países, y que la corrupción debilita la gobernabilidad democrática, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y tiene un impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las poblaciones de nuestro Hemisferio, al igual que en otras regiones del mundo”⁶².

72. Desde el año 2001, la Comisión Interamericana viene abordando este fenómeno. Una primera aproximación al tema fue de carácter general y consistió en establecer el vínculo entre el fenómeno de la corrupción y la estabilidad democrática⁶³, y relevar cómo el debilitamiento de las instituciones públicas que produce la corrupción impactan en el disfrute efectivo de los derechos humanos de las personas en general⁶⁴. Posteriormente, la CIDH ha continuado abordando la temática en diversos informes, medidas cautelares y en sus informes de fondo⁶⁵.
73. Sin perjuicio de lo anterior, el desarrollo más sistemático brindado por la CIDH al tema lo ha dado los últimos años a través de dos resoluciones. En su primera resolución emitida el 12 de septiembre de 2017,⁶⁶ referente a la decisión del Gobierno de Guatemala, de declarar persona *non grata* al Comisionado titular de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y ordenaba su expulsión del país. En dicha resolución la CIDH no solo destacó la labor de la CICIG en su combate a la impunidad y la corrupción, sino que formuló algunas consideraciones generales sobre el tema de corrupción y su impacto en la región. Así, la CIDH vinculó la impunidad con la corrupción y destacó el deber de los Estados de establecer mecanismos efectivos para erradicarla; relevó el rol que tiene la lucha contra la corrupción en el marco de la OEA; observó con preocupación cómo el flagelo de la corrupción afecta a los países de la región y reafirmó la importancia que tiene para los derechos humanos la lucha contra la corrupción y así garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial los DESCA. Asimismo, en dicha oportunidad recordó que la Comisión ya había observado que la corrupción no solo afecta la legitimidad de los gobernantes y los derechos de las personas gobernadas, sino que además daña el erario nacional con consecuencias negativas para satisfacer

⁶² Cumbre de las Américas. [Compromiso de Lima sobre Gobernabilidad democrática frente a la corrupción](#), OEA/Ser.E CA-VIII/doc.1/18rev.1, 14 de abril de 2018.

⁶³ CIDH. [Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay](#), OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo 2001, párr. 41.

⁶⁴ CIDH. [Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay](#), OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo 2001, párr. 45. En el mismo sentido, ver: CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005. Capítulo IV “Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región – Ecuador”, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, párrs. 130 y 131.

⁶⁵ Los principales son citados en CIDH. Resolución 1/18 “[Corrupción y Derechos Humanos](#)”, de 2 de marzo de 2018 (en adelante “Resolución 1/18”).

⁶⁶ CIDH. Resolución 1/17 “[Derechos Humanos y lucha contra la Impunidad y la Corrupción](#)”, de 12 de septiembre de 2017.

los derechos de la población. En consecuencia, consideró que la corrupción, junto con la impunidad, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores, representan un serio peligro de retroceso en la vigencia del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos convencionalmente garantizados. Por último, la CIDH recalcó el efecto negativo que tiene la corrupción para personas, grupos y colectividades históricamente excluidas, en particular para quienes viven en situaciones de pobreza y pobreza extrema.

74. La segunda resolución de la CIDH que corresponde mencionar por su relevancia, es la resolución sobre Corrupción y Derechos Humanos de marzo de 2018⁶⁷. Hasta la aprobación del presente informe, dicha resolución constituye el esfuerzo más integral de la Comisión para abordar el tema de la corrupción y su impacto en los derechos humanos. En la parte introductoria de la resolución, la Comisión desarrolla un concepto amplio de corrupción como “el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”. La CIDH ha señalado que existen prácticas generalizadas y graves de corrupción y que estas impactan en los derechos humanos y en especial en los grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, en la Resolución, la CIDH brinda una perspectiva amplia de las causas y los actores involucrados, al indicar que la corrupción “tiene múltiples causas y consecuencias y que en su desarrollo participan numerosos actores, tanto estatales como entidades privadas y empresas y por ello se requiere el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla con el fin de garantizar los derechos humanos”. En dicha resolución la CIDH también desarrolló algunos ámbitos de especial preocupación en la materia, tales como, independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia; transparencia, acceso a la información y libertad de expresión; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y, cooperación internacional. Finalmente, en cumplimiento de su mandato de asistencia a los Estados en relación con cada uno de estos temas, la Comisión formuló recomendaciones al respecto.
75. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH o la Corte Interamericana) desde el año 2009 se ha pronunciado sobre este tema. Así, ha señalado que “la lucha contra la corrupción es de suma importancia y tendrá presente esta circunstancia cuando se le presente un caso en que deba pronunciarse al respecto”⁶⁸.
76. En el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia* (2016), relacionado con los procesos penales contra las víctimas del caso por supuestas conductas ilícitas relacionadas con la administración de fondos públicos, la Corte Interamericana se refirió al plazo razonable en procesos relacionados con corrupción. Al respecto, refirió que:

⁶⁷ CIDH. Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos”, de 2 de marzo de 2018.

⁶⁸ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, nota 208.

Si bien el principio de igualdad requiere que el tiempo razonable del proceso y de la consiguiente limitación de derechos en función de medidas cautelares sean de pareja exigencia por parte de cualquier persona, deben cuidarse especialmente los casos que involucran a funcionarios públicos. La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho”⁶⁹.

77. En el caso *Ramírez Escobar contra Guatemala* (2018) relacionado con la adopción irregular de la víctima del caso y su hermano, la Corte Interamericana formuló algunas apreciaciones generales sobre el tema de corrupción que son inéditas en su jurisprudencia, así como el impacto que esta tiene en los derechos humanos. El Tribunal expresó que:

(...) la Corte reitera que estas adopciones se dieron en el marco de un contexto en el cual la debilidad institucional y la flexibilidad normativa facilitó la formación de redes y estructuras de delincuencia organizada dedicadas al negocio de las adopciones irregulares. Como fue resaltado por varios peritos ante esta Corte y por la CICIG, en Guatemala las adopciones no respondían al interés superior del niño, sino que casas de abrigo, notarios y autoridades judiciales respondían en gran medida a intereses económicos. Además, este Tribunal destaca cómo estas redes de adopciones ilegales engranadas dentro de las estructuras del Estado no solo se aprovecharon de las debilidades institucionales y legales del Estado guatemalteco sino también de la situación de vulnerabilidad de las madres y familias viviendo en situación de pobreza en Guatemala.

Al respecto, este Tribunal destaca las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables. Además, la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que “se

⁶⁹ Corte IDH. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.

resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho". En este sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su preámbulo que "la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio".

La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción. No obstante, como se mencionó previamente, el sistema de protección de la niñez y los mecanismos de adopción vigentes en Guatemala en la época de los hechos, lejos de cumplir estas obligaciones, proporcionaron espacios para que tuviera lugar y permitieron la formación y mantenimiento de las redes de adopciones ilegales en Guatemala. El presente caso podría reflejar una materialización de este contexto. La Corte destaca que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban bajo el manto de la protección del interés superior del niño, pero con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento. En este sentido, la maquinaria que se montó y toleró alrededor de las adopciones ilegales, la cual afectaba de manera particular a sectores pobres, tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos⁷⁰.

78. Por su parte, en el Informe de Fondo del caso *Morales Díaz vs Colombia* relacionado con una serie de amenazas de muerte seguidas por un atentado contra la vida de la presunta víctima y la continuidad de dichas amenazas, hasta que la presunta víctima decidió salir del país por razones de seguridad. Estos hechos tuvieron lugar en el contexto de unas denuncias por corrupción efectuadas por el señor Morales Díaz contra tres funcionarios de la entidad estatal Instituto de Desarrollo Urbano, la CIDH consideró que:

(...)el señor Morales Díaz denunció supuestos actos de corrupción y, en tal medida tenía la calidad de testigo de un hecho que debía ser investigado por el Estado con la mayor seriedad y diligencia. La Corte Interamericana ha señalado la obligación de los Estados de proteger a personas que pudieran estar en riesgo en diferentes calidades en el marco de un proceso penal, incluyendo la de testigo. Específicamente, ha indicado que alpara cumplir con la obligación de investigar en el marco de las garantías del debido proceso, el Estado debe facilitar todos los medios necesarios para proteger a los operadores de justicia, investigadores, testigos y familiares de las víctimas de

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 240-242.

hostigamientos y amenazas que tengan como finalidad entorpecer el proceso, evitar el esclarecimiento de los hechos y encubrir a los responsables de los mismos”. Por su parte, la CIDH en su Resolución 1/18 sobre *Corrupción y Derechos Humanos*, destacó la necesidad de “crear un ambiente libre de amenazas (...) de quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción y que la seguridad de las personas que se involucran en denuncias contra la corrupción (...) es esencial para” erradicarla.

En suma, la Comisión considera que el Estado colombiano tuvo conocimiento de la situación de riesgo para la vida e integridad personal del señor Morales Díaz, incluyendo el hecho de que dicho riesgo podía provenir de agentes estatales denunciados de corrupción, desde el 30 de junio de 2000. Con este conocimiento y tomando en cuenta la naturaleza de los elementos presentados, se activó un deber de respuesta inmediata de prevención y protección conforme a su deber de garantía de los referidos derechos. (...)En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado colombiano es responsable por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de circulación y residencia, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, y 22.1 de la Convención Americana, en relación con el deber de garantía en su componente de prevención y protección, en perjuicio de Oscar Morales Díaz⁷¹.

79. En el ámbito de las Naciones Unidas existen una serie de instrumentos en los cuales se hace referencia a los temas de corrupción y se han ido estableciendo vínculos directos con la protección de los derechos humanos.
80. En el prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el Secretario General de Naciones Unidas estableció de una manera directa el vínculo entre corrupción y derechos humanos. Al efecto señaló 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, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.[...] la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer

⁷¹ CIDH. Informe No. 62/18, Caso 12.936. Fondo. Oscar Alfonso Morales Díaz. Colombia. 8 de mayo de 2018, párr. 67 y ss.

servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras⁷².

81. En el proceso de convergencia de Naciones Unidas, se observa el rol destacado de la antigua Comisión de Derechos Humanos que, desde 1992, venía planteando el tema⁷³. Así, a inicios de este siglo, a través de la subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos había establecido una relatoría especial sobre “Corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales”⁷⁴, a cargo de la Sra. Christy Mbonu, quien emitió tres informes (en los años 2003, 2004 y 2005), donde desarrolló elementos centrales en materia del vínculo entre corrupción y derechos humanos.⁷⁵
82. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos, también se ha preocupado explícitamente del tema de la relación entre corrupción y derechos humanos. Al efecto ha emitido una serie de resoluciones sobre las “consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos” que dan cuenta de las distintas dimensiones en que se vincula el fenómeno de la corrupción con la plena vigencia de los derechos humanos⁷⁶. Desde su primera resolución en la materia en 2012, el Consejo llamó la atención sobre su preocupación por el “recrudescimiento de las consecuencias negativas de la corrupción generalizada en el disfrute de los derechos humanos” y reconoció que “la corrupción constituye uno de los obstáculos a la

⁷² Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000, prefacio del Secretario General Kofi A. Annan.

⁷³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. Resolution adopted by the Commission on Human Rights 1992/50. 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. E/CN.4/RES/1992/50, Resolución aprobada el 3 de marzo 1992.

⁷⁴ Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. “La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales” Documento E/CN.4/2003/2.

⁷⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. E/CN.4/Sub.2/2003/18, 14 de mayo del 2003; Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. E/CN.4/Sub.2/2004/23, 7 de julio del 2004; Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio del 2005.

⁷⁶ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/35/25, 14 de julio de 2017; Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 32/22 del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. 15 de abril del 2016. A/HRC/32/22; Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 29/11 del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/29/11, 22 de julio 2015; Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 26/115 del Comité de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/DEC/26/115, 10 de julio 2014; Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 23/9 del Comité de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/23/9, 20 de junio 2013. Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 21/13 del Comité de Derechos Humanos. Mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/21/13, 9 de octubre de 2012.

promoción y protección efectivas de los derechos humanos, así como a la consecución de los Objetivos del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente”⁷⁷. En su resolución del año 2017 sobre el mismo tema, el Consejo destacó la complementariedad de los marcos jurídicos internacionales de lucha contra la corrupción y derechos humanos, y también emitió una serie de recomendaciones a los Estados en distintos niveles para enfrentar el impacto de la corrupción en materia de derechos humanos⁷⁸.

83. En diciembre del año 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó una resolución sobre “Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la recuperación de activos”, que en su preámbulo reafirma las distintas dimensiones en que se vincula el fenómeno de la corrupción con los derechos humanos, dando cuenta de un proceso de creciente convergencia entre la preocupación por los derechos humanos y la lucha contra la corrupción⁷⁹.
84. Cabe destacar también el informe de 2015 del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, en el cual se realiza un completo análisis sobre la definición de corrupción relevante para los derechos humanos, las categorías de corrupción, la forma en que la corrupción afecta el disfrute de los derechos humanos, la utilidad de establecer el vínculo entre la corrupción y sus consecuencias en derechos humanos, las experiencias de integración de la perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la corrupción, la corrupción y la visibilización de las víctimas y un completo apartado con recomendaciones.⁸⁰
85. Finalmente, corresponde destacar que este fenómeno ha preocupado en forma particular a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos desde hace

⁷⁷ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 21/13 del Consejo de Derechos Humanos. Mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/21/13, 9 de octubre de 2012.

⁷⁸ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 Del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/35/25, 14 de julio de 2017.

⁷⁹ “Reafirmando la importancia que tienen en la lucha contra la corrupción el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho a nivel nacional e internacional, la debida gestión de los asuntos públicos y la democracia, Reconociendo que la buena gobernanza a nivel nacional e internacional desempeña un papel en lo que respecta a prevenir y combatir la corrupción, Reconociendo también que las mejoras en la promoción y la protección de los derechos humanos a nivel nacional desempeñan una función en la prevención de la corrupción y la lucha contra ella a todos los niveles, Comprendiendo que la lucha contra la corrupción a todos los niveles, especialmente facilitando la cooperación internacional para lograr los propósitos consagrados en la Convención, en particular en lo que respecta a la recuperación y restitución de activos, desempeña una función importante en la promoción y protección de todos los derechos humanos y en el proceso de creación de un entorno propicio para su pleno disfrute y ejercicio”. Naciones Unidas, Asamblea General. Acción preventiva y lucha contra las prácticas corruptas y la transferencia del producto de la corrupción, y medidas para facilitar la recuperación de activos y la restitución de esos activos a sus legítimos propietarios, en particular a países de origen, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, A/RES/73/190, Resolución aprobada 17 de diciembre 2018.

⁸⁰ Naciones Unidas, Asamblea General. 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.

años⁸¹. Cabe destacar un informe del año 2016 en que son reseñadas las mejores prácticas para luchar contra las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, en el cual se verificó una importante participación de Estados latinoamericanos⁸².

86. La Comisión considera que los vínculos entre la lucha por la erradicación de la corrupción y la protección efectiva de los derechos humanos, están dados por el potencial que tienen ambas agendas para un abordaje más efectivo de este fenómeno que permita transformar las realidades hemisféricas y garantizar el goce y disfrute de los derechos humanos. En efecto, mientras que la lucha contra la corrupción puede tener un efecto positivo en el goce y ejercicio de los derechos humanos, el fomento de los derechos humanos reduce las posibilidades de actos de corrupción. A partir de este enfoque de convergencia sería factible elaborar estrategias efectivas para prevenir y erradicar la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos. A juicio de la Comisión, interpretar el contenido y alcance de los derechos humanos en una lógica vinculada con la lucha contra la corrupción permite el desarrollo de estándares interamericanos referidos a la modificación de estructuras que favorecen la vigencia de estos actos y la definición de las medidas necesarias para su erradicación, así como para evitar la repetición crónica de la corrupción en detrimento de los derechos humanos de las personas y comunidades, especialmente de aquellas en situación de especial vulnerabilidad⁸³.

⁸¹ Naciones Unidas, Asamblea General. Nota de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la que se transmite al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medidas anticorrupción, buen gobierno y derechos humanos, A/HRC/4/71, 12 de febrero de 2007.

⁸² Naciones Unidas, Asamblea General. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mejores prácticas para luchar contra las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de todos los derechos humanos, A/HRC/32/22, 15 de abril de 2016.

⁸³ En este mismo sentido, en el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos se señala: “La combinación de estrategias de lucha contra la corrupción y de promoción de los derechos humanos puede reforzar ambos objetivos. Por una parte, los derechos humanos pueden integrarse en una estrategia de lucha contra la corrupción por conducto de la utilización de mecanismos de derechos humanos. Por otra, la lucha contra la corrupción es, en sí misma, una forma de prevenir las violaciones de los derechos humanos. Al fomentar los componentes necesarios de la buena gobernanza (como los derechos civiles y políticos, la transparencia y la rendición de cuentas), los derechos humanos y la labor para combatir la corrupción pueden reforzarse mutuamente”. Naciones Unidas, Asamblea General. 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, párr. 33.

CAPÍTULO 2
EL FENÓMENO DE LA
CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS
HUMANOS

EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS

87. En el presente capítulo la Comisión analiza el impacto del fenómeno de la corrupción en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en la región. En ese sentido, en este capítulo, la CIDH se propone describir el fenómeno de corrupción y sus características particulares e ilustrar las múltiples formas de corrupción y las complejas estructuras criminales que se encuentran tras ellos. Además en este apartado, la CIDH desarrolla un análisis de las dinámicas de interacción entre la protección de los derechos humanos en relación con la lucha contra la corrupción. Asimismo, la Comisión analiza áreas de especial preocupación que dan cuenta de situaciones donde la corrupción tiene un gran impacto en el goce y ejercicio de derechos en la región. En efecto, en este capítulo es analizado el impacto de la corrupción en el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información, así como en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

A. *El fenómeno de la corrupción en las Américas*

88. Si bien la CIDH en el presente informe no pretende abordar una noción conceptual acabada respecto del fenómeno de la corrupción, sí considera importante precisar los elementos que ha considerado para establecer su convergencia con respecto al goce y ejercicio de los derechos humanos. Como se indicara anteriormente, en la Resolución 1/18 la Comisión presentó una visión amplia de dicho fenómeno⁸⁴, indicándose que la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos.
89. En el presente capítulo la CIDH presentará una serie de consideraciones iniciales para destacar que en el ámbito relevante al derecho internacional de los derechos humanos, la corrupción no está constituida sólo por actos tipificados penalmente, sino por todas aquellas prácticas que suponen un abuso o desvío del poder público en beneficio privado. Seguidamente, se presentarán los diversos actores que tienen participación activa en el fenómeno de la corrupción con las características anteriormente referidas, inclusive abordando el involucramiento en algunos casos de redes de crimen organizado. Finalmente, la CIDH se referirá a las diferentes

⁸⁴ La CIDH señaló: “la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”. CIDH. Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos”, de 2 de marzo de 2018.

modalidades en que se presenta la corrupción en las Américas y sus distintos alcances.

90. **Resulta pertinente realizar una serie de consideraciones iniciales.** En primer lugar, lo que caracteriza a los actos de corrupción es que se produce alguna forma de abuso o desviación de poder. La corrupción, en consecuencia está asociada directamente con situaciones de poder. La CIDH estima que para efectos de determinar el impacto de la corrupción en una sociedad democrática, la característica esencial del fenómeno se constituye por la situación de poder delegado en una autoridad pública. Si bien existen distintas fuentes de poder, tales como privados, corporativos, económicos; estas son relevantes en la medida que se vinculen con el interés público, esto es, que trasciendan de la esfera privada. Segundo, el uso abusivo o desviado del poder delegado es una cuestión que une los derechos humanos con la corrupción, dado que en ambos casos se está ante la preocupación por el control, los límites y la legitimidad del poder público. Tercero, el desplazamiento del interés público por el beneficio personal es el elemento que caracteriza a la corrupción como una forma específica de corrosión de la confianza depositada por la delegación de poder que trasciende a la persona que incurre en actos de corrupción. Cuarto, los beneficios que se obtienen al abusar o desviar el poder público, no son sólo económicos, sino que pueden ser de diversa naturaleza ya sea social, moral, familiar, política, entre otras; y no sólo van en directo beneficio de quien incurre en el acto corrupto sino que también puede ir en beneficio de terceros. Finalmente, toda vez que mediante el abuso o desviación se produce el rompimiento de un mandato normativo, el impacto es institucional y no se agota en las consecuencias económicas. En efecto, la CIDH reitera que el daño de la corrupción se expresa en la institucionalidad democrática, en el Estado de Derecho y en los derechos humanos.
91. La Comisión considera que la caracterización amplia de la corrupción incluida en su resolución de 2018, permite realizar un diagnóstico completo de las formas que adopta el fenómeno de la corrupción en la región, pone el énfasis en los impactos negativos en materia institucional y permite diseñar estrategias para su erradicación con un enfoque de derechos humanos.
92. Para describir adecuadamente el fenómeno de corrupción en la región no basta con una caracterización amplia y con un listado de prácticas, es importante detenerse en las formas que adquiere en la práctica este fenómeno regional, ya que esta es la única vía para comprender cabalmente sus alcances, sus impactos y las estrategias para enfrentarla desde un enfoque de derechos humanos.
93. **Con respecto a los actores involucrados en el fenómeno de la corrupción,** la Comisión advierte que si bien la caracterización de la corrupción está centrada en el poder público delegado a las autoridades y funcionarios del Estado, el problema de la corrupción no es una cuestión que concierne sólo a los agentes estatales. En el fenómeno de la corrupción juegan un rol clave los agentes no estatales⁸⁵. Con

⁸⁵ En la Resolución 1/18 ya se señaló que: “Enfatizando que la corrupción tiene múltiples causas y consecuencias y en su desarrollo participan numerosos actores, tanto estatales como entidades privadas y empresas y por ello se requiere el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla con el fin de garantizar los derechos humanos”. Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

respecto a los distintos actores que pueden participar en el fenómeno de la corrupción, a continuación, se reseñan algunas de las formas en que sectores no estatales hacen parte de la corrupción, con respecto a aquellas situaciones que resultan relevantes desde una consideración de su impacto en la situación de derechos humanos.

94. Es evidente que en el fenómeno de la corrupción tienen participación activa diversos agentes privados tales como empresas, corporaciones, agrupaciones, entre otros. En efecto, tanto personas individualmente consideradas como empresas, corporaciones nacionales e internacionales, pueden ser parte de la corrupción, cuando obtienen por parte de una autoridad estatal que esta abuse o desvíe el poder conferido a fin de lograr beneficios para sus intereses⁸⁶. La Comisión observa que la práctica extendida del soborno es la figura más clara donde una persona ya sea jurídica o individual, es parte del acto corrupto por definición.
95. Asimismo, existen casos en los que actores privados, pueden ser los beneficiarios finales de los actos de corrupción de agentes estatales sin que necesariamente hayan dado origen a los mismos. La Comisión advierte como en muchos casos el actuar corrupto buscaría beneficiar a un colectivo (social, político, entre otros) sin que necesariamente éste participe activamente en el acto de corrupción. Un ejemplo de este tipo de corrupción sería el financiamiento ilícito de campañas políticas.
96. Otro ejemplo en que agentes privados pueden ser parte activa de la corrupción, se presenta cuando estos están a cargo de servicios de carácter público esenciales para la realización de los derechos humanos como educación, salud, seguridad social, entre otros⁸⁷. Al incurrir en actos de corrupción, los impactos de estas acciones

ha reconocido “debe ofrecer protección eso se frente a todo efecto negativo para los derechos humanos derivados de los actos de corrupción en los que estén involucrados actores no estatales, incluido el sector privado, mediante mecanismos regulatorios y de investigación efectivos, a fin de que los responsables rindan cuentas, se recuperen los activos de origen ilícito derivados de los actos de corrupción y se proporcione una reparación a las víctimas”. CIDH. Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos”, de 2 de marzo de 2018.

⁸⁶ “La corrupción constituye uno de los principales obstáculos a la promoción y protección efectivas de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a las actividades de las empresas. También socava la capacidad de un Estado para movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales. Provoca discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de quienes pueden influir en las autoridades, por ejemplo mediante sobornos o recurriendo a la presión política. Por lo tanto, se ha de proteger a los denunciantes de irregularidades y se deben establecer mecanismos especializados de lucha contra la corrupción, velar por su independencia y dotarlos de recursos suficientes”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párr. 20.

⁸⁷ “El papel y el efecto cada vez mayores de los agentes privados en sectores tradicionalmente públicos, como la salud o la educación, plantean nuevos desafíos a los Estados partes en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto. La privatización no está, en sí misma, prohibida por el Pacto, ni siquiera en esferas como el suministro de agua o de electricidad, la educación o la atención de salud en que la función del sector público ha sido tradicionalmente prominente. No obstante, los proveedores privados deberían ser objeto de normativas estrictas que les impongan las denominadas “obligaciones de los servicios públicos”: en el caso del suministro de agua o de electricidad, estas pueden incluir requisitos relacionados con la universalidad de la cobertura y la continuidad de los servicios, las políticas de fijación de precios, el nivel de calidad y la participación de los usuarios. De manera análoga, los proveedores de atención de salud privados deberían tener prohibido denegar el acceso a servicios,

pueden tener relación directa con un interés público que sigue siendo responsabilidad del Estado aunque su satisfacción inmediata haya sido delegada en agentes privados.

97. Finalmente, también son relevantes en materia de derechos humanos los actos de corrupción entre privados, cuando los mismos tienen un impacto social. Si bien estas pueden ser formas de corrupción donde actúan agentes privados, el impacto que estos hechos pueden tener para el interés público, justifican una preocupación por parte del Estado⁸⁸. Como se analizará más adelante, para que se presente el fenómeno de la corrupción, los elementos culturales son relevantes y, por tanto, la pasividad del Estado frente a casos de corrupción con impacto público, a juicio de la CIDH constituye una cuestión de la mayor relevancia para la garantía de los derechos humanos.
98. Adicionalmente, la CIDH llama la atención sobre el rol que pueden jugar otros actores no estatales en materia de prevención de la corrupción, como lo son las instituciones internacionales, ya sean de cooperación o de financiamiento internacional, entre otras. Dichas instituciones, particularmente aquellas que financian grandes proyectos estatales, tienen un rol directo en la prevención y control de la corrupción. Es deber de dichas instituciones tomar todos los resguardos pertinentes para evitar que los recursos de la cooperación internacional terminen desviándose producto de la corrupción.
99. Otra forma extremadamente preocupante para la CIDH en la que agentes no estatales pueden tener un rol protagónico en materia de corrupción, es a través del crimen organizado⁸⁹. De la información disponible, se observa que el crimen organizado incurre en prácticas de corrupción de agentes estatales para facilitar o permitir actuaciones ilícitas. Estas prácticas de corrupción por parte del crimen organizado agregan, por lo general, un elemento particular a las formas privadas de

tratamientos o información asequibles y adecuados. Por ejemplo, cuando los profesionales de la atención de salud pueden invocar la objeción de conciencia para negarse a prestar determinados servicios de salud sexual y reproductiva, como el aborto, deberían derivar a las mujeres o niñas que demandan esos servicios a otro profesional, dentro de un radio geográfico razonable, que esté dispuesto a prestar esos servicios". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017 párr. 21.

⁸⁸ "Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo las consecuencias de la corrupción en el sector privado son devastadoras. El grupo más perjudicado es el más vulnerable, o sea, los pobres, que lo son cada vez más". Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Informe preliminar de la Relatora Especial, La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Sra. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2004/23, 7 de julio de 2004.

⁸⁹ A efectos del presente informe, siguiendo el informe del Relator de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados, cuando se habla de crimen organizado se hace referencia a la concurrencia de los siguientes elementos: a) las actividades se realizan durante un período sostenido en contraposición a aquellos individuos que se juntan esporádicamente para llevar a cabo una acción concreta; b) las organizaciones poseen una estructura y una jerarquía identificables que pueden ser de diferentes tipos: piramidal, empresarial, pública o privada, entre otras; c) las organizaciones cometen graves delitos con fines de lucro; y, d) as organizaciones criminales utilizan la corrupción o la violencia para llevar a cabo sus actividades y protegerse de las consecuencias de las mismas. Naciones Unidas. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 35.

corrupción y es el uso de la violencia⁹⁰. Como se desarrollará en las secciones siguientes de este informe, a lo largo de la región se han registrado situaciones en las que el crimen organizado no sólo coopta individualmente funcionarios del Estado, sino que captura instituciones y las ponen al servicio de sus intereses ilícitos. La Comisión destaca que esta es una forma particularmente dañina de corrupción, toda vez que involucra al aparato del Estado institucionalmente, desviándolo completamente del cumplimiento de su objetivo constitucional que es la búsqueda del bien común y la primacía de la ley⁹¹.

100. Además, respecto del crimen organizado se han registrado otras formas de relación con el aparato estatal cuando a través de funcionarios corruptos, han establecido formas de asociación criminal con organizaciones delincuenciales. Al configurarse formas tan complejas de relación entre el aparato estatal y el crimen organizado, la corrupción pasa a ser parte del actuar cotidiano, desviando completamente al Estado del cumplimiento de sus fines propios. El seguimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en el caso de la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa, México; le permite observar a qué extremos se puede llegar en la asociación entre agentes del Estado y el crimen organizado⁹² con gravísimas consecuencias en materia de derechos humanos para las personas individuales, sus familias y la sociedad en su conjunto.
101. Por otra parte, la Comisión ya ha señalado que el narcotráfico genera una situación de “violencia y corrupción” que puede alcanzar niveles intolerables y que amenaza con destruir el tejido social, político y económico de un país, sea por la violencia que este ejerce contra sus agentes o por la corrupción que instala en organismos policiales⁹³. En su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009, la CIDH estableció que la corrupción y la impunidad le han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas, y que la sensación de impunidad está vinculada con “altos niveles de

⁹⁰ “Las interferencias indebidas en el poder político pueden ser también de naturaleza violenta, especialmente cuando se llevan a cabo directamente por miembros del crimen organizado. Estas interferencias están destinadas a asegurar determinados propósitos como el cierre de un determinado caso o la absolución de un individuo concreto. Frecuentemente, están acompañadas por amenazas, intimidación y/o extorsión”. Naciones Unidas. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 57.

⁹¹ “Las redes criminales tratan de extenderse en la institucionalidad del sistema democrático de derecho imponiendo su poder y su influencia a partir de sus propias reglas, creando esferas de inmunidad e impunidad dentro del propio Estado. Una parte importante de su organización consiste en la penetración institucional en el sector de la justicia, cobrando especial relevancia la utilización de la corrupción como medio para permear la administración judicial. Todo esto plantea un reto enorme para los sistemas judiciales, tanto por la corrupción o las amenazas que los puede afectar como por la responsabilidad fundamental que tienen para enfrentar el delito”. Naciones Unidas. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 39.

⁹² CIDH. Informe Ayotzinapa. investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas en Ayotzinapa. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Resumen

⁹³ CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párrs. 50 y 51. Ya en su informe sobre Brasil de 1997, la Comisión había dejado constancia que algunas muertes de presuntos delincuentes por parte de la policía militar se debían a la desconfianza en la policía civil y lo que buscaba la policía militar era dar “efectividad” a la lucha contra crimen y así evitar la impunidad basada en la corrupción policial civil. CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 rev. 1 29 septiembre 1997.

corrupción que impiden una adecuada administración de justicia”;⁹⁴ por lo que recomienda “implementar los mecanismos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier forma de corrupción que afecte el buen funcionamiento del sistema de administración de justicia”⁹⁵.

102. **Con respecto a las distintas modalidades en que se puede presentar el fenómeno de la corrupción**, la CIDH advierte que en el ámbito internacional, las convenciones y otros instrumentos no han dado una definición precisa sobre corrupción, pero sí han señalado algunas conductas que deben ser sancionadas como actos de corrupción. A continuación, se señalan algunas de estas conductas a modo ilustrativo, haciendo presente que dichos actos no se limitan sólo a los ilícitos penales, sino que también pueden constituir corrupción otras formas de actuación no sancionadas penalmente⁹⁶.
103. El instrumento internacional que ha formulado un completo listado de conductas ilícitas asociadas con la idea de corrupción es la CNUCC⁹⁷, en su capítulo III sobre penalización y aplicación de la ley. Dicho instrumento, señala como formas de corrupción que deben ser penadas por los Estados, el soborno nacional e internacional, la malversación de fondos, peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito. Asimismo, dispone que se debe penalizar el soborno en el sector privado; la malversación y el peculado de bienes en el sector privado, el blanqueo del producto del delito; el encubrimiento y la obstrucción de la justicia. Finalmente, plantea la necesidad de regular la responsabilidad de las personas jurídicas y el establecimiento de plazos amplios de prescripción y la posibilidad de que dicho plazo se interrumpa cuando el presunto delincuente eluda la acción de la justicia.
104. Sin duda, la forma que comúnmente se asocia con corrupción es el soborno, tanto público y privado, como de carácter nacional e internacional. En el mismo sentido, la malversación de fondos públicos es otra forma de corrupción ampliamente desarrollada y con graves impactos para el erario público. Vinculado con ambas prácticas, se encuentra la práctica de *blanqueo o lavado de dinero*. Lo anterior, dado que para que los frutos monetarios de la corrupción puedan ser utilizados, es necesario insertarlos en los procesos económicos lícitos, por ello es necesario implementar procesos que permitan este fin. La existencia de paraísos fiscales, la creciente industria de las empresas *offshore*, o fuera del país, sin la adecuada regulación y vigilancia y más recientemente las *criptomonedas*, dan cuenta que esta parte del fenómeno de la corrupción.

⁹⁴ CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009. párrs. 33 y 167.

⁹⁵ CIDH. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009. recomendación específica 16.f.

⁹⁶ Zalaquett, J. “Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América”, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2005.

⁹⁷ Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y a la fecha cuenta con la ratificación de 186 Estados miembros de la ONU.

105. Otras formas de corrupción como el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito, tienen un alto impacto en la región, como así también el abuso de la función pública. Esta modalidad constituye una categoría genérica de corrupción en los instrumentos internacionales, planteándose los demás tipos de corrupción como formas específicas de esta regla general. Otras formas de corrupción que tienen alto impacto en las Américas, son el nepotismo, el paso no regulado entre la función pública y la privada; y conflictos de intereses.
106. **En cuanto a los alcances y magnitud en que se pueden presentar las distintas modalidades del fenómeno de la corrupción**, las definiciones tradicionales sobre corrupción y su caracterización describen fundamentalmente la escala y los actores involucrados, centrándose en formas de corrupción individual y aislada y, solo extraordinariamente, en formas masivas que corresponden a estructuras criminales. Sobre esta base se analizan las características de la corrupción, de los agentes que intervienen y las medidas que deben adoptarse. Al pensar la corrupción bajo esta lógica, la tendencia general es pensarla en clave de derecho penal. Esta mirada tradicional, también tiende a distinguir entre formas de corrupción que se dan a nivel nacional e internacional. De hecho, las convenciones internacionales sobre corrupción se estructuran sobre la base de esta distinción. Por su parte, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su informe del año 2015, puso el énfasis en las consecuencias de la corrupción, estableciendo una clasificación que contemplaba tres niveles: a) afectación directa e indirecta; b) afectación a grupos específicos; c) afectación a toda la sociedad (a nivel de las naciones e internacional)⁹⁸.
107. La distinción tradicionalmente usada es la elaborada por Transparencia Internacional (TI) que distingue entre “corrupción menor” y “gran corrupción”⁹⁹. La primera, corrupción menor, es aquella que se da en la relación directa entre el funcionario público y la ciudadanía; corresponde a las formas más comunes de pago para evitar una infracción, pago por una atención de salud, por un cupo en el sistema educativo, entre muchas otras. Esta forma de corrupción está ampliamente extendida en la región y afecta de una manera desproporcionada a los sectores afectados por situaciones de desigualdad socioeconómica o pobreza y pobreza extrema de la sociedad, que se ven obligados a pagar por servicios del Estado, o para no ser violentados por sus agentes y en la gran mayoría, al no poder hacerlo, ven aumentada su situación de exclusión.
108. Por su parte, la gran corrupción, según la categorización de TI, corresponde a aquella que se presenta en las altas esferas de poder y que involucra cuantiosos recursos¹⁰⁰. Esta forma de corrupción también está presente en la región. Aquí es donde se dan con mayor fuerza las figuras de soborno nacional e internacional, la malversación de caudales públicos, el tráfico de influencia, conflictos de interés, entre otras. No obstante lo cual, la CIDH estima que si bien esta categoría ubica

⁹⁸ Naciones Unidas, Asamblea General. [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, párr. 20.

⁹⁹ Transparencia Internacional. [Guía de Lenguaje claro](#). 2009.

¹⁰⁰ Transparencia Internacional. [Guía de Lenguaje claro](#). 2009.

adecuadamente el problema, no es capaz de describir íntegramente los alcances del fenómeno en la región.

109. Para tal finalidad, resulta oportuno considerar en primer lugar a lo que se ha denominado como “captura del Estado”¹⁰¹. La captura del Estado es una forma de corrupción que exige replantear la concepción tradicional de la corrupción, ya que en la misma, son actores privados quienes tienen el poder para influir en la toma de decisiones de las autoridades estatales y obtienen un beneficio de dicho poder decisorio, generando una situación de dependencia¹⁰². Por ejemplo, a través del financiamiento ilegal de la política se genera una influencia desproporcionada de los actores financieros en desmedro de la población en su conjunto, lo que rompe la idea de igualdad en una sociedad democrática basada en el principio de la representación¹⁰³.
110. Una segunda aproximación pone el acento en formas de macrocorrupción¹⁰⁴. Bajo esta denominación se pueden agrupar formas sistémicas de corrupción, donde los esquemas ilícitos se dan independientes de los individuos y corresponden a formas criminales no necesariamente jerárquicas, donde conviven actuaciones lícitas con ilícitas, concurren diversos agentes, tanto estatales como no estatales, en un entramado complejo sin claros límites territoriales. Diversas formas de tráfico ilícito de bienes en el continente dan cuenta de este tipo de entramados de corrupción como formas de macrocorrupción.
111. Una tercera forma, corresponde a casos agravados de macrocorrupción, como en los casos de cooptación institucional. Esta forma de corrupción se caracteriza porque a través de actos lícitos e ilícitos, se captura una institución del Estado y esta se pone al servicio de intereses de actores estatales y no estatales, desnaturalizando sus funciones ordinarias¹⁰⁵. La Comisión recuerda que en la región se han dado casos como la captura del sistema de aduanas, de seguridad social o de la obra pública que han significado no solo la malversación de cuantiosos fondos públicos, sino que la imposibilidad de que dichas reparticiones cumplan con los fines que le son propios.
112. Finalmente, otra forma de macrocorrupción, son los casos de captura del aparato de poder público por grupos de la delincuencia. En estos casos la cooptación ya no es de alguna institución o sector estatal, sino que es el aparato de poder público completo el que se captura con fines ilícitos. Un ejemplo de esta forma de corrupción sería el régimen de Fujimori en Perú, en el cual la cooptación del Estado se organizó desde las más altas esferas de gobierno con ramificaciones en todos los poderes del Estado que pusieron el aparato público al servicio de un entramado de corrupción a

¹⁰¹ Hellman, J. y Kaufmann, D. La captura del Estado en economías en transición. Finanzas & Desarrollo. Septiembre de 2001. Págs. 31-35.

¹⁰² Lawrence Lessig ha identificado esta situación como “dependence corruption”, donde la dependencia de los representantes del pueblo deja de estar con sus electores, y pasan a depender de quienes les proveen los fondos para seguir en los cargos. Lessig, L. Institutional Corruption. Harvard Edmond J. Safra Lab seminar 2011-2012.

¹⁰³ Dawood, Y. Classifying corruption. Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy, (9), 111-120. 25 de febrero de 2014.

¹⁰⁴ Garay, Luis, et. al., Macrocorrupción y Cooptación Institucional. Fundación Vortex, Colombia. 2018.

¹⁰⁵ Garay, Luis, et. al., Macrocorrupción y Cooptación Institucional. Fundación Vortex, Colombia. 2018.

gran escala. En su informe de país de 2000, la CIDH da cuenta de las graves afectaciones a los derechos humanos como consecuencia de la desnaturalización del Estado de Derecho por el gobierno de Fujimori¹⁰⁶.

113. A estas formas de corrupción, la Comisión en la citada Resolución 1/18 las denominó “esquemas criminales” de captura del Estado. Estas formas de corrupción no solo tienen el efecto de dañar económicamente el erario público, sino que desvirtúan el fundamento mismo del Estado y sus fines propios. Además, son mecanismos especialmente peligrosos porque permiten que el crimen organizado capture el Estado y lo ponga a su servicio.
114. En vista de las modalidades anteriormente referidas y la convivencia en las Américas de estas diversas formas de corrupción, desde casos aislados o esporádicos a prácticas generalizadas y cotidianas, de formas individuales a sistemas de corrupción, de desviaciones de poder a captura del Estado por bandas criminales, la Comisión considera que el fenómeno de la corrupción en la región es un problema estructural. La corrupción estructural hace referencia a una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad a los actos de corrupción que resultan funcionales a su grupo¹⁰⁷. Se trata de un diseño institucional que permite y fomenta diversas formas de corrupción, que se sustentan en elementos culturales de tolerancia de dichas prácticas y cuya solución requiere de una actuación coordinada tanto del aparato estatal como de la ciudadanía, de la comunidad internacional, las empresas y corporaciones.

B. Factores que facilitan o propician la corrupción

115. A partir de esta descripción compleja del fenómeno de la corrupción en la región, se hace necesario analizar el conjunto de factores que facilitan la generación de actos o de una situación de corrupción. La corrupción estructural supone la consumación de una decisión tomada sobre la base de un esquema costo-beneficio, donde se analizan las posibilidades y las consecuencias del actuar ilícito¹⁰⁸. Por ello, determinar cuáles son los factores que facilitan esa decisión es fundamental para un adecuado diagnóstico del fenómeno así como para proceder a la formulación y

¹⁰⁶ CIDH. Segundo informe sobre situación de derechos humanos en Perú. 2 de junio de 2000, Reflexiones finales, párrafo 2.

¹⁰⁷ La autora Irna Sandoval, ha definido “corrupción estructural” como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía. Sandoval, Irna. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Revista Mexicana de Sociología, 2016, vol.78, n.1, pp.119-152. ISSN 2594-0651.

¹⁰⁸ En su tercer informe, la Relatora DESC señaló “La corrupción es por naturaleza una actividad que se alimenta del secreto; se beneficia con el acceso desigual a la información que tienen las partes de una transacción y con ello se va extendiendo, especialmente cuando el costo de una conducta corrupta es bajo y la ganancia elevada”. Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Sra. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr.10.

adopción de las medidas adecuadas dirigidas a erradicar las diversas formas de corrupción presentes en la región.

116. La CIDH estima que los principales factores que facilitan la corrupción son de naturaleza institucional y cultural. Los factores institucionales que fomentan la corrupción son: a) debilidad institucional del Estado, que se caracteriza por su incapacidad de cobertura territorial y por instituciones incapaces de cumplir plenamente con sus funciones¹⁰⁹; b) el monopolio o concentración de poder en áreas con alto impacto económico o social (donde se manejan recursos o se toman decisiones con impacto político y social); c) amplio espacio de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de agentes estatales¹¹⁰ d) falta de control de los actos de la autoridad, lo que se basa en poca transparencia y rendición de cuentas en torno a las decisiones adoptadas por la autoridad así como en la naturaleza secreta de la corrupción;¹¹¹ e) alto nivel de impunidad, ello permite que actos o sistemas de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los beneficios obtenidos¹¹². La impunidad se garantiza en la medida que los actos no se investigan y si se investigan no se sancionan y si se sancionan, las consecuencias son desproporcionadas en relación al beneficio obtenido. Esta amplia discrecionalidad sin el debido control y rendición de cuentas, es fuente de posibles actos de corrupción. Esto demuestra dos dimensiones de la discrecionalidad: ex ante, como la razonabilidad de las medidas a adoptar, y ex post, como el control sobre esas decisiones.
117. Por su parte, los factores culturales que permiten y fomentan que la corrupción se haya instalado en nuestros países, guardan relación con una cultura de tolerancia frente a la corrupción y, particularmente, una cultura de la ilegalidad¹¹³, donde el respeto de las leyes, de las instituciones, de la confianza depositada por la ciudadanía es desvalorizada socialmente. La CIDH observa que en la medida en que se normalicen las diversas formas de corrupción, y que sólo se rechacen formalmente sus formas delictuales extremas, erradicar dichas prácticas resulta extremadamente difícil. No cabe duda de que en la medida que la corrupción se aprecie como un fenómeno incontrolable, se estará fomentando su tolerancia social.
118. La Comisión advierte que cualquier estrategia para combatir la corrupción debe hacerse cargo de estos factores facilitadores. En consecuencia, para enfrentar la corrupción estructural es necesaria una actividad coordinada de todo el aparato

¹⁰⁹ Newman y Angel, "Sobre la corrupción en Colombia, marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política" 2017, pág. 20.

¹¹⁰ En la región se han presentado graves denuncias sobre casos de corrupción vinculados a sistemas de "fondos reservados" o "partidas secretas", donde quienes administran dichos fondos puede disponer de estos sin controles efectivos del uso de dichos recursos públicos.

¹¹¹ Estas tres letras: a), c) y d) corresponden a la clásica fórmula de Robert Klitgaard sobre factores que facilitan la corrupción, Klitgaard, International Cooperation Against Corruption. Finance and Development, Marzo de 1998.

¹¹² Jain, A.K. Corruption: a review. Journal of Economic Surveys. Febrero 2001.

¹¹³ Algunos la denominan cultura del desacato, con orígenes en la América colonial donde era común la expresión "Se acata, pero no se cumple", respecto de las órdenes provenientes de la corona española. García Vellegas, Normas de Papel. La Cultura del Incumplimiento. Siglo del Hombre Editores, Colombia 2009.

estatal, con diagnósticos precisos, metas adecuadas, sistemas de control formales y evaluación periódica y adecuar mecanismos de transparencia y publicidad.

119. La erradicación de la corrupción es una obligación de medios, por tanto, determinar los criterios para evaluar la seriedad de la respuesta estatal frente a las particularidades nacionales, necesita de criterios de valoración y la determinación de que se atacan estos elementos institucionales y culturales.

C. Principios de la lucha contra la corrupción

120. Para enfrentar la corrupción se han destacado algunos principios que permiten establecer los primeros vínculos con un enfoque de derechos humanos en la lucha contra la corrupción. Concretamente, a la luz de los principios tenidos en cuenta por los instrumentos internacionales así como por la doctrina como base de cualquier política contra la corrupción, la CIDH destaca los siguientes: no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación.

a) La corrupción tiene estrechos vínculos con la discriminación. Por una parte, la corrupción suele desviar recursos públicos, lo que provoca una administración y distribución de bienes y servicios arbitraria o discriminatoria. Por otra parte, como ya se indicara, la corrupción impacta más intensamente en quienes sufren de discriminación por su raza, sexo, origen étnico o nacional, orientación sexual, opinión política, condición socio-económica, entre otras causas. El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación ocupa un lugar central en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Es una obligación general para los Estados, que no admite norma en contrario y que es de exigibilidad inmediata.

b) En cuanto a la transparencia, es claro que en la medida en que los Estados, las empresas y organizaciones divulguen antecedentes sobre sus reglas, planes, procesos y actividades, se reduce el espacio para la ocurrencia de actos de corrupción. Lo mismo ocurre si se facilita el acceso público a esa información, puesto que las instituciones de supervisión y la ciudadanía podrán escrutar a dichas entidades. El DIDH protege el acceso a la información pública, como parte del derecho a la libertad de expresión. El acceso a información completa, actualizada y comprensible es, además, un presupuesto para el ejercicio de otros derechos. Corresponde indicar que en la Resolución 1/18 la Comisión señaló que “conscientes que la falta de transparencia de la gestión pública facilita la corrupción e impide el control ciudadano y el escrutinio de la prensa sobre asuntos críticos como la contratación pública y la gestión del presupuesto, en particular sobre gastos en infraestructura y programas sociales; las actividades de lobby; el conflicto de interés y sistemas de empleo público, así como el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas”.

c) En relación con la rendición de cuentas, corresponde indicar que quienes ejercen funciones públicas deben responder ante aquellos que, habiéndoles confiado ese poder, resultan afectados por sus actividades. De ese modo, es posible prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Según el DIDH, los Estados asumen responsabilidad internacional por incumplimiento de sus deberes de respeto y garantía de los derechos humanos. El derecho a un recurso efectivo, en tanto mecanismo para reclamar de la vulneración de un derecho y obtener reparación, puede ser utilizado como una forma de rendición de cuentas. Cuando los recursos judiciales dispuestos por el Estado se han agotado, son ilusorios, inadecuados o impracticables, el DIDH contempla mecanismos globales y regionales de rendición de cuentas. Una de las razones por la que los recursos judiciales del Estado pueden ser ilusorios o impracticables es la existencia de corrupción en la administración de justicia.

d) En cuanto a la participación ciudadana, es de indicar que cuando dicho mecanismo está presente disminuye las posibilidades de incurrir en actos de corrupción¹¹⁴ y además supone un medio de control beneficioso para los Estados, por cuanto permite prevenir y detectar abusos¹¹⁵. Cuando el Estado carece de instituciones sólidas de monitoreo, la participación resulta crucial. Su ejercicio es exigible por medio del derecho a reunirse, asociarse, expresarse, informarse y acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Al considerar la participación como un derecho, se coloca el acento en la amplitud, profundidad y legitimidad del proceso participativo¹¹⁶. El principio de participación implica la determinación de mecanismos efectivos para involucrar a los grupos más desaventajados y afectados por la corrupción, asegurarse que éstos comprendan la finalidad de su participación, de qué modo se emplearán sus opiniones y cuál será, al final, su impacto concreto en la toma de decisión. Asimismo, es importante contar con garantías de que los procesos participativos no serán cooptados por arreglos de poder formales e informales¹¹⁷.

¹¹⁴ Convención Interamericana contra la Corrupción CICC, artículo 3 No. 11; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 13; UNODC y UNICRI, Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, 2009, págs. 4-5.

¹¹⁵ “El papel de una sociedad civil comprometida en la lucha contra la corrupción es decisivo. Los importantes éxitos alcanzados en la concienciación acerca de la corrupción en la sociedad y, por lo tanto, en la lucha contra ella pueden atribuirse en gran medida a una sociedad civil viable, incluidos los medios de información pública independientes”. Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales Sra. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio del 2005, párr. 53.

¹¹⁶ Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades, Ginebra, 2011, págs. 2-6.

¹¹⁷ Los estándares internacionales sobre el derecho a consulta de los pueblos indígenas e impacto ambiental pueden ofrecer directrices de especial utilidad en materia de participación. Ver Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

121. Como eje transversal de los principios anteriormente mencionados, la Comisión reitera que las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.
122. En el sistema universal, también se ha destacado la convergencia entre estos principios propios de la lucha contra la corrupción y los derechos humanos con la indicación de que: “hay paralelos entre los principios más importantes de la lucha contra la corrupción (como la participación, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas) y el alcance de los derechos humanos (como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, el acceso a la información, y el principio de no discriminación). Por consiguiente, reforzar el goce de los derechos humanos en general, y de derechos políticos específicos y del principio de no discriminación en particular, es un valioso instrumento de lucha contra la corrupción. Mientras el derecho penal y el derecho privado suponen la adopción de medidas de represión y reparación para combatir la corrupción, la promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos constituyen una medida preventiva de lucha contra la corrupción”¹¹⁸.
123. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha señalado que la corrupción vulnera los principios básicos de los derechos humanos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y la participación significativa y que, a la inversa, cuando esos principios se defienden y aplican, es el medio más eficaz de lucha contra la corrupción”¹¹⁹.
124. A partir de esta noción amplia de la corrupción y de los diversos actores involucrados, de una caracterización de las diversas formas de corrupción que dan cuenta de un fenómeno estructural, con factores institucionales y culturales que la fomentan y permiten, y con principios que deben guiar su combate, la CIDH abordará en la siguiente sección las dimensiones en las que este fenómeno de corrupción estructural impacta en materia de democracia, Estado de Derecho y derechos humanos en la región.

¹¹⁸ Naciones Unidas, Asamblea General. Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. 14 de mayo de 2014. A/HRC/26/42, párr. 21.

¹¹⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe resumido acerca de la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/23/26, 18 de abril de 2013, párr. 5.

D. Impacto negativo de la corrupción en la democracia y el Estado de Derecho

125. En una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros¹²⁰.
126. Con base en este vínculo sustantivo entre el sistema democrático y el Estado de Derecho, la CIDH considera que la corrupción constituye un fenómeno que afecta la institucionalidad democrática. En efecto, en una sociedad democrática es necesario prevenir y reprimir aquellas prácticas corruptas, ya sea individuales y/o estructurales, que afecten la garantía de derechos humanos en un Estado de Derecho¹²¹.
127. Un primer impacto que genera la corrupción es en la estabilidad democrática, en la medida que la corrupción tiene una clara dimensión institucional y no solo económica. Al respecto, en 2001, la CIDH indicó que “la corrupción constituye un elemento importante a tener presente respecto al análisis de la institucionalidad democrática en los Estados, puesto que diversos Estados miembros de la OEA, [...], han reconocido que 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 instituciones democráticas, evita las distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”¹²².
128. La corrupción también tiene un impacto directo en la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. En efecto, la corrupción genera un doble efecto. Por una parte, envía un mensaje equivocado a la sociedad ya que esta ve cómo las autoridades públicas utilizan al Estado para beneficios privados, desviándola del cumplimiento de sus funciones propias y en muchos casos eso va acompañado de una amplia impunidad frente a los casos de corrupción. Además, los actos de corrupción a gran escala afectan las posibilidades financieras para que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos deslegitimando su

¹²⁰ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de Junio de 2005. Serie C n° 127, párr. 191. La cita original corresponde a: Opinión Consultiva. OC-8/87, párr. 26.

¹²¹ Lutz, R. *On combating the culture of corruption*. Southwestern Journal of Law and Trade in Americas, (263), 2004 págs. 263-265.

¹²² CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. 9 marzo 2001. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52 En el mismo sentido, en Naciones Unidas, la Relatora sobre el tema de corrupción el 2003 señalaba que “La corrupción es una amenaza grave para la sostenibilidad de la democracia. La estabilidad política de un país se erosiona cuando, debido a la corrupción, no existe un marco institucional para el establecimiento de un gobierno democrático. Se implanta la dictadura, con todas sus consecuencias negativas para el disfrute de los derechos humanos. No existe transparencia ni se exigen responsabilidades; se puede comprar fácilmente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al tiempo que se sacrifica la independencia del poder judicial; el resultado es una sociedad con poca o ninguna dignidad que pierde su autoestima”. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. *La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*. E/CN.4/Sub.2/2003/18. 14 de mayo del 2003.

razón de ser ante la sociedad. En relación con la impunidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones, la Comisión señaló que “la impunidad y la corrupción menoscaban la confianza de la ciudadanía en las autoridades, lo cual también genera impunidad que exacerba el clima de violencia. Es un problema que permea desde las policías, las instituciones de justicia, muchas procuradurías, y genera una percepción generalizada de impunidad”.¹²³

129. Más recientemente, la Comisión señaló que en términos generales “los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe una corrupción extendida. Por el contrario, la privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países latinoamericanos. Además, la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como los DESCA”¹²⁴.
130. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado sobre esta materia que “el debilitamiento de las instituciones y la erosión de la confianza de la población en el gobierno como por la limitación a la capacidad de los gobiernos para cumplir todas sus obligaciones en materia de derechos humanos y lograr, hasta el máximo de los recursos disponibles, los Objetivos de Desarrollo Sostenible”¹²⁵.
131. Asimismo, la corrupción tiene un gran impacto respecto del Estado de Derecho. En efecto, el fenómeno de corrupción tiene consecuencias negativas con relación a tres principios que deben ser destacados. Por una parte, afecta el principio de la primacía de la ley; en segundo lugar, daña el ideal de la búsqueda del bien común por parte de las autoridades como base de su legitimidad; y en tercer lugar, afecta la independencia de las autoridades.
132. Efectivamente, al incurrirse en actos ilícitos a través de actos de corrupción, el principio de primacía de la ley, propio de un Estado de Derecho se afecta gravemente. La gravedad radica en el hecho de que quienes incurren en estos actos ilícitos son precisamente las autoridades encargadas de dictar las leyes, ejecutarlas y controlar otros poderes, así como también quienes constituyen el aparato burocrático público. El efecto negativo que esto produce en la legitimidad de las instituciones y la confianza ciudadana en el Estado de Derecho es evidente y daña el sistema democrático¹²⁶. Además, la corrupción produce un impacto directo en

¹²³ CIDH. Situación de los derechos humanos en México. OEA. Ser.L/V/II. Doc 44/15, 31 de diciembre del 2015.

¹²⁴ CIDH. Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA. Ser.L/V/II. Doc 209/17. 31 de diciembre del 2017.

¹²⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 del Comité de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/RES/35/25, pág. 2. 23 de junio de 2017.

¹²⁶ García, J. Dinero y Política: La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina. Revista IIDH. Vol 34-35. 2001-2002. Pp. 523-550. El autor ha señalado que es en este contexto donde se produce “la aparición de outsiders, movimientos espontáneos, saudades por ejercicio autoritario del poder, aumento del abstencionismo electoral, desencanto, desconcierto, y graves crisis de gobernabilidad, lo cual son

relación con el principio del bien común, anhelo legítimo de la sociedad democrática.¹²⁷ En efecto, la corrupción afecta el deber del Estado de tomar decisiones con base en el bien de la mayoría y no en el bien de una minoría por el solo hecho de que mediante la corrupción la autoridad que se corrompe está en condiciones de desviar los intereses colectivos a intereses individuales. Asimismo, se rompe el principio de independencia de las autoridades, quienes por diversos mecanismos ilegítimos pasan a estar comprometidas con intereses privados.

133. Los actos que desvían las decisiones desde el bien común a beneficios privados dañan la base de la convivencia democrática al generar privilegios en el acceso a la toma de decisiones en base al poder que generan los actos de corrupción¹²⁸. Esto tiene un impacto directo en el ideal democrático y en el Estado de Derecho, en tanto un sistema de reglas comunes donde el poder está controlado por instituciones reguladas legalmente. Por ejemplo, cuando mediante la corrupción se alteran los equilibrios de poder, se manipula la elección de autoridades o se desnaturaliza el rol natural de las instituciones judiciales, se afectan seriamente las bases del sistema democrático que debe igual trato a los individuos sujetos a su jurisdicción.
134. Además de tener un impacto directo en materia de igualdad formal, la corrupción también tiene un impacto en materia de igualdad sustantiva. En efecto, la captura del Estado o la cooptación institucional, el tráfico de influencias y el cohecho, afectan el deber del Estado de tomar decisiones que pueden contrariar intereses privados, lo que puede tener un impacto en las políticas públicas para la concreción de los derechos humanos¹²⁹.
135. La Comisión ha expresado su profunda preocupación con respecto a denuncias¹³⁰ de corrupción de esta naturaleza en su Informe sobre Venezuela de 2017 que afectan gravemente el acceso y disfrute de los derechos humanos. En ese contexto, la CIDH reitera que los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia

síntomas de un desarreglo generalizado, que alimenta un rechazo de los partidos, a la participación política y a la política en general, lo que erosiona en su conjunto al régimen democrático”.

¹²⁷ Dworkin, R. *Virtud Soberana*. La teoría y la práctica de la igualdad, Grupo Paidós. Barcelona. 2003., págs. 206-230.

¹²⁸ Dawood, Y. Classifying corruption. Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy, (9), 2014. Pág. 103-133.

¹²⁹ Hellman, J. y Kaufmann, D. La captura del Estado en economías en transición. Finanzas & Desarrollo. Septiembre de 2001.

¹³⁰ Algunas de estas denuncias serían: (i) el presunto desvío de 1040 cajas de carne de res de la empresa MERCAL, adscrita al Ministerio de la Alimentación; (ii) la presunta exigencia ilegal de dinero por parte de funcionarios públicos para tramitar guías de movilización a productores agrícolas; (iii) el presunto robo de dinero que debía ser utilizado para la compra de productos distribuidos por los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP); (iv) la presunta apropiación indebida de insumos médicos en el Hospital Universitario del estado de Falcón; (v) el presunto desvío de más de 18 toneladas de arroz; (vi) la negativa de vender bolsas de comida de los CLAP a quienes no participaron de los comicios de la Asamblea Nacional Constituyente, (vii) el incumplimiento de una empresa en la realización de 161 casas en Carora (Lara) en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela; (viii) el presunto cobro de dinero para gestionar la asignación de unidades de esta misma misión; y (ix) la compra sobrevaluada en un 55% de alimentos provenientes de México para los CLAP. Asimismo, preocupa que de acuerdo a un estudio del 2016 de Transparencia Internacional, el índice de soborno para acceder a un hospital oscile entre el 31 y 40%; mientras que el índice para acceder a servicios públicos se encuentra entre el 41 y 50%. CIDH. Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017, párr. 411.

de derechos humanos cuando existe una corrupción extendida. La privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países de las Américas. En consecuencia, la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como DESCA¹³¹.

E. Impacto negativo de la corrupción en los derechos humanos

136. Dado la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos; y por otro lado, las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.
137. Un primer grupo de situaciones que preocupa a la Comisión corresponde a aquellas en que mediante actos de corrupción se incumplen directamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos¹³². Puede configurarse una violación de derechos humanos y con ello la responsabilidad internacional, cuando un acto o situación de corrupción constituye o motiva un incumplimiento a una obligación internacional y dicho ilícito es atribuible al Estado. De conformidad con los principios del derecho internacional de los derechos humanos¹³³, el Estado tiene la obligación de reparar a las víctimas por las violaciones de derechos humanos cometidas en su perjuicio.
138. Una segunda dimensión que es necesario clarificar es la relación contextual entre el fenómeno de corrupción y las violaciones de derechos humanos, esto es, las distintas formas en que se presenta la corrupción en la región y su vínculo con distintos tipos de violaciones de derechos humanos. Es claro que no sólo la corrupción viola derechos humanos, sino que se debe prestar atención a la forma en que diversos contextos de corrupción facilitan y/o fomentan la vulneración de derechos humanos. Lo anterior es relevante en la determinación de las medidas adecuadas que deben adoptar los Estados para erradicar la corrupción en la región.
139. La Comisión considera que el vínculo más evidente se da entre las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y los casos de corrupción, entendida como cooptación del Estado y desviación institucional. Las dictaduras y gobiernos que devienen en autoritarios aunque tengan un origen democrático, se caracterizan

¹³¹ CIDH. Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017, párrs. 410-411.

¹³² Ver, en este mismo sentido: Naciones Unidas, Asamblea General. 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, párr. 29. Dicho principio también sería aplicable en el caso de que la violación de derechos se origine en un acto de corrupción.

¹³³ CIDH. Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1 19 febrero 2008.

por la concentración ilegítima de poder estatal, amplios espacios de discrecionalidad, ausencia de mecanismos institucionales y sociales de control, garantía generalizada de impunidad y una normalización de la ilegalidad. Tal como ha sido observado por la CIDH en la región, es claro que los contextos de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos están íntimamente unidos con condiciones que propician la corrupción, en un entramado que se retroalimenta. Tanto los actos individuales de corrupción, como los actos sistémicos conviven y dan cuenta de formas diversas de afectaciones de derechos mediante corrupción, como malversación de fondos, impunidad, traspaso de empresas públicas a grupos cercanos al poder político, violencia, represión estatal frente al control ciudadano y de la prensa, siendo estas prácticas comunes en los sistemas autoritarios. En estos casos la lucha por los derechos humanos es también la lucha contra la corrupción y viceversa. Un caso ilustrativo es el de la represión estatal en Nicaragua¹³⁴.

140. En el caso de violaciones estructurales de derechos humanos, el vínculo con la corrupción es menos evidente, pero está igualmente presente. Los casos de violaciones estructurales de derechos humanos corresponden a aquellas situaciones donde las violaciones de derechos que afectan a ciertos colectivos en condiciones de vulnerabilidad histórica en el goce y ejercicio de sus derechos, están directamente vinculadas con complejos entramados institucionales y culturales que fomentan, permiten o directamente producen las afectaciones de derechos y cuya resolución requiere de un actuar coordinado de todo el aparato estatal¹³⁵. En estos casos el vínculo se da con diversas manifestaciones del fenómeno de corrupción en la región. Por una parte, en estos contextos la corrupción aislada afecta en forma agravada a sectores desaventajados que pueden ser objeto de prácticas extorsivas de distinta naturaleza. Por otra parte, casos de gran corrupción y macro-corrupción también tienen un impacto en estos grupos, ya que muchas veces los fondos que se sustraen del erario público son precisamente aquellos destinados a estos sectores prioritarios de las políticas sociales del Estado. Más grave aún, los casos de cooptación institucional afectan en forma desproporcionada a estos colectivos, agravando su vulnerabilidad que se traduce en distintas formas de violencia e impunidad, particularmente cuando la cooptación está vinculada con el crimen organizado¹³⁶.

F. Dinámicas de interacción entre protección de derechos humanos y la lucha contra la corrupción

141. La relación entre corrupción y derechos humanos no se agota en los efectos negativos que proyecta el fenómeno de la corrupción en sus distintas modalidades en el pleno goce y ejercicio de derechos humanos, y por ende, en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados de garantizar y respetar dichos

¹³⁴ CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 junio 2018.

¹³⁵ Nash, Claudio; Aguiló, Pedro & Bascur, María Luisa. Corrupción y Derechos Humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos. 2014.

¹³⁶ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre 2017.

derechos. Una dimensión adicional que cobra cada vez mayor relevancia son las dinámicas de la interacción entre la protección de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción.

142. En efecto, la Comisión considera como dinámica de interacción, aquella dada por las confluencias entre las agendas del movimiento anti-corrupción y el movimiento por los derechos humanos. Ambas agendas tienen el potencial de repercutir sobre la otra: mientras que la lucha contra la corrupción puede tener un efecto positivo en el goce y ejercicio de los derechos humanos, la promoción de los derechos humanos reduce las oportunidades de corrupción y mejora las políticas públicas para su erradicación.
143. En primer lugar, distintos organismos internacionales han destacado el aporte ético y legal que brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la lucha contra la corrupción. Sobre la base de estos valores morales y elementos normativos, la lucha contra la corrupción es una política pública con sustento en las obligaciones internacionales de los Estados que están obligados a su cumplimiento de buena fe en virtud del artículo 26 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados. De esta forma, el combate a la corrupción pasa a ser parte del acervo que está bajo las competencias de los órganos internacionales en materia de derechos humanos y la sociedad se ve empoderada para exigir su erradicación. En segundo lugar, el enfoque de derechos humanos aporta a la lucha contra la corrupción la centralidad de las víctimas, el deber de prevención y nuevos criterios de causalidad tal como ya se ha señalado. En tercer lugar, es posible destacar que el movimiento de derechos humanos tiene un largo desarrollo de implementación de estándares internacionales en el ámbito interno y de tutela nacional e internacional que puede ser de gran utilidad para el movimiento anti-corrupción, particularmente, su judicialización. Finalmente, es en el uso de los mecanismos institucionales de protección de derechos humanos desarrollados internacionalmente donde la lucha contra la corrupción puede mejorar sustancialmente sus resultados.
144. La Comisión advierte que para la eficacia de las medidas destinadas a atacar la corrupción, de conformidad con las obligaciones internacionales, resulta fundamental tener en cuenta los contextos en que deben garantizarse los derechos humanos por parte de los Estados de manera que se incluya un diagnóstico sobre la situación de corrupción que amenaza su pleno goce y ejercicio.
145. Esta sinergia se traduce en algunas cuestiones concretas. Una de ellas es el impacto que tienen los contextos de corrupción en la adopción de medidas de protección internacional, por ejemplo las medidas cautelares otorgadas por la Comisión y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana. En ese sentido, un ejemplo por parte de la Comisión son las medidas cautelares adoptadas en beneficio de la magistrada Gloria Porras de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala¹³⁷, toda vez que en la resolución que concede la medida cautelar se hicieron expresas referencias en los antecedentes de hecho tanto del contexto de violencia contra miembros de la administración de justicia que han estado investigando casos de

¹³⁷ CIDH. [Resolución sobre Medida cautelar No 431-17](#) Gloria Patricia Porras y familia respecto de Guatemala, 29 de agosto de 2017.

corrupción en Guatemala¹³⁸, como la situación personal de la magistrada¹³⁹. Sobre dicha base, la CIDH concluyó que existía riesgo para la vida e integridad de la magistrada Porras como para su familia,¹⁴⁰ y que existía urgencia en las medidas y riesgo de irreparabilidad porque se estarían afectando sus derechos a la vida e integridad. Ello impacta en el cumplimiento de sus labores como magistrada en condiciones de “independencia, libre de amenazas, agresiones u hostigamientos”¹⁴¹. Otro caso en el mismo sentido es el de las medidas cautelares a favor de Miguel Ángel Gálvez y su familia, quien en su condición de juez estaba investigando casos de corrupción de alta connotación¹⁴² y atendido el contexto del país¹⁴³ y las investigaciones a su cargo,¹⁴⁴ lo ponían en una situación de amenaza grave a sus derechos.¹⁴⁵ De la misma forma, los órganos del sistema ha venido considerando el contexto de corrupción a efecto de evaluar el contenido y alcance de las obligaciones del Estado y particularmente, las medidas de reparación pertinentes. En este mismo sentido, la Comisión continuará considerando el fenómeno de corrupción como un antecedente de contexto en materia de supervisión a los Estados, en el marco de las funciones y mandato de la CIDH

146. En conclusión, la convergencia entre el movimiento de derechos humanos y el de lucha contra la corrupción genera una serie de posibilidades de retroalimentación que, manteniendo las particularidades de cada uno, apunta en el sentido de la complementariedad y de garantizar eficacia en las políticas públicas en la lucha contra la corrupción, como será oportunamente desarrollado en el capítulo referido al enfoque de derechos humanos en las referidas políticas públicas anticorrupción.

¹³⁸ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 431-17 Gloria Patricia Porras y familia respecto de Guatemala, 29 de agosto de 2017. 19, párr. 20 y 21.

¹³⁹ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 431-17 Gloria Patricia Porras y familia respecto de Guatemala, 29 de agosto de 2017. párr. 22.

¹⁴⁰ “Tomando en consideración las características específicas del presente asunto y el contexto particular en el cual se presenta, la CIDH considera que se ha establecido prima facie que la vida e integridad personal de la señora Gloria Patricia Porras Escobar se encuentran en riesgo. Las características del presente asunto, en el marco de posibles represalias por las labores que desempeña la señora Gloria Patricia Porras Escobar, sugieren que los miembros de su núcleo familiar comparten los mismos factores de riesgo”. CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 431-17 Gloria Patricia Porras y familia respecto de Guatemala, 29 de agosto de 2017.

¹⁴¹ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 431-17 Gloria Patricia Porras y familia respecto de Guatemala, 29 de agosto de 2017.

¹⁴² CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 351-16 y 366-16 Miguel Ángel Gálvez y familia respecto de Guatemala, 21 de agosto de 2016.

¹⁴³ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 351-16 y 366-16 Miguel Ángel Gálvez y familia respecto de Guatemala, 21 de agosto Ibidem, párr. 11.

¹⁴⁴ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 351-16 y 366-16 Miguel Ángel Gálvez y familia respecto de Guatemala, 21 de agosto de 2016, párr. 10.

¹⁴⁵ CIDH. Resolución sobre Medida cautelar No 351-16 y 366-16 Miguel Ángel Gálvez y familia respecto de Guatemala, 21 de agosto de 2016, párrs. 12, 13 y 14.

G. *Afectaciones e impacto de la corrupción sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*

147. La temática de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) ha sido uno de los puntos de encuentro tradicional entre la agenda de derechos humanos y la de lucha contra la corrupción. Sin duda, la forma en que se han positivizado los derechos humanos en el ámbito internacional trae aparejados algunos desafíos importantes para los órganos de control. Poder determinar qué significa la obligación de disponer del “máximo de los recursos”, el impacto en materia de progresividad, y la posibilidad de exigirlos directamente o través de derechos civiles y políticos, han sido el vínculo con el fenómeno de la corrupción. Ello explica por qué la primera relatoría especial dedicada al tema de corrupción de Naciones Unidas fue vinculada directamente con el tema de los DESCAs.¹⁴⁶
148. La CIDH señaló en su Resolución 1/17: “La Comisión observa con preocupación cómo el flagelo de la corrupción afecta a diferentes países de la región. En ese sentido, la Comisión reafirma la importancia que tiene la lucha contra la corrupción para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya efectividad depende de políticas y presupuesto públicos”.¹⁴⁷
149. Por su parte, en la Resolución 1/18, se indicó que: “la corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. Entre estos grupos, las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes y pueblos indígenas son los más afectados. Asimismo, el impacto de la corrupción es muy grave en la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, en las personas migrantes, y en personas LGBTI”.¹⁴⁸
150. Asimismo, en el informe sobre Venezuela de 2018, la CIDH formuló una apreciación general sobre el tema en la región: “En ese contexto, reitera que los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe una corrupción extendida. Por el contrario, la privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles

¹⁴⁶ La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos constituyó un mandato para un relator especial sobre la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales a través de la resolución 2003/2 de 13 de agosto de 2003. Dicho mandato fue apoyado por la Comisión de Derechos Humanos a través de su decisión 2004/106. Se nombró a Christy Mbonu Relatora Especial y se le encargó la elaboración de un estudio amplio sobre la corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base de su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/2003/18) y las opiniones expresadas durante el debate sobre la cuestión en el 58º período de sesiones de la Subcomisión.

¹⁴⁷ CIDH. Resolución 1/17 Derechos Humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, 12 de septiembre de 2017.

¹⁴⁸ CIDH. Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos, N° 3, letra b).

consecuencias que produce la corrupción en los países latinoamericanos. Además, la corrupción estimula la discriminación y agrava la situación socio-económica de las personas que viven en situación de pobreza o de exclusión y de discriminación histórica, impidiendo el ejercicio de sus derechos, tanto civiles y políticos como DESCA”.¹⁴⁹

151. En el mismo sentido, el Consejo de Derechos Humanos ha expresado su preocupación “por el hecho de que la corrupción generalizada incide cada vez más negativamente en el disfrute de todos los derechos humanos, en particular haciendo disminuir los recursos a disposición de todos los sectores del desarrollo, de modo que se dificulta la realización de todos los derechos humanos”.¹⁵⁰
152. El Comité Asesor ha ido más allá y ha relevado los impactos que tiene la corrupción para la sociedad en su conjunto, poniendo énfasis, precisamente, en el tema de los recursos para la satisfacción de derechos humanos: “[...] la corrupción puede afectar a toda la sociedad (consecuencias negativas generales). Esto significa que, además de los efectos de la corrupción en personas o grupos, esta también repercute negativamente en toda la sociedad, en sentido nacional o internacional. Hay dos aspectos principales que se mencionan con frecuencia en los debates sobre las consecuencias negativas de la corrupción en los derechos humanos. El primero se relaciona con los recursos financieros y económicos que se ven afectados por la corrupción. Las prácticas corruptas desvían fondos del desarrollo y suponen, por consiguiente, una reasignación de recursos que puede interferir con el efectivo respeto de los derechos humanos, en especial de las personas vulnerables. La corrupción reduce los recursos disponibles para la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales (y, por ende, socava el cumplimiento de las obligaciones estatales en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El segundo aspecto se refiere a hacer efectivos la democracia y el Estado de Derecho. Si las autoridades de un Estado están dominadas por la corrupción, se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el Estado de Derecho”.¹⁵¹ La CIDH también subraya que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por los altos niveles de corrupción e impunidad que persisten en varios Estados del hemisferio y los efectos devastadores para el efectivo disfrute de los DESCA. Así, en sus observaciones finales a los informes periódicos presentados por varios Estados de la región, ha requerido abordar las causas subyacentes de la corrupción, mejorar los marcos de transparencia, participación y rendición de cuentas, así como acciones que

¹⁴⁹ CIDH. Situación de los derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II, Doc, 31 diciembre 2017, párr. 412.

¹⁵⁰ Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 29/11 del Consejo de Derechos Humanos. 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/RES/29/11, 22 de julio de 2015.

¹⁵¹ Naciones Unidas, Asamblea General. Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, 5 de enero de 2015. A/HRC/28/73, párr. 20, letra c.

fortalezcan la capacidad de respuesta a la corrupción por parte de la judicatura de manera independiente¹⁵².

153. El objetivo de este apartado es analizar el impacto multidimensional y transversal de la corrupción sobre los DESCAs. Para ello, se establecerá el rol de los DESCAs en la lucha contra la corrupción y se desarrollarán algunos ejemplos concretos de derechos que se ven fuertemente afectados por la corrupción. Finalmente, se formularán algunas referencias a dos temas íntimamente ligados a esta materia, como son, la corrupción en la contratación pública y DESCAs, y la relación entre corrupción y la situación de pobreza.

1. Máximo de los recursos disponibles

154. La CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) subrayan que los recursos económicos y financieros son necesarios tanto para la realización de los derechos civiles y políticos como los DESCAs, el Estado necesita financiamiento tanto para la operación de su sistema de justicia o elección de autoridades políticas como para la implementación de su sistema educativo o sanitario. En particular, respecto a los DESCAs, la falta o desvío de recursos públicos por actos de corrupción afectan no solo las obligaciones inmediatas de los Estados para la realización de tales derechos, además tienen un correlato particular con la obligación de progresividad para su realización plena, e incluso, pueden significar la existencia de regresiones concretas en su disfrute. De allí que un primer acercamiento al tema de corrupción y DESCAs se da en el ámbito del cumplimiento del deber de los Estados de destinar “el máximo de los recursos disponibles” a la realización y satisfacción de tales derechos.¹⁵³ El vínculo se ha hecho evidente porque cuando la corrupción consiste en el desvío ilícito de fondos públicos en beneficio de intereses privados o cuando el ejercicio del poder se materializa en impedir que se recaude, disponga y use tales recursos desde un enfoque de derechos, el resultado es que se impide cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en general al disponer de menos recursos.

¹⁵² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (Paraguay), UN Doc. E/C.12/PRY/CO/4, 20 de marzo de 2015, párr. 11; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (Venezuela), UN Doc. E/C.12/VEN/CO/3, 7 de julio de 2015, párr. 12; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (Guyana), UN Doc. E/C.12/GUY/CO/2-4, 28 de octubre de 2015, párrs. 18 y 19; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (Honduras), UN Doc. E/C.12/HND/CO/2, 11 de julio de 2016, párrs. 17 y 18; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (Colombia), UN Doc. E/C.12/COL/CO/6, 19 de octubre de 2017, párrs. 21 y 22; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales (México), UN Doc. E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, párrs. 16 y 17.

¹⁵³ “La corrupción reduce los recursos disponibles para la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales (y, por ende, socava el cumplimiento de las obligaciones estatales en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”. Naciones Unidas, Asamblea General. Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. 5 de enero de 2015. A/HRC/28/73, párr. 20.c.

155. La CIDH y su REDESCA identifican cuatro situaciones a este respecto. La primera es que producto de actos de corrupción se desvíen fondos destinados a la realización de los DESCAs. En dicho caso, la corrupción será un obstáculo para que el Estado cumpla sus obligaciones en la materia de manera plena.¹⁵⁴ Es decir, la afectación a dichos derechos se presenta por el socavamiento y menor nivel de disposición de fondos públicos necesarios para la real efectividad de los DESCAs. Estos casos deben ser investigados, sancionados y se deben disponer medidas para la restitución de los fondos desviados.
156. Un segundo escenario que se presenta es cuando en un servicio público dirigido a la realización de los DESCAs se ve afectado por formas de macrocorrupción y, por tanto, los fondos públicos son desviados en tal magnitud que no es posible satisfacer adecuadamente los derechos de los ciudadanos que dependen de dichas prestaciones. Ejemplo de esto son los desvíos de fondos a gran escala en los sistemas de seguridad social, servicios de salud, vivienda y educación, sistemas previsionales, entre otros. En estos casos, el Estado debe perseguir las responsabilidades, recuperar los activos, y tomar todas las medidas necesarias para restablecer el servicio afectado por la corrupción. Aquí hay grupos que son identificables y que deben ser reparados en tanto víctimas de violación a sus derechos derivadas de actos de corrupción de gran magnitud.
157. Un tercer escenario se da cuando un servicio público o programa social diseñado para dar efectividad a los DESCAs es cooptado por intereses privados que lo desvían de sus funciones u objeto propios. En estos casos ya no solo estamos ante actos ilícitos relacionados al desvío de grandes sumas de dinero, sino ante prácticas criminales que afectan directamente el contenido sustancial de los DESCAs. Ejemplo de esto son los casos donde los servicios de salud no solo son diezmados, sino que a las personas se les suministran medicamentos de mala calidad o directamente placebos, o cuando los equipamientos o insumos médicos no son los adecuados para tratamientos complejos (como diálisis, operaciones quirúrgicas, entre otros). Aquí se encuentran formas de violación de derechos humanos provocadas directamente por los actos de corrupción. En estos casos la respuesta del Estado es más compleja ya que debe asegurar la desarticulación de dichas estructuras criminales, restablecer el buen servicio público y, además, identificar y reparar las víctimas de dichos actos criminales y como así también a aquellas personas que se vieron afectadas por no poder acceder a los bienes y servicios que materializan el disfrute de sus DESCAs.¹⁵⁵

¹⁵⁴ “La corrupción no ha sido ajena a los gobiernos post conflicto armado, afectando no sólo la legitimidad de sus gobernantes y los derechos de los gobernados, sino en forma profunda el erario nacional, de por sí insuficiente para los requerimientos de sus ciudadanos de al menos, vida digna, salud, trabajo, educación, justicia”, CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre 2017, párr. 53.

¹⁵⁵ En un informe sobre Paraguay en 2001, la Comisión ya ponía el acento en este tema por información que había recibido: “También se ha señalado, respecto a la relación entre corrupción y derechos económicos, sociales y culturales, que cuando la decisión de un Ministro ‘es “comprada”, la decisión que él toma se encuentra influenciada primariamente por hasta qué punto se enriquecerá personalmente. Por ejemplo, un gobierno obligado a tomar acciones deliberadas, concretas y dirigidas a lograr el nivel más alto y más estable posible de empleo puede ser convencido, a través de la corrupción, de escoger un proyecto enfocado más intensamente en el capital que otro enfocado con más intensidad en el empleo”. CIDH.

158. El cuarto supuesto es cuando las autoridades se ven influenciadas por intereses privados para mermar indebidamente la capacidad del Estado de acceder a fuentes de financiamiento que le permitan hacer efectivos los DESCAs. En particular, aquí resulta clave que el diseño e implementación del sistema fiscal y tributario tenga en cuenta un enfoque de derechos humanos, incluyendo los principios de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información; los bajos niveles de recaudación de impuestos, sumada a las deducciones y exoneraciones fiscales así como a prácticas de evasión tributaria tienen un impacto negativo y representan un obstáculo para el financiamiento de políticas y programas sobre DESCAs, de allí que el ejercicio de una posición privilegiada para desviar el poder público con el fin de debilitar las normas tributarias o la capacidad regulatoria y supervisora del Estado respecto a los DESCAs y los derechos humanos en general deba ser enérgicamente combatida por las autoridades competentes¹⁵⁶.
159. En todos los casos, los Estados tienen la obligación de implementar mecanismos que permitan retomar la legalidad y buen funcionamiento de las instituciones implicadas a fin de que no persista la vulneración de los DESCAs. Asimismo, es importante tener presente que el Estado es responsable tanto si presta directamente los servicios públicos o estos han sido tercerizados a privados. Los servicios sociales están destinados a cumplir un deber del Estado por lo que su concesión a privados no exime al Estado de su responsabilidad.¹⁵⁷ La jurisprudencia interamericana ha sido clara en subrayar deberes específicos de los Estados en estos contextos, así por ejemplo, la Corte IDH ha indicado que “[l]a prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo”¹⁵⁸. En consecuencia, los Estados tienen el deber de regular, fiscalizar y proteger a las personas frente al incumplimiento de sus derechos humanos con base en actos o situaciones de corrupción en los servicios sociales sean administrados directamente o mediante empresas y agentes privados.

2. Discriminación

160. Una segunda aproximación al tema de corrupción y DESCAs se da en materia de discriminación. La prohibición de discriminación es un elemento común para todas las categorías de derechos e implica tanto medidas de abstención en realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación como la exigencia de medidas positivas y una actuación activa de los Estados para revertir o cambiar situaciones discriminatorias

Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110, doc. 52, 9 marzo 2001 párr. 152.

¹⁵⁶ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre 2017, párrs. 493-502.

¹⁵⁷ Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 184.

¹⁵⁸ Corte IDH. Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 96.

existentes en sus sociedades. En general, la CIDH y su REDESCA observan que los actos de corrupción tienen un efecto desproporcional en el disfrute de los DESC de las personas históricamente discriminadas y excluidas, incluyendo aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema, al tener menos elementos para defenderse y hacer frente al abuso del poder tanto del Estado como de empresas o entidades privadas. La corrupción al propiciar la concentración de recursos, desdibujar los fines públicos de las instituciones estatales y desviar el poder hacia intereses privados, estimulan el mantenimiento de la discriminación y exclusión social. Es decir, estas prácticas impiden a estas personas en situación de vulnerabilidad gozar en general de los elementos de accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad de los DESC, disminuyen sustancialmente sus oportunidades de realizar su derecho al desarrollo y amenazan directamente las condiciones de una vida digna.

161. Una manifestación de la relación entre corrupción y realización de los DESC se da cuando para acceder a un servicio del Estado las personas se ven exigidas en la práctica de pagar sobornos o entregar algún tipo de prebenda al funcionariado público. Las personas que no los pagan quedan excluidas o ven demorado el acceso al goce de sus derechos sociales, que en su mayoría se encuentran garantizados por los Estados en sus marcos normativos. Por su parte, quien paga por acceder a un servicio público o para mejorar la atención, obtiene un privilegio que no es legítimo. Dicho trato no es objetivo ni razonable y tampoco puede considerarse que tenga un fin legítimo. Esta violación de derechos humanos obliga al Estado a tomar medidas para que cesen estas prácticas y mejorar la prestación de servicios públicos. Indiscutiblemente, en casos donde es la única forma de acceder a los servicios públicos, la responsabilidad principal se encuentra en quién exige el pago y no en quién está obligado a acceder a él. Cuando se producen estas formas de corrupción el Estado debe tomar las medidas para cesar la situación y sancionar a los responsables. En otros casos, la discriminación está dada por el hecho que, con base en un acto o situación de discriminación, como en los casos de cooptación institucional, el Estado no toma las medidas adecuadas para poder prestar servicios públicos en forma preferente a sectores en situación de vulnerabilidad. En estos casos también existe una discriminación con base en la corrupción y que debe ser reparada adoptando las medidas correctivas para que las acciones destinadas preferentemente a estos sectores cumplan con su objetivo.
162. Una forma de corrupción que preocupa a la Comisión es el clientelismo y su impacto en materia de igualdad. El tratar en forma diferenciada a las personas dependiendo de sus opiniones políticas, es una forma de discriminación. De esta forma, cuando el acceso a los servicios públicos depende de la pertenencia a un cierto sector político, religioso u otro, se está haciendo una diferenciación prohibida por las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, ya que se busca un beneficio privado con bienes públicos. Así, por ejemplo, la CIDH y su REDESCA han manifestado su preocupación por el condicionamiento a la tenencia de un documento que acredite el acuerdo con el partido oficial del Gobierno en Venezuela para acceder a servicios de protección de los derechos a la salud y alimentación¹⁵⁹.

¹⁵⁹ CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derechos y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de 2017, párrs. 411, 412 y 444; CIDH. [CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales urgen al Estado de Venezuela a](#)

También han manifestado su condena a la negación de atención sanitaria de emergencia a personas identificadas como opositoras del Gobierno en Nicaragua en el contexto de las protestas sociales y represión estatal durante el 2018, así como por represalias laborales tomadas por dicho Estado en contra de personal médico y docente por su oposición política¹⁶⁰.

3. Impacto y materialización de la corrupción en los DESCA

163. La CIDH y su REDESCA observan que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales pueden verse seriamente y negativamente impactados por la corrupción tanto de manera directa como indirecta. Un acto de corrupción afecta directamente un derecho cuando se le utiliza como medio para impedir su realización y disfrute efectivos, por ejemplo, cuando una persona debe realizar pagos irregulares para estudiar y acceder a atención sanitaria, cuando una empresa ejerce presión política e influencia indebida sobre las autoridades estatales para beneficiarse de tierras y recursos indígenas, cuando se desvía fondos destinados a programas y políticas públicas sociales particulares, o cuando en beneficio de intereses privados se debilita o anula el ejercicio de funciones regulatorias y supervisoras de los Estados en materia ambiental y laboral, entre otros. En estos supuestos la corrupción se usa como vía directa para afectar los derechos protegidos, sea como obstáculo para el acceso directo a su pleno disfrute o disminuyendo recursos específicos destinados para su garantía.
164. Por su parte, en otras situaciones, los actos de corrupción se presentan como una condición que contribuye a la ocurrencia de alguna violación de los DESCA indirectamente o de forma más sutil o encubierta, por ejemplo, cuando las autoridades se ven influenciadas a priorizar intereses privados dentro de su política fiscal disminuyendo la disponibilidad de sus recursos públicos en general, cuando evitan recuperar activamente recursos desviados a causa de actos de corrupción, cuando distorsionan los precios en procesos de contratación, o cuando priorizan intereses privados en concursos públicos de plazas educativas o sanitarias, poniendo en riesgo la calidad de los servicios de educación y salud, entre muchos otros. En estos supuestos, aún si no existe un vínculo directo con una violación concreta de derechos, la corrupción se convierte en un factor importante para la ocurrencia de hechos que pueden conducir a la afectación y falta de realización de dichos derechos. A continuación, la CIDH y su REDESCA describen de forma ejemplificativa cómo los actos de corrupción pueden impactar el contenido de

garantizar y respetar los derechos a la alimentación y a la salud, comunicado de prensa de 1 de febrero de 2018.

¹⁶⁰ CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86 21 de junio de 2018, párrs. 141 – 153; CIDH. Relatoría Especial DESCA de la CIDH expresa seria preocupación por despidos arbitrarios y hostigamientos contra personal médico, docentes de Universidad y estudiantes en Nicaragua, comunicado de prensa de 10 de septiembre de 2018; CIDH. REDESCA de la CIDH expresa su profunda preocupación ante discriminación por motivos políticos en el ejercicio de los derechos al trabajo y a la salud en Nicaragua, comunicado de prensa de 21 de agosto de 2019.

derechos específicos. En muchos de estos casos, ven con preocupación la extensión y especial afectación que puede llegar a producir en el disfrute de los DESCA.

165. El área de la salud es uno de los servicios públicos donde se concentra parte importante de los casos de corrupción más graves en la región. El derecho a la salud, tal como lo ha señalado el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tiene diversas dimensiones (disponibilidad, accesibilidad, aceptable y de buena calidad),¹⁶¹ y respecto de cada una de estas la corrupción puede tener un gran impacto.¹⁶² Solo a modo de ejemplo se señalan algunas de estas afectaciones. Las prestaciones médicas, los servicios de salud, entre otros aspectos relevantes requieren altas inversiones de recursos públicos, por lo que esta pasa a ser un área con múltiples posibilidades de que se den casos de corrupción. Asimismo, la corrupción mediante el desvío de recursos públicos imposibilita o dificulta que el Estado destine “el máximo de recursos disponibles” a esta área.¹⁶³
166. Una forma de corrupción que afecta directa y cotidianamente a las personas en la región es la necesidad de hacer pagos para acceder a los servicios de salud, o bien, ser derivados desde los servicios de salud públicos a los privados con el objeto de priorizar la generación de beneficios económicos particulares en vez de la garantía del derecho a la salud. Estas formas cotidianas y ampliamente extendidas de corrupción afectan directamente la accesibilidad a los servicios públicos. Asimismo, la corrupción afecta la calidad de los servicios de salud. El constante desvío de recursos termina debilitando la capacidad del Estado para mantener en buena forma la infraestructura y los equipos para brindar atención de salud. De la misma forma, el acceso a medicamentos de calidad puede verse fuertemente influenciado por el tema de corrupción; las empresas farmacéuticas pueden entregar sobornos o beneficios ilegítimos de distinto tipo para priorizar las compras de sus productos o ejercer presión en las autoridades para evitar un marco regulatorio que priorice el

¹⁶¹ Naciones Unidas, Asamblea General. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/72/137, 14 de julio de 2017.

¹⁶² “El sector de la salud está particularmente expuesto a la corrupción principalmente en razón de tres características: a) las asimetrías de poder o las disparidades de información entre los proveedores sanitarios y los pacientes, y entre los organismos públicos, el sector privado y los titulares de los derechos, entre otros; b) la incertidumbre inherente a la selección, la supervisión, la evaluación y la prestación de servicios de atención sanitaria; y c) la complejidad de los sistemas de salud: son tantos los participantes que resulta más difícil generar y analizar información de manera transparente. Un cuarto problema, a veces denominado “riesgo moral del proveedor”, es la posibilidad de que los profesionales de la salud, los funcionarios públicos o los agentes privados decidan actuar atendiendo a sus propios intereses y no a los de los titulares de derechos hacia quienes están obligados. Además, los sistemas de salud en los que faltan la transparencia, la participación y la rendición de cuentas ofrecen un fértil caldo de cultivo para la corrupción”. Naciones Unidas, Asamblea General. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/72/137, 14 de julio de 2017, párr. 16.

¹⁶³ El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en su informe de 2017, señalaba “La corrupción socava la obligación del Estado de hacer efectivo el derecho a la salud “hasta el máximo de sus recursos disponibles” 25. La malversación, en particular, hace que los recursos financieros se desvíen de su propósito original. La corrupción también reduce la capacidad de los Gobiernos de conseguir el máximo volumen de recursos, entre otras cosas mediante la cooperación internacional, ante todo porque hace que los países sean menos atractivos para los donantes y las inversiones²⁶, y puede propiciar la evasión de impuestos. Las medidas de prevención y protección contra los delitos de corrupción son pues un componente esencial de esta obligación”. Naciones Unidas, Asamblea General. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/72/137, 14 de julio de 2017, párr. 25.

acceso a los medicamentos como parte inherente al derecho a la salud, por ejemplo obstaculizando la aplicación de excepciones a las patentes y demorando el uso de medicamentos genéricos. Las autoridades también pueden establecer mecanismos ilícitos para beneficiarse económicamente mediante las transacciones entre el Estado y empresas dentro del sector salud. En cualquier caso, el erario público, como elemento clave para lograr la efectiva y plena realización de los DESCAs, se ve perjudicado y las personas y población afectada es inhabilitada para el ejercicio de su derecho a la salud. Además, la situación más grave se presenta cuando se dan formas criminales de corrupción donde se alteran los productos o servicios médicos, se entregan productos de mala calidad o sin los componentes adecuados para los tratamientos médicos asociados, entre otros.

167. Así, por ejemplo, la CIDH y su REDESCA, notan a partir de información pública, que en el ámbito del sistema de salud en Guatemala, uno de los casos de corrupción con efectos sobre la realización del derecho a la salud hace referencia a la realización – por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social- de un contrato de servicios de salud con empresas que no contaban con las condiciones técnicas para proveerlos, lo cual habría provocado afectaciones en varios pacientes. Los actos de corrupción también habrían girado en la manipulación de los procesos de compra para obtener beneficios económicos mediante transacciones de servicios médicos e insumos que habrían impactado la calidad y abastecimiento de determinados medicamentos esenciales en dicho país¹⁶⁴.
168. De manera general la corrupción dentro del sector de la salud puede darse dentro de tres escenarios, la administración de los recursos públicos destinados para tales fines (asignaciones presupuestales, por ejemplo para la construcción de clínicas y hospitales); manejo y distribución de instalaciones, bienes (insumos, medicamentos, equipo médico) y servicios destinados a la atención de la salud; y la proveniente de la relación entre el personal sanitario y las y los pacientes; estos mismos supuestos pueden replicarse en el debilitamiento de la obligación de respetar y garantizar otros derechos sociales como la educación.
169. En relación con el derecho a la educación también se dan formas de corrupción especialmente graves en la región. Al igual que en materia de salud, los cuantiosos recursos asociados al derecho a la educación, en todos sus niveles, hacen de este un área a la que debe prestarse especial atención porque su impacto se da en el largo plazo y muchas veces no es posible percibirlo mientras se está produciendo el daño. La necesidad de contar con infraestructura, materiales y personal para prestar los servicios educativos obligan al Estado a destinar cuantiosos recursos a este sector. Cuando estos son desviados, se impacta en la calidad de la educación, por cuanto el Estado no tiene la suficiente capacidad de dotar de salarios para personal docente, invertir en infraestructura adecuada y sobre todo desarrollar políticas públicas a largo plazo en la materia. Asimismo, el acceso a la educación puede verse afectado cuando las personas se ven obligadas a pagar por un cupo estudiantil en una escuela o institución de educación superior, o cuando las autoridades de planteles educativos o personal docente piden sobornos encubiertos como “colaboraciones”

¹⁶⁴ SIPSE. Escándalo en el Seguro Social de Guatemala, 20 de mayo de 2015; Prensa Libre. Cae gerente del IGSS por caso Negociaciones de la Salud, 15 de junio de 2016.

para aprobar un ramo. Exigir pagos informales, sea para el uso de ciertos bienes, instalaciones o servicios educativos públicos o para añadir lecciones privadas o pagos extras a aquellos servicios que el Estado debe proveer, así como la falta de regulación y supervisión en la entrega de becas y certificados educativos, en la autorización de centros educativos que terminan siendo ficticios o de muy mala calidad, en la disposición irregular del material escolar o en la selección y financiamiento de investigaciones y publicaciones académicas, condicionan e infringen gravemente la realización del derecho a la educación. Por su parte, cuando la corrupción permea de manera sistemática los procesos de contratación del personal docente y el régimen y marco normativo de la carrera magisterial del que son parte también se generan afectaciones sustantivas a la calidad de este derecho y el nivel de educación que los y las estudiantes deberían recibir tiende a disminuir negativamente.

170. La CIDH y su REDESCA observan que la educación es un derecho cuya satisfacción está particularmente amenazada por actos de corrupción al ser un sector donde en general se prevé grandes sumas de dinero manejadas y administradas a través de complejos sistemas públicos, del que también hacen parte empresas o proveedores privados. De allí que el diseño de mecanismos y sistemas de rendición de cuentas y control sean claves para su efectiva realización. En ese sentido, los Estados tienen la obligación inmediata de tomar medidas efectivas para combatir la corrupción y falta de transparencia en este sector. En particular, la Comisión hace notar que son los niños, niñas y jóvenes quienes se ven afectados de manera desproporcional por la corrupción en el sistema educativo al quedar sin acceso a este o acceder a uno de manera limitada y de mala calidad, esto a su vez impide romper el círculo de pobreza y desigualdad y facilita la generación de riesgos y afectaciones en otros derechos como la salud o las condiciones de trabajo dignas, justas y equitativas. En términos más generales la corrupción en el sector educativo genera efectos perniciosos en la sociedad por la falta de idoneidad y competencia de las personas formadas en tales contextos al momento de desempeñar sus oficios y profesiones, así como por favorecer este tipo de comportamiento desde edades tempranas y normalizar conductas deshonestas que ponen en peligro las bases mismas de la democracia. De este modo, para la Comisión y su REDESCA el derecho a la educación se constituye también como herramienta imprescindible para combatir la corrupción¹⁶⁵.
171. En cuanto al derecho a la vivienda, esta es un área donde también se pueden dar variadas formas de corrupción. En esta materia cobra especial relevancia la relación entre el Estado y prestadores privados, como constructoras o las entidades bancarias o cooperativas para el financiamiento, ya que es común en la región que la construcción y financiamiento de viviendas sea encargada a agentes privados. En cualquier caso, sea que la construcción o financiamiento se dé mediante mecanismos públicos del Estado o por empresas y agentes privados en general, el Estado mantiene un deber regulador y fiscalizador para la realización de dicho derecho. Asimismo, la vivienda es un área que se presta para el cobro de sobornos o el ofrecimiento de los mismos para acceder a un cupo, atendida la escasez de

¹⁶⁵ En ese marco, la CIDH y su REDESCA destacan iniciativas como “ETICO” llevadas a cabo por el Instituto de Política Económica Internacional (IIEP por sus siglas en inglés) y UNESCO, en donde se pretende combatir la corrupción en la educación facilitando análisis y conocimiento especializado, construcción de capacidades en el área y estimulando el intercambio de información.

recursos. Este es un aspecto que debe ser cuidadosamente tratado y revisado porque también se pueden presentar situaciones de corrupción (pagos por permisos de obra, desvío de fondos o manejo irregular dentro de los programas habitacionales, pagos por certificaciones ilegales o irregularidades en el proceso de licitación, selección y contratación de las empresas involucradas) que no solo afectan la calidad de las viviendas sino que pueden violar otros derechos como la vida, la integridad y la salud de las personas.

172. En particular, para la CIDH y su REDESCA, la existencia de actos de corrupción relacionados al acceso y concentración de tierras, tienen impactos graves y desproporcionados en el derecho a la vivienda y a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y afrodescendientes tribales. Teniendo en cuenta que la corrupción en estos contextos socava la seguridad en la tenencia y propiedad colectiva de estos territorios, los Estados tienen obligaciones estrictas para garantizar mecanismos efectivos de consulta y consentimiento libre previo e informado de tales poblaciones, en particular respecto de proyectos, normas o políticas que les generen o puedan generar impactos en su forma de vida, y en su concepciones culturales particulares sobre el disfrute del derecho a la vivienda. La Comisión y su REDESCA ven con especial preocupación cuando los actos de corrupción generan desplazamientos forzados de estas personas, los cuales afectan de manera directa su derecho a la vivienda, entre otros derechos. Estos actos de corrupción se ven reflejados, por ejemplo, cuando empresas y actores privados entregan sumas de dinero a las autoridades para acceder a concesiones o proyectos que afectan sus territorios o cuando realizan ventas indebidas de estas tierras¹⁶⁶; incluso, los mismos líderes y lideresas indígenas pueden verse sobornados para lograr despojarlos de sus tierras y viviendas, fracturando así los lazos comunitarios existentes.
173. La corrupción también puede manifestarse mediante presión e influencia en la toma de decisiones, tanto políticas como técnicas, de las autoridades competentes para debilitar regulaciones, priorizar el desarrollo de determinadas actividades y proyectos económicos en determinadas zonas u orientar el ordenamiento territorial hacia fines privados con efectos adversos a los DESCAs. En estos contextos, por ejemplo, los derechos a la alimentación y al agua de estas poblaciones también se ven amenazados al restringir la disponibilidad y calidad de productos alimenticios o las fuentes hídricas de las que dependen mediante la asignación discriminatoria de las tierras, la expropiación indebida de las mismas, la corrupción -ya sea en el acceso a semillas, el uso de los recursos hídricos o el suministro de agua- o mediante la permisibilidad a los daños a sus cultivos y fuentes de agua. En general, los

¹⁶⁶ En el marco de sus funciones de monitoreo, la CIDH ha identificado, por ejemplo, que en Honduras “[l]a situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes se agrava por los conflictos por el territorio, sea por proyectos mineros, de turismo y por otros proyectos que tienen como fin la explotación de recursos naturales [...]. La situación de la comunidad Garífuna de Barra Vieja, que la CIDH visitó, es un ejemplo de conflicto de tierras asociados a proyectos de inversión en turismo. Los miembros de esta comunidad, en la ciudad de Tela, habrían sido víctimas de órdenes de desalojo de sus tierras para dar paso a proyectos de inversión en turismo [...] Dicha orden de desalojo emitida por la Corte Primera de Apelaciones de La Ceiba, sería consecuencia de una supuesta apropiación irregular de parte de territorio Garífuna de la Bahía de Tela por la Empresa Nacional Portuaria de Honduras [...] Posteriormente, dichas tierras habrían sido vendidas ilegalmente a empresarios de San Pedro Sula”. CIDH. [Situación de derechos humanos en Honduras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 80 y 81.

sistemas relacionados con el manejo de la propiedad y uso de las tierras y recursos naturales, sumado a la gran demanda de estos bienes por parte de diversas industrias y sectores económicos empresariales generan espacios en donde la corrupción, si no es efectivamente enfrentada, tiende a prevalecer y afectar gravemente a las personas y comunidades involucradas.

174. En todos estos ejemplos hay un evidente daño social provocado por la corrupción. Por tanto, es obligación de los Estados hacer todos los esfuerzos por identificar las víctimas directas para que sean integralmente reparadas, así como los sectores sociales afectados, para priorizar la satisfacción de sus derechos, en particular desde la planificación e implementación de los presupuestos generales de los Estados. En términos generales, la CIDH y su REDESCA consideran que la corrupción ampliamente entendida también se vincula al ámbito de estudio sobre “Empresas y Derechos Humanos” al ser estos actores privados un eslabón determinante en la aproximación de la lucha contra la corrupción y sus efectos sobre los derechos humanos. Así, por ejemplo, en los comentarios a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos se indica que los Estados “deben asegurar que la corrupción judicial no obstruya la administración de justicia, que los tribunales sean independientes de presiones económicas o políticas de otros agentes del Estado y de actores empresariales, y que no se pongan obstáculos a las actividades legítimas y pacíficas de los defensores de los derechos humanos”¹⁶⁷. En ese sentido, la Comisión y su REDESCA consideran necesario indicar la importancia de utilizar, en lo aplicable para el contexto de la lucha contra la corrupción, los estándares desarrollados y el contenido de las obligaciones de los Estados identificados tanto a nivel interamericano como universal desde este campo de estudio.
175. Tal como se desprende del análisis de derechos antes desarrollado, en materia de DESC la corrupción provocada por el desvío de recursos públicos a intereses privados o la influencia ejercida para desviar el poder de sus fines públicos impactan la capacidad del Estado de cumplir sus obligaciones internacionales. Una de las actividades donde existe un mayor riesgo de que se den estos desvíos de fondos es en la contratación pública¹⁶⁸ y por ello es importante señalar algunos aspectos de preocupación para esta Comisión.¹⁶⁹ Son variados los casos en la región donde se dan formas de gran corrupción y macrocorrupción vinculadas con la contratación

¹⁶⁷ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Jhon Ruggie. A/HCR/17/31, 21 de marzo de 2011, comentario principio 26.

¹⁶⁸ Las compras gubernamentales suman alrededor del mundo un estimado de 15% del producto interno bruto global. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre el 10% y el 25% del valor de los contratos públicos se pierde con la corrupción. World Economic Forum. [How transparency can help the global economy to grow](#). 10 octubre de 2018. De acuerdo a la OCDE, un 57% de los sobornos está relacionados con obtener contratos públicos. OECD. [Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Publics Officials](#). OECD Publishing, Paris. 2 de diciembre de 2004.

¹⁶⁹ Este ya había sido un tema abordado desde una perspectiva de derechos humanos en el informe de la Relatora DESC, 2005: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe provisional presentado por la Relatora Especial. [Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales](#) Relatora Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párrs. 32 a 37.

pública. Los enormes recursos involucrados y los débiles controles institucionales facilitan diversas formas de ilícitos. Así, es posible encontrarse con formas de corrupción a través del soborno de funcionarios públicos o donde son estos funcionarios los que extorsionan a las empresas que quieren contratar con el Estado. También se han conocido en distintos países de la región complejos esquemas de macro-corrupción relacionados con la contratación de obras públicas. Aquí ya no estamos ante las formas básicas de corrupción, sino ante complejos sistemas de captura de la contratación pública, asociadas a verdaderos cárteles de empresas que, en contubernio con las autoridades públicas, determinan quién se queda con dichas obras, los plazos, los montos e incluso los sobornos a pagar. Aunque, las formas de contratación directa son un mecanismo habitualmente usado para estas prácticas dado sus menores niveles de control, otros mecanismos más sofisticados de contratación pública también son canales para la corrupción por los grandes montos de dinero en juego, entre estos se pueden mencionar por ejemplo: licitaciones públicas, contratos de concesión, asociaciones público-privadas, permisos para determinadas actividades económicas y productivas, privatización de servicios públicos esenciales para la garantía de los DESCA o adquisiciones de bienes y servicios, incluidos servicios de consultoría y asistencia técnica.

176. La Comisión observa que grupos empresariales con determinada capacidad de influencia pueden llegar a organizar o manejar directamente las presentaciones de propuestas y procesos de contratación y concesión, desvirtuando la idea de libre competencia y cooptando las entidades públicas competentes. Estos acuerdos corruptos utilizan frecuentemente el mecanismo de la revisión de contratos o adendas, en donde se incrementa discrecionalmente el precio de contratación o se modifica las obligaciones de las empresas con el Estado; también se puede intervenir desde etapas tempranas con el arreglo de los términos de referencia, modificación de los calendarios, o de manera más general, con modificaciones normativas que priorizan los intereses particulares. En estos supuestos, la existencia de una institucionalidad débil agrava la sistematicidad de dichos actos, en donde la discrecionalidad y opacidad de las operaciones permite arreglos ilícitos en directo perjuicio del erario público y en definitiva en menor capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. La CIDH ve con suma preocupación que estos esquemas también llegan a altas autoridades públicas e involucran cuantiosas sumas de dinero. Asimismo, se dan casos donde la contratación pública se usa como una forma de desvío criminal de recursos. Aquí ya no estamos ante sobornos o malversaciones, sino que muchas veces ante defraudaciones mayores vinculadas con obras innecesarias, con obras que no se hacen, productos que no se compran, entre otras prácticas delictivas. En definitiva, las prácticas corruptas en estos contextos no solo afectan los recursos disponibles, sino que también es un espacio para ilegalidades de diverso orden. Vinculado con estos actos de corrupción se dan formas de asociación de agentes públicos con el crimen organizado, de lavado de dinero, actos de presión política, captura de otros estamentos para garantizar impunidad, entre otros.
177. Por tanto, estos problemas de la contratación, que incluyen procesos de concesión y compras públicas, están directamente vinculados con diversas violaciones de derechos humanos. Ello obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para prevenir estos actos de corrupción, desarticular los esquemas corruptos

cuando estos se presentan, sancionar a los responsables, recuperar los activos desviados y hacer las modificaciones normativas e institucionales necesarias para fortalecer el marco de respuesta estatal ante estos casos o para corregir las regulaciones producidas como consecuencia de la corrupción o influencia indebida de intereses privados. Por ejemplo, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos destacó hace más de 10 años que para evitar estas formas de corrupción es necesario que los procesos de compras sean transparentes, abiertos a la competencia, exista información adecuada, incentivos, normas y reglamentos claros que se apliquen estrictamente y con sistemas de sanciones que funcionen.¹⁷⁰ De la misma forma, es importante subrayar que el denominado “Compromiso de Lima” señala que un eje de actuación para promover la gobernanza democrática frente a la corrupción debe abordar los temas relacionados a obras públicas, contrataciones y compras públicas. En términos de transparencia, se menciona la importancia de transparentar los sistemas para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas, incluyendo aquellos esquemas de asociaciones público-privadas; la creación de registros de personas naturales y jurídicas vinculadas a casos de corrupción y lavado de activos, y la gestión de la infraestructura y de los recursos públicos destinados a garantizar la resiliencia frente a desastres así como y la emisión gubernamental de permisos.¹⁷¹

178. Finalmente, la CIDH y su REDESCA desean subrayar la importancia de la evaluación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos en el marco de procesos de privatización y concesión de servicios públicos esenciales para la garantía de los DESCAs, y los derechos humanos en general. Dado los intereses y montos económicos involucrados, estos marcos llegan a generar oportunidades para la corrupción y pueden desdibujar las funciones públicas y obligaciones tanto estatales como empresariales respecto del disfrute de derechos específicos como agua, salud, educación, seguridad social o vivienda, afectando directamente a las personas y comunidades. En ese sentido, el Estado debe tomar las medidas necesarias para prevenir la corrupción, o exposición a ella, desde las etapas iniciales de dichos procesos como a lo largo de la prestación de tales servicios, una vez privatizados o tercerizados. El Estado también debe poner particular atención a la protección de los derechos de los sectores en mayor situación de vulnerabilidad que dependen de dichos servicios, tanto en el diseño del mecanismo de concesión y privatización como cuando los actores empresariales involucrados ya los operan y gestionan. De allí que la aplicación de estándares estrictos de transparencia, acceso a la información, participación efectiva y acceso a la justicia adquieren una dimensión trascendental en estos contextos, en tanto que la amenaza sobre los DESCAs tiende a ser más latente y cercana.

¹⁷⁰ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe provisional presentado por la Relatora Especial Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Relatora Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 36.

¹⁷¹ Octava Cumbre de las Américas, Compromiso de Lima “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, abril 2018, párrafos 27, 29, 31, 32. Otras iniciativas enfocadas en áreas específicas que pueden ser mencionadas son The Extractive Industries Transparency Initiative y el Open Government Partnership.

4. Pobreza

179. La situación de pobreza y pobreza extrema en que vive parte importante de la población en la región expone a los individuos a una situación de vulnerabilidad en el goce y ejercicio de sus derechos. En contextos de debilidad institucional y corrupción, las personas en situación de pobreza experimentan diversas formas de violencia y se ven expuestas a riesgos que las colocan en una condición de vulnerabilidad para ejercer sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales¹⁷². De este modo, la pobreza los hace susceptibles de prácticas corruptas, tales como, clientelismo, sobornos para acceder a servicios sociales y bienes, entre otros. La CIDH ha destacado que la corrupción estatal afecta directamente a los pobres, por ejemplo, en relación con los presupuestos relacionados con asignaciones de proyectos de obras públicas. De este modo, estos actos tienen un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos y de las personas en situación de pobreza en particular.¹⁷³
180. La corrupción afecta en forma directa a las personas en condiciones de pobreza tanto a nivel de la forma de corrupción cotidiana como respecto de las formas más sistémicas. Los problemas que genera la corrupción y la manipulación del erario público afectan a los fondos destinados a los programas de transferencias¹⁷⁴. En efecto, la Comisión llama a combinar esfuerzos dirigidos a garantizar la transparencia en los actos de gobierno, de manera tal que sea posible consolidar formas efectivas de control.¹⁷⁵ Asimismo, en materia de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza, la Comisión ha recomendado a los Estados combatir con vigor la impunidad y la corrupción¹⁷⁶ con énfasis en la necesidad de rendición de cuentas efectivas y con participación ciudadana.¹⁷⁷
181. La corrupción afecta de distintas formas a los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, los cuales terminan expuestos a ser víctimas de prácticas fraudulentas por parte de las autoridades. La malversación de caudales públicos impacta de manera desproporcionada a las personas en situación de pobreza y afecta el acceso a los servicios sociales básicos. Por ejemplo, en algunas ocasiones son requeridos pagos extraoficiales para recibir un servicio esencial y de emergencia.

¹⁷² CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, 7 de septiembre 2017, párr. 337.

¹⁷³ CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002. Capítulo IV: "Libertad de Expresión y Pobreza", OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003 párr. 21.

¹⁷⁴ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA. Ser.L/V/II.164. Doc 147, 7 de diciembre 2017, párr. 484.

¹⁷⁵ CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002. Capítulo IV: "Libertad de Expresión y Pobreza", OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003 párr. 23.

¹⁷⁶ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA. Ser.L/V/II.164. Doc 147, 7 de diciembre 2017, recomendación N° 4 (Rendición de cuentas).

¹⁷⁷ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA. Ser.L/V/II.164. Doc 147, 7 de diciembre 2017, párrs. 485, 487 y 491.

182. Preocupa a la Comisión la corrupción vinculada con programas sociales dirigidos a sectores en situación de pobreza.¹⁷⁸ Los programas sociales son políticas públicas destinadas a la satisfacción de derechos humanos y, por tanto, el Estado no solo está obligado a crear dichos programas, sino que debe velar porque los recursos sean adecuadamente administrados y cumplan con los fines para los cuales están destinados.¹⁷⁹ Los programas sociales deben ser diseñados para enfrentar los graves problemas de acceso a los servicios básicos, créditos de vivienda, educación básica y superior y también salud de la población en condiciones de igualdad. De este modo, los Estados deben evitar que como consecuencia de la corrupción, dichos programas no alcancen a cumplir los fines para los cuales fueron diseñados como consecuencia de las prácticas políticas fraudulentas y clientelares. Los programas deben ser implementados en forma técnica eficiente y transparente. Por ello, son necesarios los mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información; los cuales deben ser inclusivos y donde también exista la oportunidad de ofrecer espacios de participación ciudadana en general y de la población destinataria de la política en la toma de decisiones. Entre ellos, son de suma relevancia, la vigilancia ciudadana y las evaluaciones periódicas de los programas sociales que permita detectar tempranamente situaciones de corrupción. El uso de las nuevas tecnologías de la información u la comunicación, pueden ser un mecanismo útil para dicho control ciudadano.

H. Afectaciones e impacto de la corrupción sobre la libertad de prensa

183. El objetivo de este apartado es analizar el impacto de la corrupción en el ámbito de la libertad de expresión y acceso a la información pública. Para ello, se establecerá el rol de la libertad de expresión, la prensa y los periodistas en la lucha contra la corrupción, en tanto es un instrumento eficaz para el control ciudadano de las autoridades. Asimismo, se establecerá el rol de los instrumentos vinculados con libertad de expresión que son importantes en la lucha contra la corrupción, como el acceso a la información pública, la protección de fuentes, el uso de la tecnología, entre otros. Asimismo, se analiza el alcance que la Comisión ha establecido en relación con la libertad de expresión y el estricto análisis que deben observar los

¹⁷⁸ En su Informe sobre pobreza y derechos humanos, la CIDH enfatizó “la necesidad de que las políticas públicas para reducir la pobreza incluyan de manera integral un enfoque de derechos humanos en todas sus etapas: diseño, planificación, implementación y evaluación. En ese sentido, es fundamental que se fortalezcan los marcos legales y normativos, a través del reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con su institucionalización y determinación transparente de sus alcances concretos”. CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA. Ser.L/V/II.164. Doc 147, 7 de diciembre 2017, párr. 485.

¹⁷⁹ En su Informe sobre indicadores de progreso en materia de DESC, ya la CIDH ponía su acento en esta materia: “Un aspecto relevante para medir las capacidades estatales es la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. También se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas sociales organizados por el Estado, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural”. CIDH. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, doc. 14, 19 julio 2008 párr. 40.

límites legítimos en el ejercicio de la libertad de expresión y en este caso en el contexto de materias vinculadas a la lucha contra la corrupción.

1. Libertad de expresión

184. La libertad de expresión cumple un rol central en una sociedad democrática.¹⁸⁰ Es un derecho autónomo con una dimensión individual y otra colectiva, es en esta última dimensión, un derecho que permite al público acceder a información de diversas fuentes para ejercer la rendición de cuentas sobre el gobierno y cumple una función fundamental en el ejercicio de otros derechos. Así, tiene conexiones evidentes con los derechos políticos, con la libertad de prensa, con la libertad de conciencia, reunión, asamblea, entre otros. En el marco de este rol central que juega la libertad de expresión, también es un derecho donde la corrupción produce efectos e impactos negativos. Quienes participan de esquemas ilícitos necesitan del secreto para poder actuar, por lo tanto, una de sus prioridades es mantener sus actos ilícitos fuera del escrutinio público. De ahí que la libertad de expresión es un derecho que incomoda y en general es socavado por quienes dirigen o se involucran en hechos de corrupción.
185. Una de las principales funciones de la libertad de expresión consiste en facilitar y hacer posible el control social del gobierno y de otros poderes fácticos por parte de los individuos y de distintos actores sociales.. En palabras de la CIDH, “la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción”¹⁸¹ y permite que los ciudadanos participen en la toma de decisiones que le afectan y en el control de la gestión pública.¹⁸² Por tanto, el ejercicio de la libertad de expresión juega un rol fundamental para la investigación y denuncia de la corrupción ¹⁸³ por ello, existe un deber estatal de generar “un ambiente libre de amenazas para el ejercicio de la libertad de expresión de quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción”.¹⁸⁴
186. Si bien el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, se encuentra sujeto a un sistema estricto de restricciones legítimas de acuerdo con el artículo 13.2 de la CADH. En ese sentido, conforme a las reglas fijadas, todas las limitaciones a la libertad de expresión, para ser legítimas, deben satisfacer un estricto test tripartito, el cual exige que las sanciones: (1) estén definidas en forma precisa y clara a través

¹⁸⁰ Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 34 - Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión. UN Doc. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011. párr 3; CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009, párr. 33.

¹⁸¹ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. párr 34.

¹⁸² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión. OEA/Ser.L/v/II/CIDH/RELE/INF.4/09. 25 de febrero de 2009, párr 54.

¹⁸³ CIDH. Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción. 12 de septiembre de 2017.

¹⁸⁴ CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos. 2 de marzo de 2018.

de una ley formal y material preexistente¹⁸⁵; (2) estén orientadas al logro de objetivos legítimos autorizados por la Convención (“el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”); y (3) ser necesarias en una sociedad democrática (para lo cual deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁸⁶). Este test se aplica con una especial intensidad cuando las prohibiciones están establecidas a través de la ley penal¹⁸⁷. Asimismo, la CIDH y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando se trate de expresiones atinentes al Estado, asuntos de interés público, de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos.

187. De este modo, las responsabilidades posteriores pueden ser una forma legítima de limitar la libertad de expresión frente a excesos o abusos en su ejercicio y para proteger un grupo limitado de intereses legítimos establecidos en el mencionado artículo 13.2 de la CADH. Por ello, el régimen de responsabilidades posteriores en materia de libertad de expresión es un elemento crítico que puede constreñir o inhibir la investigación y difusión de hechos de corrupción.

188. Al respecto, la Corte Interamericana al resolver el caso *Tulio Álvarez Ramos v. Venezuela*, en el que un activista fue condenado penalmente en el marco de críticas al manejo de fondos públicos en la Asamblea Nacional de ese país, determinó que en el caso de un discurso protegido por su interés público, como lo son las conductas de los funcionarios públicos, la respuesta mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor¹⁸⁸. En ese sentido, la Corte destacó:

el uso de la ley penal por difundir noticias de esta naturaleza, produciría directa o indirectamente, un amedrentamiento que, en definitiva, limitaría la libertad de expresión e impediría someter al escrutinio público conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, hechos de corrupción, abusos de autoridad, etc.

¹⁸⁵ Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 35 y 37, y *Caso Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130.

¹⁸⁶ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, *supra*. Párr. 56, y *Caso Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130.

¹⁸⁷ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177; CIDH. *Informe Anual 1994*, Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995

¹⁸⁸ Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*, Sentencia de 30 de Agosto de 2019, Serie C Nro. 380, párrafo 121.

En definitiva, lo anterior debilitaría el control público sobre los poderes del Estado, con notorios perjuicios al pluralismo democrático. En otros términos, la protección de la honra por medio de la ley penal que puede resultar legítima en otros casos, no resulta conforme a la Convención en la hipótesis previamente descrita¹⁸⁹.

189. El uso del derecho penal es incompatible con la investigación y publicación de información sobre hechos de corrupción. La corrupción en todas sus formas y dimensiones constituye un asunto del más alto interés público y las investigaciones sobre este tipo de conducta inapropiada que afecta a la sociedad en su conjunto, no deben ser inhibidas por la amenaza penal.¹⁹⁰ Los delitos de difamación, injuria, calumnias y desacato son los más utilizados en la región por presuntos afectados por investigaciones de corrupción para someter a proceso a periodistas y denunciantes públicos. Al respecto, el derecho penal es el mecanismo más restrictivo y severo con el que cuenta el Estado para responder a eventuales abusos en el ejercicio de la libertad de expresión, y su aplicación debe reservarse para los casos más excepcionales, como los casos de incitación al odio y a la violencia.
190. De otro lado, cuando la legislación establezca un régimen de responsabilidad civil posterior para dirimir conflictos entre la libertad de expresión y la reputación de personas afectadas por la publicación de investigaciones periodísticas, la Declaración de Principios de la CIDH establece que, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. En estos casos, además las sanciones económicas que eventualmente se impongan también deben ser proporcionales a fin de no generar efectos inhibitorios en el periodismo investigativo. La Corte IDH ha reiterado que "el temor a una sanción civil desproporcionada puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitoria para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia o, como en el presente caso, publica información sobre un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público".¹⁹¹

¹⁸⁹ Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*, Sentencia de 30 de Agosto de 2019, Serie C Nro. 380, párrafo 122.

¹⁹⁰ El principio 10 de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la CIDH es conclusivo en este sentido: "Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas". OEA. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Adoptada por la CIDH en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000.

¹⁹¹ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 129; Corte IDH. *Caso. Fontevecchia y D'Amico VS. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, párr. 74.

191. En la misma línea, la CIDH constató que en casos extremos algunos Estados acuden a la censura, bloqueo o eliminación de páginas web o cuentas en redes sociales, tanto en medios tradicionales o en Internet de medios de comunicación que se dedican a investigar corrupción en el gobierno. En Nicaragua, el Estado ha adoptado medidas de censura directa e indirecta e interferencias tanto por parte de agentes del Estado como acciones violentas por parte de particulares en contra de los medios independientes.¹⁹² Igualmente, la CIDH ha evidenciado que un alto número de los periodistas y medios de comunicación víctimas de censura en Venezuela luego de que publicaban denuncias sobre corrupción y documentaban la crisis interna de ese país.¹⁹³
192. Cuando las instituciones del Estado han sido infiltradas por la corrupción también se produce una erosión de las garantías de la libertad de expresión y como consecuencia emerge la violencia contra periodistas -incluyendo la forma más extrema como el asesinato- como forma de silenciar a quienes investigan el crimen organizado, los abusos de poder o la corrupción.¹⁹⁴

2. Las investigaciones y denuncias sobre corrupción como discurso de alto interés público

193. Las denuncias sobre actos de corrupción y los debates alrededor de la gestión y manejo de los recursos públicos están enmarcados dentro de las categorías de discursos especialmente protegidos por el derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia interamericana. Estos discursos comprenden tres categorías: i. El discurso político y sobre asuntos de interés público; ii. Los discursos sobre funcionarios públicos y sobre candidatos a ocupar cargos públicos y iii. Los discursos sobre asuntos inherentes a la dignidad de las personas.
194. La CIDH ha dicho de forma enfática que la aplicación del test tripartito mencionado en el análisis de restricciones sobre el discurso político y sobre asuntos de interés público y respecto a funcionarios públicos y candidatos a ocupar cargos públicos debe darse de la forma más estricta posible.¹⁹⁵
195. La CIDH y su Relatoría Especial han advertido que la aplicación del derecho penal de manera que restringe el debate sobre asuntos de interés público y sobre funcionarios públicos inhibe la investigación y debate sobre episodios de corrupción. Esto fue resaltado por la CIDH en su informe de fondo sobre el caso *Tulio Álvarez vs. Venezuela* con respecto a la aplicación de tipos penales que buscan

¹⁹² CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86. 21 de junio de 2018, párrs. 196 y 197.

¹⁹³ CIDH. Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. 31 de diciembre de 2017, párr. 292.

¹⁹⁴ CIDH. Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017, párr. 7.

¹⁹⁵ CIDH. Informe No. 4/17. Caso Tulio Alberto Álvarez. Venezuela. Caso 12.663. Fondo. 26 de enero de 2017, párrs. 83 y 85.

proteger el honor¹⁹⁶ frente a la denuncia de casos de corrupción y en el informe de fondo del caso *Vladimiro Roca Antúnez y otros vs. Cuba* sobre tipificaciones encaminadas a proteger el orden público y la seguridad nacional.¹⁹⁷

196. A través del mecanismo de monitoreo, la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión se han pronunciado sobre la aplicación de diversas figuras penales, redactadas en forma vaga y ambigua, con el fin de restringir el debate público. La Comisión ha llamado la atención sobre este fenómeno en Venezuela, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Brasil, Perú y Guatemala.¹⁹⁸ Esta problemática no ha cesado. La Relatoría Especial ha encontrado que la aplicación del derecho penal en Venezuela con el fin de restringir la libre difusión de ideas y opiniones sobre asuntos de interés público persiste a través de restricciones “tradicionales”¹⁹⁹ y se agravó con la creación de normas como la llamada “ley contra el odio”, que castiga con penas de prisión severa las expresiones que caen bajo una definición amplia del discurso de odio, la discriminación y el terrorismo²⁰⁰.
197. Asimismo, la Relatoría Especial ha llamado la atención sobre la aplicación del delito de injuria judicial en contra de un periodista que había denunciado la posible comisión de delitos de lesa humanidad por parte del entonces presidente de Ecuador²⁰¹; la constante imposición de condenas por difamación en contra de periodistas en el Perú que trabajaban en la difusión de asuntos de interés público²⁰²;

¹⁹⁶ CIDH. Informe No. 4/17. Caso Tulio Alberto Álvarez. Venezuela. Caso 12.663. Fondo. 26 de enero de 2017, párr. 79.

¹⁹⁷ CIDH. Informe No. 27/18. Caso Vladimiro Roca Antúnez y otros. Cuba. Caso 12.127. Fondo. 24 de febrero de 2018, párr. 99.

¹⁹⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R44/15. En el día mundial de la libertad de prensa, la Relatoría Especial llama a los Estados a abstenerse de usar el derecho penal para silenciar las voces críticas, 3 de mayo de 2015.

¹⁹⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R93/15. La CIDH y su Relatoría Especial manifiestan profunda preocupación ante la estigmatización y el hostigamiento judicial contra tres medios de comunicación en Venezuela, 24 de agosto de 2015. CIDH Comunicado de prensa R34/16. La Relatoría Especial manifiesta preocupación por una condena penal por difamación en Venezuela. 14 de marzo de 2016. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y Naciones Unidas. Comunicado de prensa conjunto R51/17. Venezuela/Protestas: Relatores de la ONU y la CIDH rechazan censura, detenciones y ataques a periodistas, 26 de abril de 2017; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R109/17. Relatoria Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condena restricciones arbitrarias de la Libertad de Expresión y de Reunión en Venezuela, 29 de julio de 2017.

²⁰⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R62/19. Expertos en libertad de expresión de UN y CIDH expresan alarma por expansión de mecanismos de censura que se aplican en Venezuela, 8 de marzo de 2019. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comunicado de prensa N°179/17. Relatoria especial para la libertad de expresión manifiesta su grave preocupación por la aprobación de "la ley contra el odio" en Venezuela y sus efectos en la libertad de expresión y de prensa, 10 de noviembre de 2017.

²⁰¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R 5/14. Relatoria especial manifiesta preocupación por confirmación de condena penal por difamación en Ecuador, 24 de enero de 2014.

²⁰² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R50/17. CIDH deplora muertes violentas en centro educativo de adolescentes en Paraguay, 6 de mayo de 2014; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R52/16. La Relatoría Especial manifiesta preocupación por una condena penal por difamación contra periodista en Perú, 25 de abril de 2016; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R62/16. La

la aplicación de leyes de desacato en Cuba²⁰³ y; la instauración de querellas penales en Chile contra quienes investigan y denuncian presuntos hechos de corrupción.²⁰⁴

198. La jurisprudencia interamericana se ha referido de manera extensa a la protección acentuada que tienen las informaciones y opiniones sobre “asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”²⁰⁵. La revelación y el debate sobre hechos de corrupción es un asunto de interés público y, por tanto, las expresiones relacionadas con tales hechos deben gozar de una especial protección y la imposición de restricciones sobre las mismas deben examinarse con especial cautela.²⁰⁶
199. Del mismo modo, la jurisprudencia interamericana ha dicho en reiteradas oportunidades que las informaciones y opiniones que se viertan sobre funcionarios públicos, personas que ejercen funciones públicas o candidatos a ejercer cargos públicos gozan de una especial protección.²⁰⁷ Tales personas se han sometido voluntariamente a un umbral distinto a la protección de sus derechos y, por consiguiente, están sometidas a un mayor escrutinio y crítica por parte del público.²⁰⁸ Complementariamente, la mayor influencia social y facilidad de acceso a medios de comunicación de las que gozan estas personas, les permite mayores posibilidades de dar respuesta a cuestionamientos o críticas.²⁰⁹
200. Aunque este distinto umbral de protección no desampara completamente a estas personas en la garantía de sus derechos, sí implica la posibilidad de intervenciones en asuntos de la esfera privada que no serían aceptables para los particulares que

Relatoría Especial manifiesta preocupación por una nueva condena penal por difamación contra un periodista en Perú. 6 de mayo de 2016.

²⁰³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R152/18. La Relatoría Especial manifiesta preocupación por condenas penales por desacato en Cuba. 17 de julio de 2018

²⁰⁴ CIDH. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en Chile 2016. OEA/Ser.L/V/II/CIDH/RELE/INF.16/17. 15 de marzo de 2017, párr. 36.

²⁰⁵ Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 51; Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, párr. 61; Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No.265., párr 145.

²⁰⁶ Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No.265, párr. 146.

²⁰⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009, párr. 40.

²⁰⁸ Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86- 88; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155, Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115.

²⁰⁹ Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párr. 122.

no reportan un interés público.²¹⁰ En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha considerado que, al tratarse del funcionario que ostentaba el más alto cargo electivo de su país, el nivel de escrutinio permitido a la ciudadanía va más allá de actividades oficiales o el ejercicio de funciones y abarca aspectos que, “en principio, podrían estar vinculados a su vida privada pero que revelan asuntos de interés público”²¹¹.

201. De esto se desprende también que el distinto umbral de protección de estas personas permite la realización de críticas o la revelación de hechos que reflejan fallas en el desempeño del cargo o abusos de poder. En tal sentido, la Corte Interamericana estableció en el caso de *Tristán Donoso Vs. Panamá* que las afirmaciones vertidas por el señor Tristán Donoso sobre la forma en que un funcionario público realiza sus funciones atribuidas por la ley y si las efectúa de forma acorde al ordenamiento jurídico, son de interés público.²¹²
202. Este distinto nivel de protección también incluye a personas que, aunque no ejercen un cargo público, son figuras públicas y reportan un interés para la sociedad, como por ejemplo los candidatos a cargos de elección popular.²¹³ En los hechos evaluados por la Corte Interamericana en la sentencia *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, que hacían referencia a denuncias de un candidato presidencial hacia una empresa que le dirigía dividendos al ex dictador Stroessner, y cuyo presidente era otro candidato.²¹⁴ En este caso, a pesar de que las expresiones no involucraban directamente dineros públicos, versaban sobre acciones cuestionables por parte de un particular que podrían tener efecto en el debate electoral.
203. De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el debate democrático implica la libre circulación de ideas e información sobre candidatos y partidos políticos por parte de medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona interesada expresarse al respecto.²¹⁵ Esto, en el mismo sentido, implica la posibilidad de “cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar”.²¹⁶ Estas distinciones sobre los distintos niveles de protección de la esfera íntima de determinadas personas involucradas en asuntos de interés público juegan un rol esencial en el marco de la lucha contra la corrupción. El fenómeno de la corrupción no se limita a los malos manejos por parte de personas en altos cargos públicos, sino que también involucra a funcionarios de todos los niveles y a particulares que

²¹⁰ Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238., párr 62.

²¹¹ Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, párr 60.

²¹² Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 111 párr. 121

²¹³ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párrs. 91 a 94 y 97.

²¹⁴ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr 91.

²¹⁵ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr 90.

²¹⁶ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 200, Serie C No. 111, párr 90.

ejecutan recursos públicos o que buscan acceder a tales funciones, como los contratistas o postulantes a licitaciones públicas.

204. En este sentido, las informaciones y opiniones sobre figuras públicas, incluyendo varios niveles de particulares y personas jurídicas, o funcionarios públicos con relación a hechos de corrupción deben gozar de una especial protección en el marco del artículo 13 de la Convención Americana, pues no existe ningún interés social imperativo que justifique una protección reforzada como la penal, en ese sentido es innecesaria, desproporcionada y puede convertirse en un mecanismo de censura indirecta a raíz de su efecto amedrentador e inhibidor del debate público.²¹⁷ Esta interpretación es coincidente con la posición de otros tribunales internacionales.²¹⁸
205. En el mismo sentido, la difusión de informaciones y opiniones sobre hechos de corrupción permiten la construcción de los relatos sociales sobre tales hechos y emitir un reproche social. En este sentido se puede hacer referencia a lo sucedido en el caso de *Kimel v Argentina*, en donde un periodista relató los hechos que rodearon una masacre durante la última dictadura militar en dicho país y que, a partir de la información recolectada, emitió un juicio de valor sobre el desempeño por parte del Poder Judicial en la investigación y sanción de estos hechos.²¹⁹
206. Esta categoría de discursos especialmente protegidos también cumple un rol esencial en la lucha contra la corrupción en razón a la existencia de, o la obligación de adoptar políticas estatales que buscan nivelar la balanza en materia de discriminación o de brechas sociales. El flujo libre de información sobre este tipo de políticas con el fin de evitar, denunciar o discutir sobre malos manejos o irregularidades cumple un rol esencial para el control de la ejecución de recursos críticos para la sociedad. Adicionalmente, los actos de corrupción pueden desencadenar en la pérdida de recursos importantes para el desarrollo de derechos de grupos históricamente sujetos a discriminación.²²⁰ En efecto, la CIDH ha identificado que la corrupción tiene efectos acentuados sobre poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad, como son las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes, pueblos indígenas, personas privadas de la libertad, personas migrantes y personas LGBTI²²¹.

²¹⁷ CIDH. Informe No. 4/17. Caso Tulio Alberto Álvarez. Venezuela. Caso 12.663. Fondo. 26 de enero de 2017, párr. 84.

²¹⁸ Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 34 - Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión. UN Doc. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011.

²¹⁹ Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 1771, párr. 92.

²²⁰ CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos. 2 de marzo de 2018.

²²¹ CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos. 2 de marzo de 2018.

3. La protección de las fuentes periodísticas y de las comunicaciones

207. El periodismo, especialmente el investigativo, requiere de fuentes que necesitan protección para ofrecer información de interés público. En muchos casos, personas involucradas o testigos de actos de corrupción estarán interesadas en entregar información a la prensa, pero esto les puede acarrear riesgos en contra de su estabilidad laboral, su vida, su integridad y su libertad. Asimismo, el periodismo en general -y el investigativo en particular- requiere también de la confidencialidad de las comunicaciones que en el ambiente digital pueden ser rastreadas de modo ilegal, documentos que reciben los periodistas y pueden revelar información o contenido, archivos -físicos y digitales- y otros insumos de los que se nutre la investigación periodística.
208. Respecto a esta herramienta fundamental para el trabajo de la prensa la CIDH también ha documentado que en distintos Estados se ha limitado el derecho a la reserva de las fuentes periodísticas de aquellos comunicadores que investigan hechos de corrupción, por denuncias presentadas por funcionarios o particulares involucrados por denuncias, pero también incluso por parte de integrantes del Poder Judicial o legisladores que quieren impedir que prospere una investigación, vulnerado así un principio fundamental para que se desarrolle el periodismo de investigación.²²²
209. La “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión” de la CIDH establece que “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. La CIDH ha considerado que este derecho contribuye a proteger su vida como testigos potenciales y, de esta forma, prevenir que los periodistas sean víctimas de la violencia por el temor de que una fuente sea identificada.²²³ En zonas donde se concentra la violencia contra la prensa, la revelación de una fuente puede poner a los periodistas en un riesgo mayor de represalias por parte de la fuente o “enemigos” de esta.²²⁴
210. Tal como la Relatoría Especial lo ha subrayado en otras ocasiones, la importancia del derecho a la confidencialidad de las fuentes reside en que en el ámbito de su trabajo y a fin de proveer al público de información necesaria para satisfacer su derecho a recibir información, los periodistas realizan un importante servicio al público cuando recaban y difunden información que no sería divulgada si la reserva de las fuentes no estuviera protegida. La confidencialidad, por lo tanto, es esencial

²²² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R151/18; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R23/19; CIDH. Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México. Junio 2018, párr. 53.

²²³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017, párr. 163.

²²⁴ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017, párr. 164.

para el trabajo de los periodistas y para el rol que cumplen a la sociedad de informar sobre asuntos de interés público.

211. Adicionalmente, en sus labores de monitoreo, la Relatoría ha encontrado casos de autoridades que buscan forzar la revelación de las fuentes periodísticas.²²⁵ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha sostenido que los y las periodistas no deben ser citados/as como testigos por los órganos de Justicia y las autoridades deben respetar el derecho a la reserva de sus fuentes de información. Asimismo, sus materiales y herramientas de trabajo no deben ser destruidos ni confiscados.
212. Los cambios tecnológicos implican nuevas dinámicas y permiten a los periodistas acceder a herramientas para la recolección y almacenamiento de información confidencial. Los periodistas hacen uso de la tecnología para cultivar fuentes de información y comunicarse con ellas de una forma segura, de modo de que no pueda ser identificada, así como establecer mecanismos seguros para la entrega de información, como buzones encriptados o sitios alojados en la nube que permite almacenar información de manera virtual. Por otro lado, los cambios tecnológicos también implican riesgos, como el desarrollo de espionaje digital por parte de agentes estatales y no estatales para vulnerar a través de software malicioso y otras tecnologías la confidencialidad de las fuentes.
213. En los últimos tiempos, los Estados han demostrado un creciente interés en incrementar su capacidad de vigilancia de las actividades que se desarrollan en Internet. Esto representa riesgos para la privacidad de la ciudadanía y para la protección de la reserva de las fuentes periodísticas. La CIDH ha llamado la atención sobre el caso de México, donde se denunció que el gobierno de ese país y varios gobiernos de entidades federativas hicieron compra o uso de software para monitoreo de personas a través de teléfonos celulares.²²⁶ El programa espía denominado “Pegasus”, producido por NSO Group, con sede en Israel, fue utilizado en México para infectar los teléfonos y dispositivos de periodistas, defensores de derechos humanos, abogados, expertos en salud pública y lucha contra la corrupción e incluso a integrantes del organismo internacional establecido para investigar la desaparición masiva de estudiantes en Iguala en 2014”²²⁷.
214. La Relatoría Especial también ha llamado la atención a varios gobiernos del hemisferio que han adquirido programas de vigilancia masiva como el precedente, sin transparencia ni rendición de cuentas. Los programas de vigilancia deben respetar los derechos humanos en el entorno digital, los Estados deben permitir el acceso a información pública sobre ellos y su funcionamiento debe estar regulado

²²⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de Prensa R151/18. [Relatoría Especial manifiesta preocupación por acciones para que periodistas revelen sus fuentes y materiales informativos en Perú](#). 12 de julio de 2018.

²²⁶ CIDH. [Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México](#). Junio de 2018, párr. 52.

²²⁷ CIDH. [Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México](#). Junio de 2018, párrs. 52 y 54.

por leyes que fijen con claridad la finalidad de estas medidas²²⁸. La CIDH y su Relatoría han considerado que no toda actividad de este tipo es ilegítima y hay supuestos excepcionales “que justifican distintos niveles de injerencia de acuerdo a las circunstancias.”²²⁹ Para determinar la procedencia de la vigilancia en Internet, esta medida debe ser legal, en sentido formal y material, necesaria y proporcionada²³⁰.

215. El uso de tecnología de vigilancia tiene graves implicaciones para la libertad de expresión, pues incide en “la capacidad de las personas de transmitir o recibir información y establecer contactos con activistas y con otras personas. Crea incentivos para la autocensura y menoscaba de manera directa la capacidad de periodistas y defensores de derechos humanos de llevar a cabo investigaciones, y de forjar y mantener relaciones con fuentes de información”²³¹.
216. En ese sentido, tanto el anonimato como la encriptación son fundamentales para la privacidad y el ejercicio de la libertad de expresión en Internet.²³² A raíz de esto, los Estados están en la obligación de no requerir identificación fehaciente de los usuarios de Internet salvo en casos excepcionales en el marco de procesos judiciales en los que se aplique un test de proporcionalidad.²³³ Adicionalmente, los Estados están en el deber de no restringir la encriptación, consistente en “la codificación de datos para que solo los destinatarios deseados puedan acceder a ellos”²³⁴, por lo que no deberían adoptar, salvo en casos excepcionales con fundamento legal, necesario y proporcional, limitaciones o prohibiciones a la encriptación privada, automática, o por defecto *-default-* o la imposición de registros de claves centralizados, o la creación de puertas traseras *-back doors-* que habiliten la interceptación de comunicaciones incluso en aparatos encriptados²³⁵.

²²⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R80/15. La Relatoría Especial expresa preocupación ante la adquisición e implementación de programas de vigilancia por parte de Estados del hemisferio, 21 de julio de 2015; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Comunicado de prensa R 50/15. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH insta a los Estados a fortalecer reformas al programa de recolección de metadatos telefónicos de la NSA, 14 de mayo de 2015; Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, 21 de junio de 2014.

²²⁹ CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr 215.

²³⁰ CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr 216.

²³¹ CIDH. Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México, Junio de 2018 Párr 53.

²³² CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr 227

²³³ CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr, 229.

²³⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, UN Doc. A/HRC/29/32, 22 de mayo de 2015, párr. 6.

²³⁵ CIDH. Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr 231.

4. Acceso a la información

217. El artículo 13 de la Convención Americana no sólo protege el derecho de expresar y difundir ideas y opiniones sino también la libertad y el derecho de “buscar” y “recibir” “informaciones”.²³⁶ La Corte Interamericana ha destacado que se trata de una herramienta fundamental para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia, permitir el debate público y facilitar acciones ciudadanas para cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas²³⁷. Tal derecho también se puede ver reflejado en el artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
218. De lo anterior se desprende que la jurisprudencia interamericana contempla el acceso a la información pública como mecanismo fundamental para que las personas puedan ejercer control democrático a través de la opinión pública²³⁸. Los Estados de la región son herederos de una fuerte cultura del secreto y la confidencialidad en el sector público de varios países.²³⁹ En ese sentido el monitoreo permanente que realiza la Relatoría para la Libertad de Expresión sobre la implementación del derecho de acceso a la información pública en la región muestra que muchas de las controversias suscitadas entre ciudadanos, organizaciones y periodistas que requieren información al Estado versa sobre materias sensibles para el combate a la corrupción como licitaciones y contratos, salarios y beneficios de los servidores públicos, uso de los recursos del Estado, entre otras materias que deben estar sujetas a la máxima rendición de cuentas.
219. La CIDH ha hecho referencia a que el acceso a la información pública juega un rol esencial en el acceso a la justicia, especialmente para personas víctimas de discriminación histórica como son las mujeres.²⁴⁰ En ese mismo sentido, destaca que este derecho juega un rol esencial en la investigación y sanción de actos de corrupción a través de la difusión de conocimiento sobre mecanismos de denuncia y de facilitación en la recolección de pruebas para tales denuncias.
220. De acuerdo al marco jurídico interamericano, el derecho de acceso a la información pública debe implementarse bajo los principios de máxima divulgación y de buena fe. Del primero de estos principios se desprende que: i. Las limitaciones a este derecho deben establecerse en un régimen limitado de excepciones de interpretación restrictiva y que favorezca al derecho de acceso a la información; ii.

²³⁶ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

²³⁷ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No 151, párrs. 86 y 87.

²³⁸ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No 151, párr. 87.

²³⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión. Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto, 6 de diciembre de 2004

²⁴⁰ CIDH. Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas, OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19, 27 de marzo 2015, párr. 110.

Cualquier restricción debe ser motivada e implica una carga sobre el Estado para probar las razones que motivan el rechazo y; iii. Las dudas o vacíos legales deben interpretarse en favor del derecho de acceso a la información.²⁴¹

221. La importancia del acceso a la información pública conlleva que el secretismo solo sea aceptado “en casos muy excepcionales, cuando la confidencialidad puede ser fundamental” para la eficacia de las labores gubernamentales.²⁴² De esto se desprende que cualquier restricción al derecho a buscar y recibir información deba apegarse a los requisitos del test tripartito consagrado en el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.²⁴³ De lo contrario, se crea un campo fértil para que el Estado actúe de forma discrecional y arbitraria en la declaración de información como secreta, reservada o confidencial²⁴⁴.
222. El principio de buena fe, en tanto, requiere que como garantía del derecho de acceso a la información los sujetos obligados a franquear el acceso a la información interpreten la ley en un sentido que permita el cumplimiento de dicho derecho, que aseguren la estricta aplicación del mismo, brinden medios de asistencia necesarios a quienes lo ejercen, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven en la transparencia de la gestión pública y obren con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional²⁴⁵.
223. La importancia de este derecho también conlleva un deber del Estado de regirse bajo los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública.²⁴⁶ Esto supone el deber estatal de dar a conocer información de forma proactiva y de brindar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esta²⁴⁷. Tales principios han sido implementados por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en la redacción de la Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información, reflejada en buena parte de las legislaciones nacionales sobre la materia en el hemisferio²⁴⁸.
224. La CIDH también ha hecho referencia al deber estatal de garantizar el más amplio acceso a información cualitativa y cuantitativa con relación a la violencia y

²⁴¹ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. párr 10.

²⁴² Naciones Unidas. Asamblea General. Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Nota del Secretario General, A/68/362. 4 de septiembre de 2014.

²⁴³ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No 151. párr 88.

²⁴⁴ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No 151. párr 98.

²⁴⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. párr 15.

²⁴⁶ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No 151, párr 86.

²⁴⁷ Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 34 - Artículo 19 Libertad de opinión y libertad de expresión. UN Doc. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011

²⁴⁸ Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información. OEA/Ser.G CP/CAJP-2840/10 Corr.1. . 29 de abril de 2010.

discriminación contra las mujeres a la vez que promover el debate y escrutinio público de políticas implementadas en el ámbito.²⁴⁹

225. El alcance y contenido del derecho a la verdad forma parte de las respuestas que el derecho internacional ha construido ante la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de las graves violaciones a derechos humanos e infracciones por parte de los Estados²⁵⁰. Este derecho está estrechamente ligado al derecho a buscar y recibir información de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, al igual que a los derechos a acceder a garantías judiciales y protección judicial establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵¹. Este derecho juega un rol esencial en la construcción de la democracia, pues “solo las personas que tienen derecho a reconocer plenamente su pasado pueden ser verdaderamente libres para decidir su futuro”²⁵².
226. La Corte Interamericana ha establecido que tanto las víctimas como la sociedad, sin limitarse al ámbito judicial, tienen un derecho de acceder a todo lo relacionado con las violaciones a los derechos humanos con el fin de establecer la verdad sobre estas²⁵³. La CIDH ha considerado que, al igual que el “deber de recordar” como colorario del derecho a la verdad sirve como garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos, el acceso a información en supuestos de graves violaciones a derechos humanos juega un rol esencial en la disolución de enclaves autoritarios y es una condición necesaria para la rendición de cuentas y transparencia estatal, al igual que para prevenir la corrupción y el autoritarismo²⁵⁴.
227. El derecho a la verdad también puede verse conectado con el concepto del “daño social” que produce la corrupción. La Procuraduría General de la República de Costa Rica ha implementado este concepto como un mecanismo de reparación a través del pago de una indemnización por parte de funcionarios involucrados en delitos, quienes se encuentran obligados a pagar por daños que se causan a la sociedad que no tiene por qué tolerar actos de corrupción por parte de sus servidores²⁵⁵. Esto se encuentra alineado con el artículo 35 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que establece que las personas tienen el derecho de buscar indemnización por daños causados por actos de corrupción de terceros. La

²⁴⁹ CIDH. Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas. OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19, 27 Marzo 2015, párr. 87, con cita a CIDH. Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 28 de junio de 2007, párr 357.

²⁵⁰ CIDH. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014, párr 47.

²⁵¹ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219. párr 201. Ver también CIDH. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014, párr 69.

²⁵² Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/68/362. 4 de septiembre de 2014.

²⁵³ Corte IDH. Caso Herzog y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018, Serie C No. 353, párr 321.

²⁵⁴ CIDH. Derecho a la verdad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.152. Doc. 2. 13 agosto 2014, párr 109.

²⁵⁵ Procuraduría General de la República de Costa Rica. Presentación de buena práctica: implementación del daño social.

corrupción, al causar un daño social, requiere distintos tipos de reparación, dentro de los que se enmarca el derecho a la verdad.

228. De acuerdo a la Corte IDH²⁵⁶ el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para crear condiciones de transparencia, rendición de cuentas y un debate “sólido e informado” que prevengan la corrupción. En ese sentido, no es el acceso a la información en sí mismo lo que puede prevenir la corrupción, sino la rendición de cuentas, la transparencia, el debate informado y sólido. Sin embargo, dichas condiciones solo son posibles si hay garantías efectivas para ejercer el derecho de acceso a la información.
229. En el ámbito de la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad, las prácticas de acceso a la información deben orientarse a promover un debate informado y la rendición de cuentas para prevenirla. En ese sentido, el acceso a la información debe regirse por los principios consagrados a nivel interamericano de máxima divulgación, buena fe y la aplicación de excepciones estrictas y limitadas²⁵⁷. En este sentido, el acceso a la información solo será útil para promover la lucha contra la corrupción si el Estado entregar información “oportuna, completa y accesible”²⁵⁸ y de manera “simple y rápida”²⁵⁹, ya que información incompleta y con largos tiempos impide la adecuada rendición de cuentas y el debate calificado.
230. El Compromiso de Lima de la Octava Cumbre de las Américas expresó que uno de los ejes centrales de la gobernabilidad democrática en la lucha contra la corrupción es “transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión”²⁶⁰. Ello se explica porque la transparencia, el debate público informado y la rendición de cuentas son elementos que permiten tanto prevenir la corrupción como impulsar investigaciones y promover sanciones.
231. En resumen, la transparencia debe ser entendida como una condición necesaria para promover el debate público y a su vez elemento indispensable para impulsar la rendición de cuentas y la responsabilidad pública en la lucha contra la corrupción, tanto en su faz de prevención como para la investigación y sanción de este tipo de ilícitos contra la administración y los derechos fundamentales.

²⁵⁶ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 151. párr 77

²⁵⁷ Ver CIDH: [Declaraciones conjuntas de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#).

²⁵⁸ OEA, Asamblea General. [Ley modelo interamericana sobre acceso a la información](#). OEA/Ser. CP/CAJP-2840/10 Corr.1. 29 de abril de 2010. Artículo 2.

²⁵⁹ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. [Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto](#). 6 de diciembre de 2004

²⁶⁰ Compromiso de Lima. [Gobernabilidad democrática frente a la corrupción](#). Lima, 14 de abril de 2018. Los otros ejes son “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”; Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales”; Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos; Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción”.

232. El acceso a datos públicos por sí mismo no es un elemento suficiente para la lucha contra la corrupción. Obtener los datos y la información de interés público solo será relevante si el acceso oportuno, completo y promueve la rendición de cuentas. Entre ellos están los temas que el Compromiso de Lima estableció su centralidad para fortalecer la gobernabilidad democrática: el sistema de justicia, los procesos de selección de servidores públicos, las declaraciones patrimoniales y la información financiera²⁶¹.
233. Otro tema es la responsabilidad de actores no estatales en la gran corrupción. La gran corrupción, que involucra vastas cantidades de activos, según el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), suele contar con la participación de servicios profesionales especializados²⁶². En ese sentido, las leyes anti lavado de dinero han sido establecidas junto a unidades estatales para actuar con el sector privado, en particular al sector financiero y también sectores económicos con alto riesgo de involucrarse en crímenes de blanqueo de capitales, conocidos como Actividades y Profesiones No Financieras Designadas²⁶³, como agentes inmobiliarios, comerciantes de piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores.
234. Aunque la gran corrupción, la macro-corrupción y la transparencia corporativa puedan ser enfoques emergentes y por consecuencia, el alcance y la amplitud de acceso a la información en ese contexto se encuentra aún en construcción, el derecho de acceso a la información -como se revisó en este capítulo- ya cuenta con amplia jurisprudencia internacional, con principios internacionalmente reconocidos y buenas prácticas consolidadas. Así que dichos principios y prácticas podrán apoyar la implementación de herramientas de acceso a la información corporativa para prevención y sanción de casos de gran corrupción y lavado de activos, así como el acceso a información en poder del Estado para controlar la gran corrupción y el lavado de activos.
235. Considerando el acceso a la información como derecho humano fundamental y considerando el principio de la máxima divulgación, toda la información en poder del Estado es pública, por principio. Por tanto, el principal reto de la implementación de una política de acceso a la información es establecer el régimen de excepciones.²⁶⁴
236. En el contexto de los esfuerzos anticorrupción, el control social de la clasificación de información que lleva a la aplicación de excepciones es crucial para que el principio

²⁶¹ Octava Cumbre de las Américas, Compromiso de Lima “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción”, abril 2018, párr. 2, 9, 10.

²⁶² El GAFI es un ente intergubernamental establecido en 1989 cuyo objetivo es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

²⁶³ Para el GAFI, actividades como casinos, piedras preciosas y otras pueden ser utilizadas para el blanqueo de recursos, así como profesionales consultoría jurídica, contadores, agentes inmobiliarios y otros.

²⁶⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El derecho a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.7/12 30 diciembre 2011. Ver la sección “Limitaciones del derecho al acceso a la información”.

de la máxima divulgación se cumpla y la prevención o control de la corrupción por parte de los actores sociales y del periodismo sea posible. Considerando los volúmenes de información manejada por los Estados, los principios y las leyes no logran establecer detalles de todos los límites o circunstancias de excepción, así que las políticas de clasificación de información son la clave para materializar el principio de la máxima divulgación.

237. En ese sentido, los tipos de información relevantes para el control de Estado, que ya fueron mencionados en este informe, como los datos de compras públicas, contrataciones, presupuestos y otros, no deben ser objeto de clasificación – por el contrario, deberán ser divulgados proactivamente. Otra manera de establecer una justificación admisible para el caso concreto de rechazo del acceso a la información es una obligación derivada del artículo 13.2 de la Convención Americana²⁶⁵ y se encuentra estipulada en la mayor parte de las leyes nacionales de acceso a la información: la prueba de daño e interés público.
238. Por otra parte, es conveniente destacar que, en el caso de las temáticas anticorrupción, hay que se considerar los riesgos para la seguridad de los ciudadanos solicitantes de información en identificar las personas e inclusive para reuniones presenciales. La protección del ciudadano que pide la información es un tema emergente. En Brasil, por ejemplo, la herramienta electrónica para solicitud de acceso a la información permite, desde noviembre 2018²⁶⁶, que el ciudadano haga la opción de preservar su identidad en el sistema, con base en la Ley de Protección y Defensa de los _Usuarios de Servicios Públicos²⁶⁷
239. Asimismo, las leyes de datos personales deben tener un rol de proteger el ciudadano ante abusos del Estado, por un lado y, por otro, deberá no ser accionado para proteger personas políticamente expuestas y/o candidatos a cargos públicos.

5. Nuevas tecnologías y su rol en materia de lucha contra la corrupción

240. Las nuevas tecnologías juegan un rol clave en materia de lucha contra la corrupción. En ese sentido, los Estados han desarrollado normativa que contempla los avances de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación²⁶⁸. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información de Brasil establece en su artículo 8 que los órganos del

²⁶⁵ Artículo 13.2: El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 1969.

²⁶⁶ Monnerat, A. Solicitar dados públicos anonimamente se torna mais fácil no Brasil com novos mecanismos do governo e da sociedade civil. Knight Center for Journalism in the Americas. The University of Texas at Austin. 21 de noviembre de 2018.

²⁶⁷ Ley N° 13.460. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. 26 de junio de 2017.

²⁶⁸ G20. Introductory Note to the g20 Anti- Corruption Open Data Principles. Toronto, 2015.

Estado deberán promover la divulgación de interés público tanto físicamente en sus instalaciones, como en línea. Además, obliga a los sitios web gubernamentales a permitir la grabación de informes en distintos formatos electrónicos, inclusive abiertos y no propietarios; permitir el acceso automatizado por sistemas externos en formatos abiertos, estructurados y legibles por dispositivos; y a divulgar en los formatos utilizados para la estructuración de la información²⁶⁹.

241. En ese sentido, como parte de una tendencia suplementaria de políticas de transparencia proactiva, los Estados deberían publicar datos e informaciones en formatos específicos de manera que los recursos tecnológicos puedan utilizar esos datos para producir rápidamente información, inferencias y análisis útiles a la sociedad. De este modo, los sistemas de transparencia y acceso a la información pueden ser potenciados a través del uso de las nuevas tecnologías con el objetivo de luchar contra la corrupción.
242. En el ámbito de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa que vincula a gobiernos y sociedad civil para la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, los países de las Américas han asumido sustantivos compromisos entre los años 2014 y 2018, para publicar datos abiertos, entre ellos con el objetivo de promover el control de la corrupción²⁷⁰. Por ejemplo, Honduras ha asumido el compromiso de abrir datos de obras públicas; Uruguay se comprometió a adoptar los estándares de la Contratación Abierta; República Dominicana ha comprometido publicar datos de los gobiernos municipales para que la sociedad pueda tener acceso a datos públicos en formato abierto, entre otros.

6. Diversidad y pluralismo en los medios de comunicación

243. La jurisprudencia interamericana ha establecido que el derecho a la libertad de expresión tiene una doble dimensión: por un lado, está la dimensión individual, que comprende el derecho de toda persona a expresar y a difundir informaciones y opiniones; por otro lado se encuentra la dimensión colectiva, que implica el derecho de la sociedad a recibir informaciones y opiniones de toda índole.²⁷¹ Ambas

²⁶⁹ Ley 12.527/2011, art. 8, párr. 3º, incisos II, III e IV.

²⁷⁰ Ley Nº12.52. Regula o acesso a informações, artículo 37.3.II y artículo 216.2 de la Constitución Federal; modifica la Ley Nº 8.112, de 11 de diciembre de 1990; deroga la Ley Nº 11.111, de 5 de mayo de 2005, y las disposiciones de la Ley Nº 8.159, de 8 de enero de 1991; y establece otras disposiciones. Artículo. 8, par. Párrafos II, III y IV del artículo 3. 18 de noviembre de 2011.

²⁷¹ Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, párr. 53; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1º de febrero de 2006, Serie C No. 14., párr. 163; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.párr. 101.1 a) y párr. 108; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr. 146; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 77; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 64; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 30.

dimensiones gozan del mismo nivel de protección y deben garantizarse simultáneamente²⁷².

244. La doble dimensión de la libertad de expresión también implica la garantía de la pluralidad de medios o informativa, consistente en la obligación estatal de propender por la participación equilibrada de las diferentes posturas existentes en la sociedad.²⁷³ En el mismo sentido, la doble dimensión de la libertad de expresión también implica la obligación de evitar la constitución de monopolios privados o públicos encaminados a moldear la opinión pública según un solo punto de vista²⁷⁴.
245. La diversidad de medios de comunicación y el pluralismo en los medios de comunicación es un punto central para poder contar con la mayor apertura y participación posible por parte de los diferentes grupos de interés en la sociedad. En el mismo sentido, como lo muestran algunos casos en el continente, la constitución de monopolios u oligopolios -tanto públicos como privados- en los medios de comunicación puede llevar a la colusión entre intereses privados y candidatos o funcionarios para ocultar información sobre abusos de poder y presunta corrupción al público, así como a acuerdos para sostener a determinados grupos en el poder. Del mismo modo, la exclusión de determinados grupos en el debate público impacto sobre el tratamiento de asuntos relacionados con la corrupción²⁷⁵.

²⁷² Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 80; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74. párr. 149; Corte IDH. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 67; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 101. 1) a).

²⁷³ Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015, Serie C No. 293, párr 142.

²⁷⁴ Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. 33.

²⁷⁵ CIDH. *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86. 21 de junio de 2018, párr 201.

CAPÍTULO 3

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS
EN CASOS DE VIOLACIONES DE
DERECHOS HUMANOS POR
HECHOS DE CORRUPCIÓN

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS POR HECHOS DE CORRUPCIÓN

246. La Comisión considera importante analizar la corrupción y su vínculo con el incumplimiento de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos; y por otro lado, las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.
247. Los Estados Parte de la OEA se han comprometido a respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sometidas a su jurisdicción a la luz de la normativa de la Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre (DADyDH), de la Convención Americana sobre derechos humanos (CADH), y los demás instrumentos del sistema interamericano.²⁷⁶ El respeto de los derechos humanos es un principio fundamental de la Organización, que guía las acciones de cada Estado Parte²⁷⁷. De conformidad con el artículo 3(l) de la Carta de la OEA, “[l]os Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”. También se hace referencia a los derechos fundamentales de la persona humana, inter alia, en el preámbulo de la Carta, artículos 17, 45, 47 y 49 de la Carta, y en los artículos de la Carta que se refieren al rol de la Comisión como el organismo principal encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio²⁷⁸.
248. En el presente capítulo, la Comisión analiza los estándares generales en materia de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción, así como el deber del Estado de respetar y garantizar el pleno goce y ejercicio de derechos humanos sin discriminación²⁷⁹ a la luz de las obligaciones estatales en el sistema interamericano

²⁷⁶ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

²⁷⁷ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

²⁷⁸ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev., 28 de febrero de 2000.

²⁷⁹ Sobre el impacto de una perspectiva de derechos humanos aplicada a los actos de corrupción de agentes estatales y no estatales, ver Naciones Unidas, Asamblea General. 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, párrs. 28 y 29.

de derechos humanos. En dicho marco, la Comisión realiza una serie de consideraciones sobre cómo se actualiza la adecuación a las obligaciones internacionales del Estado en la materia, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de los órganos de protección del sistema interamericano con el objetivo de evitar la impunidad en casos de corrupción que produzcan afectaciones directas e indirectas en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Dichos estándares serán analizados a la luz de la Carta, la DADyDH y sobre la CADH.

A. Obligaciones de los Estados conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

249. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece los derechos y a las garantías que permiten comprender el alcance de las obligaciones de los Estados en torno a las vulneraciones de derechos humanos como consecuencia de hechos de corrupción. En este apartado, la Comisión expone el alcance que dichas obligaciones convencionales implican para el abordaje de este fenómeno. Entre los derechos convencionales resulta pertinente destacar la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos, lo que conlleva la obligación de prevenir e investigar casos de violaciones a esos derechos así como las garantías judiciales y a la protección judicial, en sus artículos 1.1, 8 y 25 respectivamente.

1. La obligación de respetar los derechos humanos

250. El artículo 1.1 de la Convención Americana consagra el deber de respetar los derechos y libertad reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna. La Comisión reitera que la obligación de respetar: “se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. [...] De este modo, en palabras de la Corte Interamericana, “en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”²⁸⁰.
251. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado. En efecto, en virtud de dicho artículo los Estados tienen el deber fundamental de respetar y garantizar los derechos, de tal modo que todo menoscabo a ese conjunto de derechos reconocidos en la Convención puede ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública y constituir un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional. Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun

²⁸⁰ Ver en, por ejemplo, CIDH. [Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 diciembre 2015, párr. 39.

si actúan fuera de los límites de su competencia²⁸¹. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En tales supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste²⁸².

252. De este modo, un ilícito internacional en materia de derechos humanos consistirá, en primer lugar, en el incumplimiento de la obligación de respetar el mandato normativo. En materia de corrupción, es posible que el incumplimiento de tal compromiso se encuentre vinculado con un hecho de corrupción que implique que las autoridades estatales actúen de manera contraña a la obligación u omitan una actuación a la que están obligadas. La naturaleza de la obligación estatal puede ser de medio o de resultado y, por tanto, la determinación de su incumplimiento como consecuencia de un hecho de corrupción dependerá de la relación causal en el caso concreto. Por ejemplo, el Comité DESC ha señalado que la obligación de respetar “se vulnera cuando los Estados partes dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos del Pacto sin la debida justificación o cuando aplican políticas que afectan negativamente a esos derechos”²⁸³. Estas formas de incumplimiento se relacionan directamente con hechos de corrupción como fuente de estos actos ilícitos por parte de los Estados e implican una vulneración de derechos consagrados en los instrumentos interamericanos.

2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a hechos de corrupción

253. La obligación de garantía consiste en un conjunto de medidas que debe adoptar el Estado para permitir el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos. La Comisión reitera que la segunda obligación general de los Estados Parte es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. [...] Como parte de este deber de actuar con debida diligencia, los Estados tienen la obligación jurídica de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción

²⁸¹ Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

²⁸² CIDH. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párrafo 39.

²⁸³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, de 10 de agosto de 2017. E/C.12/GC/24, párr. 12.

a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a las víctimas una adecuada reparación. [...]”²⁸⁴.

254. El incumplimiento de este deber de garantía también puede configurar un ilícito internacional que, si es atribuible al Estado, genera responsabilidad internacional y surge en consecuencia el deber de reparar los daños ocasionados. El deber de garantía tiene diversas expresiones que se pueden vincular directamente con el tema de corrupción.
255. En primer lugar, la obligación de garantía supone el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir los hechos de corrupción que pueden configurar violaciones de derechos humanos²⁸⁵. 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 su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales²⁸⁶.
256. Bajo el derecho internacional existe un deber primario de los Estados de asegurar los derechos a través del establecimiento de disposiciones del ordenamiento interno efectivas para disuadir la comisión de hechos que puedan afectar el goce y ejercicio de tales derechos. Tales disposiciones deben apoyarse en la implementación de leyes para la prevención, supresión y castigo en casos de incumplimiento de esas disposiciones. En este sentido, los Estados deben tomar las medidas necesarias para adecuar su institucionalidad a través de leyes, órganos y organismos, procedimientos, entre otros, para erradicar la corrupción del aparato estatal. Asimismo, se deben adoptar las medidas necesarias para alentar los cambios culturales necesarios para superar los factores que fomentan y permiten la corrupción. Además, los Estados deben tomar las medidas necesarias para capacitar a los funcionarios públicos para que conozcan sus deberes en materia de probidad administrativa.
257. El deber de prevención también se extiende a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas operativas para proteger a individuos o grupos,

²⁸⁴ Ver en, por ejemplo, CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15. 31 diciembre 2015, párr. 40.

²⁸⁵ Este ha sido un aspecto destacado en el informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que señala “examinando la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos, resulta más evidente que son necesarias medidas preventivas. Al integrar una perspectiva de derechos humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción, también se vuelve imprescindible aplicar políticas de prevención en aspectos como la transparencia, las declaraciones juradas, las leyes de acceso a la información pública y los controles externos”. Naciones Unidas, Asamblea General. 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, párr. 28.

²⁸⁶ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrafo 149; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párrafo 63; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 252.

como denunciantes y testigos de hechos de corrupción, cuya vida o integridad se encuentre en riesgo por actos criminales de otros individuos. Dicha obligación positiva debe ser establecida al momento de los hechos en que las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para dichas personas o grupos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitarlos.

258. En este sentido, los Estados deben adoptar medidas institucionales como legislación, recursos eficaces, procedimientos rápidos y accesibles, y organizativas como sistemas de alerta rápida, evaluación de riesgos, para garantizar una adecuada protección de quienes se ven afectados por la corrupción estructural, tanto por los resultados de la corrupción como por quienes la denuncian y combaten. Estas medidas van desde actuaciones específicas de protección de un individuo amenazado en el goce y ejercicio de sus derechos a medidas de políticas públicas destinadas a crear ambientes propicios para la protección de los derechos humanos como ocurre en el caso de los defensores y defensoras de derechos humanos. La Comisión considera que estas medidas de protección son esenciales para evitar que la corrupción de actores privados o no estatales afecte los derechos humanos.
259. En algunos casos es posible que haya una afectación de derechos y que no suponga la consumación de una violación de derechos, porque nos encontramos ante un límite o restricción legítima. Al respecto es importante precisar que la corrupción nunca puede ser un elemento que justifique una restricción de derechos, sin embargo, es posible considerar a la lucha contra la corrupción como un objetivo legítimo para la restricción de derechos conforme a los estándares internacionales. En ese sentido, para que un Estado pueda restringir legítimamente el goce y ejercicio de derechos humanos es necesario que concurren tres elementos: i) legalidad; ii) la existencia de un fin legítimo; iii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación lógica de causalidad de medio a fin entra la distinción y el fin que se persigue; y, iv) la necesidad, esto es, la determinación de si existen alternativas menos restrictivas e igualmente idóneas; iv) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro²⁸⁷.
260. Si estos elementos no concurren, las restricciones a los derechos humanos justificadas en el fin de combatir eficazmente la corrupción, perderán su legitimidad y harán incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Estos criterios son plenamente aplicables en materia de políticas restrictivas en materia de derechos sociales. Por tanto, la restricción de derechos no será legítima cuando la situación que provoca la necesidad de medidas regresivas es producto de la corrupción, como pueden ser la malversación de caudales públicos.

²⁸⁷ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Karen Atala e Hijas, 17 de septiembre de 2010, párr. 86; Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 164.

3. La obligación de investigar hechos de corrupción

261. La Corte Interamericana ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”²⁸⁸, y ha subrayado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas”²⁸⁹.
262. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos humanos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado²⁹⁰. Adicionalmente, en cuanto a la relación entre el derecho consagrado en el artículo 25 de la Convención y las obligaciones contenidas en sus artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, la Corte ha establecido que:

[e]l artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la misma, que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención²⁹¹.

²⁸⁸ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

²⁸⁹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 170.

²⁹⁰ Corte IDH. *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 115; y *Caso Perozo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párrafo 298.

²⁹¹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 60; *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207.

263. A la luz de ese deber, toda vez que las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad de los hechos y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación²⁹². La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de denunciantes o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad de lo acontecido en el caso.
264. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento del deber de actuar e investigar con la debida diligencia. En los casos en los que las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables²⁹³.
265. La Comisión recuerda que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas y denunciantes de hechos de corrupción a recursos adecuados y efectivos tanto para denunciar la comisión de estos hechos como para lograr la reparación del daño sufrido y de esa forma contribuir a prevenir su repetición. La Corte también ha indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de las personas y grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características, así como su situación de especial vulnerabilidad”²⁹⁴.
266. En casos de corrupción, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas

²⁹² Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 147; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párrafo 63.

²⁹³ Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrafo 41; *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 112; y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párrafo 402

²⁹⁴ Véase, Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

afectaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los involucrados de manera inmediata. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación de casos de corrupción.

267. Asimismo, si bien la Corte ha establecido que el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado²⁹⁵, también ha precisado que “cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos”²⁹⁶.
268. De este modo, los Estados tienen el deber de adoptar las medidas eficaces destinadas a investigar y sancionar los actos de corrupción tanto de agentes estatales como de personas, entes u organizaciones privadas. Al respecto, la Comisión recuerda que uno de los factores que coadyuvan a que la corrupción se transforme en un fenómeno estructural es la impunidad de quienes incurrir en estas prácticas. Por ello, los Estados deben adoptar medidas legislativas para prohibir los actos de corrupción, establecer sanciones proporcionales y, sobre todo, adecuar los sistemas de control y sanción para que dichos órganos y organismos estatales puedan investigar eficazmente los casos de corrupción, particularmente los más graves, y así establecer la verdad de estos hechos, sancionar y ejecutar las sanciones y recuperar los productos ilícitos obtenidos mediante corrupción.
269. En este sentido, considerando la importancia que tiene la investigación de los casos graves de violaciones de derechos humanos y de corrupción, la Comisión ha destacado los mecanismos internacionales de apoyo a los sistemas nacionales como la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH); la Comisión Internacional con la Impunidad en Guatemala (CICIG); así como la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) al respecto del deber de los Estados de luchar por la erradicación de la corrupción, instándolos con dicho fin a reforzar los mecanismos de la administración de justicia, y a garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia²⁹⁷.

²⁹⁵ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 129; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177.

²⁹⁶ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 192; Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217, párr. 153; Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 131.

²⁹⁷ CIDH. Resolución 1/18 “Corrupción y Derechos Humanos”, de 2 de marzo de 2018. N° 4 letra c).

4. La obligación de garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación

270. Por último, es importante hacer mención al principio general de igualdad y no discriminación. El derecho internacional de los derechos humanos ha realizado un claro reconocimiento en este sentido como un principio central, fundamental y rector para el avance progresivo en la protección de los derechos humanos. En el sistema interamericano, este reconocimiento se verifica en el contenido del artículo II de la Declaración Americana, en el artículo 1 y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el texto de varios de los instrumentos esenciales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.
271. Desde la más temprana jurisprudencia del sistema interamericano, se ha destacado sobre el principio de igualdad que esta noción se desprende directamente de la naturaleza humana y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, razón por la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad.
272. Tal como se ha señalado, la corrupción afecta el principio de igualdad en sus dos dimensiones, como una afectación tanto a la igualdad formal como a la igualdad material. Por una parte, es una forma de afectación ilegítima del principio de igualdad formal, ya que a partir de actos o situaciones de corrupción, una persona o sector social recibe un trato privilegiado. Por otra, la corrupción también afecta la igualdad material y, particularmente, la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa para superar las desigualdades estructurales propias de nuestra región.

5. La obligación reparar a las víctimas de la corrupción

273. Cuando se produce responsabilidad internacional por incumplimiento de las obligaciones generales respecto de algún derecho y dicho ilícito es atribuible al Estado, surge la obligación de reparar integralmente a las víctimas de corrupción que constituyan violaciones de derechos humanos²⁹⁸. La reparación consiste en asumir las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos, adoptando medidas de restitución, satisfacción, compensación y garantías de no repetición respecto de la víctima directa e indirecta y la sociedad en su conjunto. La obligación de reparar es relevante en materia de corrupción porque “desde una perspectiva de derechos humanos, los Estados tienen la obligación no solo de enjuiciar esos delitos, sino también de adoptar medidas para combatir las repercusiones negativas de este

²⁹⁸ Artículo 63.1 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos \(CADH\)](#).

fenómeno”²⁹⁹. Para reparar el daño provocado a las víctimas directas e indirectas es necesario determinar adecuadamente el origen del actuar ilícito de los agentes estatales. Esta es la única forma en que los Estados pueden reparar integralmente el daño y prevenir que este vuelva a producirse. Por ello, independiente de si el acto o situación de corrupción configura, motiva o coadyuva la producción del ilícito, es relevante establecer dicho vínculo para el cumplimiento de buena fe de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humano.

274. Por lo tanto, atendido el impacto que estos actos y situaciones de corrupción tienen en materia de derechos humanos, existe un interés colectivo en su erradicación y esta es una obligación internacional de los Estados y no meramente un deber económico, moral o político. La Comisión considera que la erradicación de la corrupción, cuando esta tiene características estructurales como ocurre en la región, obliga a los Estados a adoptar todas las medidas coherentes, coordinadas, adecuadas y eficaces para dicho fin. Si los Estados no adoptan todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de corrupción están incumpliendo con su deber de respetar y garantizar los derechos humanos y de esta forma están incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia, y en consecuencia tienen el deber de reparar los daños causados.

B. Obligaciones de los Estados conforme a la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre

275. De acuerdo con la jurisprudencia y la práctica establecidas del sistema interamericano de derechos humanos, se reconoce que la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones jurídicas para los Estados miembros de la OEA, en particular para los Estados que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁰⁰. Se considera que estas obligaciones surgen de las obligaciones de derechos humanos asumidas por los Estados Miembros bajo la Carta de la OEA³⁰¹. Los Estados Parte han coincidido en que el contenido y los principios generales de la Carta de la OEA están contenidos en y definidos por la Declaración

²⁹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General. 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, párr. 28.

³⁰⁰ Ver Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A Nº 10 (1989), párrs. 35-45; CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 115; James Terry Roach y Jay Pinkerton vs. Estados Unidos, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de Septiembre de 1987, Informe Anual de la CIDH 1986-87, párrs. 46-49.

³⁰¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, Artículos 3, 16, 51.

Americana³⁰², así como en el carácter jurídico consuetudinario de los derechos protegidos por muchas de las disposiciones centrales de la Declaración³⁰³.

276. La Corte y la Comisión Interamericanas han sostenido incluso que la Declaración es una fuente internacional de obligaciones para todos los Estados Miembros de la OEA, incluyendo aquellos que han ratificado la Convención Americana³⁰⁴. La Declaración Americana es parte del marco de derechos humanos establecido por los Estados Miembros de la OEA, que se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los Estados y les exige abstenerse de cometer, apoyar, tolerar o consentir actos u omisiones que contravengan sus compromisos con los derechos humanos³⁰⁵.
277. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce un amplio rango de derechos fundamentales, incluyendo, inter alia: el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Artículo I); el derecho de igualdad ante la ley y el disfrute de los derechos y obligaciones establecidas en la Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna (Artículo II); y el derecho de recurrir a los tribunales para hacer valer los derechos, a través de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia ampare contra actos de la autoridad que viole alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (Artículo XVIII).
278. Como una fuente de obligaciones jurídicas, los Estados deben implementar en la práctica los derechos establecidos en la Declaración Americana al interior de su jurisdicción³⁰⁶. La Comisión ha señalado que la obligación de respetar y garantizar

³⁰² Ver, por ejemplo. OEA, Asamblea General, Resolución 314, AG/RES. 314 (VII-O/77), 22 de junio de 1977 (encomendando a la Comisión Interamericana la preparación de un estudio para “establecer las obligaciones para la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”); OEA, Asamblea General, Resolución 371, AG/RES (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (reafirmando su compromiso de “promover la observancia de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”); OEA, Asamblea General, Resolución 370, AG/RES. 370 (VIII-O/78), 1 de julio de 1978 (en referencia a los “compromisos internacionales” de los Estados Parte de la OEA de respetar los derechos reconocidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre).

³⁰³ CIDH. Informe Nº 19/02, Caso 12.379, Lare-Reyes y otros. (Estados Unidos), 27 de febrero de 2002, párr. 46.

³⁰⁴ Ver Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89 “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, 14 de julio de 1989, Ser. A Nº 10 (1989), párr. 45 (La Corte estableció que para los Estados Miembros de la Organización, “la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta”). CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113.

³⁰⁵ CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 113.

³⁰⁶ Ver, como referencia, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979), Artículo 1, que dispone que la Comisión fue creada “para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” y define los derechos humanos como aquellos consagrados en la Declaración Americana y en la Convención Americana. Ver también, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Artículo 29 (d), que establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”; Ver también, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), Artículos 51 y 52, que facultan a la Comisión a recibir y examinar peticiones que contengan denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos

los derechos humanos está especialmente establecida en ciertas disposiciones de la Declaración Americana³⁰⁷. Los instrumentos internacionales en general requieren que los Estados partes no sólo respeten los derechos contenidos en esos instrumentos, sino que garanticen que los individuos dentro de sus jurisdicciones puedan ejercer esos derechos. La continuidad de las obligaciones de derechos humanos no sólo es de naturaleza negativa, también requiere acciones positivas de los Estados³⁰⁸.

279. En consonancia con este principio, la Comisión en sus decisiones ha interpretado reiteradamente que la Declaración Americana obliga a los Estados a adoptar medidas para hacer efectivos los derechos contenidos en la Declaración Americana³⁰⁹. La Comisión no sólo ha requerido que los Estados se abstengan de cometer violaciones de derechos humanos contrarias a las disposiciones de la Declaración Americana³¹⁰, sino que también ha requerido la adopción de medidas afirmativas para garantizar que los individuos bajo su jurisdicción puedan ejercer y disfrutar los derechos estipulados en la Declaración Americana³¹¹.
280. El derecho internacional de los derechos humanos es un cuerpo dinámico de normas que evolucionan para enfrentar el desafío de garantizar que todas las personas puedan ejercitar plenamente sus derechos y libertades fundamentales. La lucha contra la corrupción es un desafío que quiere actualizar esta interpretación de los instrumentos internacionales para enfrentar el fenómeno. Al respecto, la Convención Americana representa, en muchas instancias, una expresión autorizada de los principios fundamentales establecidos en la Declaración Americana. Si bien es claro que la Comisión no aplica la Convención Americana respecto de Estados miembros que no hayan ratificado aún el tratado, sus disposiciones son relevantes para informar una interpretación de los principios contenidos en la Declaración³¹².

consagrados en la Declaración Americana con relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³⁰⁷ CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 117; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 de octubre de 2002, párr. 339. El informe cita como ejemplos los Artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana.

³⁰⁸ CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 117.

³⁰⁹ CIDH. Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 162; CIDH Informe N° 67/06, Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba), 21 de octubre de 2006, párrs. 227-231.

³¹⁰ Ver, por ejemplo, CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 118; CIDH. Informe 63/08, Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos), 25 de julio de 2008, párrs. 75-95; CIDH. Informe 62/02, Caso 12.285, Michael Domingues (Estados Unidos), 22 de octubre de 2002, párrs. 84-87.

³¹¹ Ver, por ejemplo, CIDH. Informe 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros. (Estados Unidos), 21 de julio de 2011, párr. 118; CIDH. Informe N° 81/10, Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz, y otros. (Estados Unidos), 12 de julio de 2010 párrs. 61-65; CIDH. Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya (Belize), 12 de octubre de 2004, párrs. 122-135, 162, y 193-196; CIDH. Informe N° 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párrs. 124-145.

³¹² CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 40 rev. 28 de febrero de 2000.

281. De este modo, el sistema interamericano de derechos humanos ha establecido la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en respuesta a las violaciones de derechos humanos³¹³. Este deber involucra cuatro obligaciones principales: la obligación de prevenir, la obligación de investigar, la obligación de sancionar y la obligación de reparar las violaciones de derechos humanos³¹⁴.
282. Esta obligación de actuar con debida diligencia implica el deber de los Estados 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 humanos y procurar la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos³¹⁵.
283. Es por ello que la Comisión entiende que las obligaciones principales derivadas del deber de actuar con debida diligencia en el marco de la Declaración Americana son extensivas en casos de investigaciones de hechos de corrupción que tengan lugar y que afecten los derechos humanos de las personas en el ámbito de la jurisdicción de los Estados de la región.

³¹³ Ver Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

³¹⁴ Ver Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172.

³¹⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

CAPÍTULO 4

FORTALECIMIENTO DE LA
INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA:
EL ROL DE LA ADMINISTRACION
DE JUSTICIA Y EL APARATO
ELECTORAL

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA: EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EL APARATO ELECTORAL

284. En este capítulo, la CIDH aborda el fortalecimiento de la institucionalidad pública, en particular desde el análisis del rol de la administración de justicia y del aparato electoral. Para ello, la CIDH desarrolla reflexiones en torno a las garantías del debido proceso como límites a la discrecionalidad, los desafíos en torno a la eficacia de la respuesta institucional en la investigación penal, las garantías del debido proceso para las personas acusadas de corrupción, y la actuación de los órganos de control electoral y otros actores relevantes como partidos políticos y candidaturas.

A. Administración de justicia

285. El objetivo de esta sección es analizar el impacto de la corrupción en el ámbito de la administración de justicia, en un sentido amplio que incluye al propio Poder Judicial, así como a órganos de justicia que se encuentran por fuera del referido Poder Judicial, como lo son los ministerios públicos, defensorías, procuradurías, policías, peritos, notarios, abogados, entre otros. En ese marco, la CIDH se propone analizar el rol del Poder Judicial en la lucha contra la corrupción, así como también abordar su deber de aplicar la ley y controlar la actividad de los otros poderes estatales en una sociedad democrática. Al respecto, en particular la CIDH realizará un análisis de las garantías de independencia en el ejercicio de la función judicial.

286. Asimismo, la CIDH observa que la propia administración de justicia es susceptible de actos de corrupción, con lo que se afecta su necesaria independencia e imparcialidad; al tiempo que se afecta la correcta administración de justicia a los ciudadanos que acceden a ella. En ese sentido, en la presente sección se analizarán las garantías del debido proceso como factores clave en el combate contra la corrupción judicial.

1. Rol de la administración de justicia

287. La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público. Con tal propósito, la Comisión Interamericana ha resaltado el rol fundamental de la administración de

justicia y el que desempeñan las y los operadores de justicia para hacer preservar el Estado de Derecho, posibilitando que toda denuncia pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales dispuestos por el Estado, y en casos de violaciones a derechos humanos sea posible investigar, castigar efectivamente a los responsables y recibir una reparación, garantizando a su vez un debido proceso a toda persona que pueda ser sometida al ejercicio del poder punitivo del Estado³¹⁶.

288. La Comisión ha observado a su vez que persisten aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de justicia que debilitan una actuación independiente, como lo son la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes; así como fuentes externas a las entidades de justicia que afectan la independencia de las y los operadores de justicia tales como la corrupción y la ausencia de protección frente a presiones provenientes sectores como el crimen organizado³¹⁷. Un sistema judicial aquejado de prácticas corruptas impide que las autoridades traten a los individuos sujetos a su jurisdicción en igualdad de condiciones, lo que constituye el presupuesto de un proceso justo³¹⁸. La corrupción deriva en actos de las autoridades judiciales que constituyen violaciones a los principios de igualdad de armas y contradicción que deben uniformar los actos judiciales³¹⁹, esto es, se afecta el derecho a un recurso efectivo para la protección de derechos y el derecho a ser juzgado conforme a las garantías de un debido proceso³²⁰.

³¹⁶ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 1.

³¹⁷ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre 2013, párr. 3.

³¹⁸ Langseth, P. Strengthening Judicial Integrity Against Corruption. United Nations Global Programme Against Corruption. Marzo 2001.

³¹⁹ “Diferentes actores están sometidos a un mayor riesgo de corrupción a lo largo de las diferentes etapas del proceso. Antes de que un caso llegue al tribunal, abogados y fiscales están expuestos a influencias políticas o sobornos con el objetivo de que se manipule la evidencia y/o las acusaciones presentadas ante las cortes competentes. Durante los procesos judiciales, jueces, abogados y secretarios judiciales pueden ser contactados para influenciar en la decisión de un caso, acelerar o retrasar el curso del proceso, hacer que se abandonen los cargos o que se altere el veredicto final. Una vez concluido el proceso, los abogados pueden ser conminados a no apelar o recurrir la sentencia. Jueces, fiscales y su personal auxiliar y administrativo también pueden ser corrompidos para revelar información confidencial sobre el desarrollo de las investigaciones penales (de manera hipotética, una corte o el personal de la fiscalía corruptos podrían proporcionar información sobre las investigaciones en curso a los sospechosos o acusados)”. Naciones Unidas. Asamblea General. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados. Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 66.

³²⁰ “Hay varias formas en las que los jueces y otros actores en el sistema de administración de justicia pueden estar involucrados o ser cómplices en transacciones corruptas. Jueces individuales, por ejemplo, pueden aceptar o solicitar sobornos con el fin de influenciar un caso o proporcionar acceso a servicios jurídicos que de otra manera no se llevarían a cabo; fiscales pueden pedir sobornos o pueden ser víctimas de presión externa para retrasar o acelerar el proceso judicial; los abogados pueden solicitar “cuotas adicionales” para poder a su vez sobornar a otros profesionales del ámbito jurídico en el interés de su cliente. En muchos países, el personal judicial está frecuentemente mal pagado o, al menos, significativamente menos pagado que jueces y abogados, lo que aumenta sus incentivos para una conducta poco ética. Los funcionarios judiciales, por ejemplo, pueden exigir dinero para perder o alterar los expedientes judiciales de manera deliberada, influenciar la administración del caso o dar acceso a decisiones judiciales antes de que estas sean públicas”. Naciones Unidas. Asamblea General. Informe

289. El Poder Judicial, en tanto poder del Estado, tiene una segunda función primordial en un Estado de Derecho, la cual radica en controlar a los otros poderes estatales como el ejecutivo y legislativo³²¹. En tal virtud, la corrupción en el Poder Judicial tiene un impacto directo en el sistema democrático ya que los sistemas de división de poderes o de pesos y contrapesos tienen como base que haya un control interinstitucional, donde aquellos organismos que cuentan con el mandato de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos deben operar con apego a las normas, y no basados en intereses privados o corporativos que tienen como finalidad la obtención de beneficios personales ilegítimos de distinta naturaleza. En los casos más complejos de corrupción judicial, la captura del Poder Judicial, el tráfico de influencias y el cohecho a gran escala³²² afectan el deber del Estado de tomar decisiones que pueden contrariar intereses privados, lo que puede tener un impacto en las políticas públicas dirigidas a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Tal como lo ha señalado el Relator Especial para la Independencia de la Magistratura y los Abogados, un aspecto que debe preocupar a los Estados es la influencia política en el Poder Judicial,³²³ resultando particularmente graves los intentos por parte del crimen organizado de capturar los poderes judiciales³²⁴ a través de distintos mecanismos ilícitos³²⁵.
290. Adicionalmente, es de destacar que en un sistema democrático, la administración de justicia cumple un rol esencial en la lucha contra la corrupción³²⁶. Establecer las

Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 60.

321 Lösing, N. (2011). Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. XVII, Montevideo. 2011, págs. 413-427.

322 Hellman, J. y Kaufmann, D. La captura del Estado en economías en transición. Finanzas & Desarrollo, septiembre 2001, pág. 31.

323 “La influencia política en las cortes es un factor clave de la corrupción judicial, en especial en países con un nivel elevado de corrupción política. Los procesos de decisión se ven comprometidos cuando los jueces se enfrentan a potenciales represalias, tales como amenazas de pérdida de su puesto o de traslado a áreas remotas, en el caso de emitir sentencias impopulares. La influencia indebida y la interferencia pueden manifestarse de maneras distintas. En algunos países, los grupos criminales pueden ejercer influencia indebida en el poder judicial a través de redes informales cerradas como redes sociales o profesionales”. Naciones Unidas. Asamblea General. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 55.

324 “Debido a las características descritas anteriormente resulta fácilmente entendible la razón por la que los funcionarios de la administración de justicia son una prioridad para las organizaciones criminales. El sistema judicial es un eslabón necesario para permitir llevar a buen término las actividades realizadas por el crimen organizado. Jueces, magistrados y abogados constituyen el filtro a través del cual las actividades realizadas por estas organizaciones serán consideradas legales o no de acuerdo al estado de derecho”. Naciones Unidas. Asamblea General. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 51.

325 “Los mecanismos de presión más comunes sobre el sistema judicial consisten principalmente en amenazas, chantaje, influencia política, corrupción, sobornos, favores (incluyendo nepotismo y relaciones familiares) o intervención en sus relaciones sociales y familiares”. Naciones Unidas. Asamblea General. Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 72.

326 “(...) Los tres poderes del Estado deberían crear mecanismos para la aplicación de las leyes nacionales e internacionales, pero la policía, los fiscales y los jueces son los más indicados para hacer frente a la corrupción investigando, enjuiciando y sancionando adecuadamente los actos de corrupción, ya sea a través de los sistemas de justicia penal, civil o administrativa”. Naciones Unidas, Asamblea General.

responsabilidades derivadas de los actos de corrupción es una función delegada precisamente en los sistemas judiciales, por lo que la Comisión considera necesario garantizar las condiciones para que estos puedan perseguir adecuadamente la corrupción, particularmente, las formas más complejas en que esta se da en nuestra región³²⁷.

291. En el sistema interamericano, en el caso *Gutiérrez y Familia vs. Argentina* la Corte Interamericana utilizó en el análisis de los hechos actos de corrupción de parte de autoridades y posteriormente estableció la violación a cargo del Estado³²⁸. Este caso trata sobre el asesinato de un policía argentino presuntamente a manos de otro, cuando el primero investigaba un caso de corrupción, narcotráfico y asociación ilícita de funcionarios públicos. En la investigación de dicho homicidio, la Corte dio por probado que ocurrieron varias irregularidades y obstaculizaciones, entre las que sobresalen amenazas e intimidaciones a testigos y funcionarios judiciales e incluso el asesinato del comisario que estuvo a cargo de la investigación desde su inicio. Asimismo, en su análisis sustantivo, se estableció que las denuncias de soborno y robo de evidencia, configuraron irregularidades que afectaron la investigación y que redundaron en infracciones al debido proceso³²⁹.
292. De otra parte, el Relator Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, ha tratado en particular el impacto del crimen organizado y la corrupción en los sistemas de justicia y ha señalado que “el sistema judicial es un eslabón necesario para permitir llevar a buen término las actividades realizadas por el crimen organizado. Jueces, magistrados y otros operadores de justicia encargados de aplicar e interpretar la ley tienen la función jurisdiccional de establecer la legalidad de las actividades realizadas por estas organizaciones, de conformidad al Estado de Derecho”³³⁰.
293. Por lo tanto, si bien el Poder Judicial tiene a cargo la función de investigar y sancionar casos de corrupción, también este propio fenómeno puede afectar a la administración de justicia a modo de impedir que cumpla su rol primordial en la persecución de la corrupción,³³¹ sea porque este se inhibe producto de actos o sistemas de corrupción o porque sus agentes sean parte de dichos esquemas

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul, A/67/305, de 13 de agosto de 2012, párr. 13.

³²⁷ En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado “la importancia de la independencia e imparcialidad del poder judicial, la independencia de los profesionales del derecho, la objetividad e imparcialidad de los fiscales y la integridad del sistema judicial Y para hacer frente a sus consecuencias negativas en los derechos humanos, de conformidad con el estado de derecho Y el derecho a un juicio con las debidas garantías procesales, al acceso a la justicia y a un recurso efectivo, sin discriminación”, Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/35/25, 14 de julio de 2017, pág. 2-3.

³²⁸ Corte IDH, *Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271.

³²⁹ Corte IDH, *Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271., párr. 121.

³³⁰ Naciones Unidas. Asamblea General, Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados. Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 51.

³³¹ Langseth, P. Strengthening Judicial Integrity Against Corruption. United Nations Global Programme Against Corruption. Marzo de 2001.

corruptos. Así, la corrupción en la administración de justicia está íntimamente ligada con el incumplimiento de la obligación de investigar y sancionar la corrupción y otros ilícitos, generando situaciones de impunidad crónica en la región, la cual es uno de los factores esenciales para configurar el fenómeno de corrupción estructural que aqueja a la región.

294. A juicio de la CIDH, la corrupción en el Poder Judicial puede ser entendida como la desviación de las funciones judiciales, por la autoridad judicial u otros operadores de justicia, para obtener un beneficio material o inmaterial, propio o para terceros³³². En tanto significa una desviación de los mandatos constitucionales y legales, puede tener un serio impacto en la confianza ciudadana en el Poder Judicial, y en el Estado de Derecho³³³. La captura de la administración de justicia por parte de otros poderes del Estado, por intereses privados o por el crimen organizado se traduce en la ausencia de control horizontal, manifestado en la omisión de las obligaciones de control interinstitucional, en la facilitación de formas sistémicas de corrupción, en la perpetuación de esquemas criminales, entre otros.
295. Entre otras formas de corrupción en procedimientos judiciales, se tienen sentencias apartadas del mérito del proceso, así como demoras injustificadas, pérdida de documentos, tratos desiguales; otros actos lesivos a los derechos de las partes. Asimismo, la impunidad de la corrupción por falta de investigación se puede presentar por la demora en las investigaciones, el ocultamiento de pruebas, el cierre de investigaciones sin agotar las diligencias pertinentes, en la protección de las altas autoridades involucradas en actos o sistemas de corrupción.
296. La Comisión considera también de crucial importancia el papel que juegan las otras instituciones en el combate contra la corrupción. En el ámbito de Naciones Unidas, se ha considerado que “es simplemente imposible realizar una campaña exitosa contra la corrupción si ésta tiene carácter institucional dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley”³³⁴.
297. Preocupa a la CIDH el impacto que puede tener en el fenómeno de la corrupción las instituciones que componen las fuerzas de seguridad. En diferentes informes de país la CIDH se ha manifestado respecto a la corrupción y violencia de agentes del Estado. En efecto, en su informe sobre Venezuela del año 2003, la Comisión constató un grave problema de violencia producida por “una policía poco profesionalizada, la profundización de la impunidad y el auge de la corrupción como elementos

³³² El Relator Especial para la Independencia de la Magistratura y los Abogados, entiende por corrupción judicial “cualquier acción destinada a influenciar la imparcialidad e independencia de los jueces y otros actores en la administración de la justicia, incluyendo fiscales, personal de la administración y jurados”. Naciones Unidas. Asamblea General, Informe Relator Especial sobre la Independencia Magistrados y Abogados, Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 47.

³³³ Dakolias, M., y Thachuk, K. (2000, Spring). The Problem of Eradicating Corruption from the Judiciary: attacking corruption in the judiciary: a critical process in judicial reform. *Wisconsin International Law Journal*, 18(353), 353-406.

³³⁴ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales Relatora Especial, Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 19.

explicativos del fenómeno, que afecta directamente a los derechos humanos”³³⁵. Asimismo, en su informe sobre México de 2005, la CIDH señaló que los abusos, atropellos y corrupción en dependencias policiales generan una situación de desconfianza en la policía judicial, cuya base estaría en la precaria formación de los agentes, las malas condiciones materiales de trabajo y la baja retribución que reciben por sus funciones³³⁶. En el mismo sentido, en su informe sobre Haití de 2005, la Comisión constató que las Fuerzas de Seguridad haitianas experimentan “actos de corrupción y otras actividades ilícitas, incluidas violaciones de derechos humanos”³³⁷. Anteriormente, en el informe sobre Colombia de 1999, la CIDH advirtió como el narcotráfico había generado una situación de “violencia y corrupción” que había alcanzado niveles intolerables y que amenazaba con destruir el tejido social, político y económico del país. En particular, la CIDH expresó su preocupación por los “niveles extremos de corrupción” en las entidades del Estado encargadas de controlar la actividad ilícita, por lo que “el Estado se ve de este modo afectado por la violencia contra sus agentes o por la corrupción”³³⁸.

298. Otra institución fundamental son los ministerios públicos o fiscalías. En tanto dichas instituciones están a cargo de la acción penal, deben guiar las investigaciones, formular cargos, recabar pruebas, entre otras funciones, cumplen un rol central en la lucha contra la corrupción. De ahí la necesidad de que dichas instituciones cuenten con independencia para ejercer sus labores. Dada la naturaleza de sus funciones, la Comisión considera que en un Estado de Derecho se requiere de diseños institucionales que eviten las injerencias políticas o la adscripción al gobierno y donde se garantice la autonomía financiera, con rendición de cuentas. El nombramiento de sus autoridades es un aspecto fundamental para garantizar su independencia. Estas autoridades deben ser idóneas para las altas funciones a las que son convocadas. Para ello, es necesario establecer procedimientos de nombramiento de autoridades transparentes, informadas y con control ciudadano³³⁹.
299. Resulta notorio el caso del Fiscal General de El Salvador, Douglas Arquímedes Meléndez Ruiz quien habría llevado investigaciones en contra de altos ex funcionarios públicos, empresarios, fuerzas públicas y diversos grupos criminales y habría recibido amenazas y hostigamientos, los cuales se atribuyen a los grupos y personas que tendrían intereses opuestos a tales investigaciones. La Comisión destaca el rol que ejerce el Fiscal General en un Estado que cuenta con altos niveles de violencia, reiterando la importancia de garantizar el actuar independiente de las

³³⁵ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, párr. 560.

³³⁶ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre 1998, párrs. 388 y 693.

³³⁷ CIDH. Haití: ¿justicia frustrada o estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional. OEA/Ser.L/V/II.123, doc. 6 rev. 1, 26 octubre 2005, párr. 119.

³³⁸ CIDH. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 rev. 1, párrs. 50 y 51. 26 febrero 1999.

³³⁹ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, doc.44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 56-82.

y los fiscales, de tal manera que realicen sus funciones de lucha contra la corrupción y acceso a la justicia sin ser objeto de actos de violencia en su contra o represalias.³⁴⁰

300. Al respecto, es importante resaltar que la CIDH ha indicado que el objetivo de todo proceso de selección y nombramiento de operadores de justicia debe ser seleccionar a los candidatos y las candidatas con base en sus méritos, capacidad, idoneidad y honradez, y conforme con los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia, a fin de asegurar su independencia. En este sentido, ha señalado que los Estados deben establecer salvaguardas para evitar discrecionalidades por parte de quienes participan en la selección, y para que dicho proceso no sea realizado con base en intereses particulares y/o partidarios que impedirían que la persona escogida sea la más idónea y capaz³⁴¹. La CIDH reitera que todo proceso de selección debe garantizar los principios de publicidad y transparencia, asegurando que el proceso sea abierto al escrutinio y participación de los sectores sociales.
301. Una justicia independiente e imparcial es indispensable además para el combate efectivo a la corrupción, la cual representa uno de los mayores obstáculos para la democracia y la promoción, protección y disfrute efectivo de los derechos humanos en la región. La CIDH considera fundamental que los Estados miembros de la OEA adopten medidas para fortalecer y consolidar la independencia del poder judicial³⁴².

a. Garantías de independencia

302. La CIDH considera fundamental que todas las autoridades encargadas de la persecución de casos de corrupción cuenten con las garantías de independencia. Por ello, se deben adoptar medidas para evitar conflictos de intereses, tráfico de influencia y el acceso de los fiscales a cargos que dependen del poder político, al menos por un tiempo prudencial. Dado el rol crucial que cumple la administración de justicia en una sociedad democrática, los Estados deben adoptar medidas institucionales que le permitan ejercer sus funciones con garantías de independencia. Las garantías deben estar dirigidas a proteger tanto la labor de los poderes judiciales como de todas las instituciones relevantes, en particular los ministerios públicos y las defensorías públicas.
303. El abordaje de la jurisprudencia del sistema interamericano al tema de la independencia con una perspectiva de derechos humanos se ha centrado en dos elementos: la independencia institucional o frente a otros poderes u órganos del Estado y la independencia funcional o del ejercicio individual de las y los operadores

³⁴⁰ CIDH. Comunicado de Prensa 38/18. CIDH otorga medida cautelar a favor del Fiscal General de El Salvador, 28 de febrero de 2018

³⁴¹ CIDH. Comunicado de Prensa 131/18. CIDH urge a Honduras a garantizar los estándares internacionales de independencia e imparcialidad en la selección de Fiscal General de la República. 21 de junio de 2018.

³⁴² CIDH. Comunicado de Prensa 137/17. Culmina período extraordinario de sesiones en México, 8 de septiembre de 2017.

de justicia³⁴³. Estas dos dimensiones son expresión de la necesidad de garantizar que en una sociedad fundada en la separación de poderes, el Poder Judicial cuente con la posibilidad efectiva de desarrollar sus labores jurisdiccionales y de control del poder político, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.³⁴⁴

304. En cuanto a la independencia institucional, la Comisión reitera lo dicho en el Informe temático sobre Garantías de independencia de 2013 al respecto del tema, esto es, a pesar del amplio reconocimiento que ha dado la comunidad internacional a labor de jueces y juezas, fiscales, defensoras y defensores públicos, como actores esenciales para garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso, en varios Estados de la región desempeñan sus labores en ausencia de garantías que aseguren una actuación independiente, tanto en un nivel individual como de las instituciones en las que trabajan. Dicha fragilidad se expresa en una serie de injerencias por parte de poderes públicos y agentes no estatales que generan barreras de *iure o de facto* para las personas que desean acceder a la justicia las cuales están asociadas a la falta de diseños institucionales que resistan las presiones que pueden provenir de otros poderes públicos o instituciones del Estado, así como en la ausencia de procedimientos adecuados para nombramiento y selección, y de garantías debidas en los procedimientos de carácter disciplinario. La Comisión ha observado a su vez que persisten aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de justicia que debilitan una actuación independiente, como lo son la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes; así como fuentes externas a las entidades de justicia que afectan la independencia de las y los operadores de justicia tales como la corrupción y la ausencia de protección frente a presiones provenientes sectores como el crimen organizado.³⁴⁵
305. La independencia institucional se refiere a la independencia de la administración de justicia conformada por jueces, fiscales y defensores, frente a otros poderes del Estado, la cual se debe traducir en medidas concretas relacionadas con los aspectos más sensibles de la organización de la judicatura³⁴⁶. En materia de independencia

³⁴³ Sobre el particular, la Corte IDH ha dicho: “que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación”. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N.º 182, párr. 55.

³⁴⁴ Dakolias y Thachuk, *Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform*. Regents of the University of Wisconsin. 2000 p. 353.

³⁴⁵ CIDH. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II,dDoc.44, 5 de diciembre de 2013 párr. 3.

³⁴⁶ Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe del relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A / HRC / 11 / 41, 24 de marzo de 2009; Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. HRC / 23 / 43 / Add.4, 02 de abril de 2013; Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul. HRC / 26 / 32, 28 de abril de 2014; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs Ecuador*.

institucional, la posición de la Corte Interamericana ha adoptado una visión amplia sobre el alcance de la independencia judicial como un elemento del Estado de Derecho y no solo como un derecho convencional. La Corte Interamericana ha establecido que la dimensión institucional se relaciona con aspectos esenciales para el estado de derecho, tales como el principio de separación de poderes y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión institucional trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión institucional de la independencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad³⁴⁷.

306. Con base a lo anterior, la CIDH observa que existen algunas condiciones mínimas de independencia de los diseños institucionales fundamentales para evitar la captura del Poder Judicial. La primera es la pertinencia de que se consagre la independencia del Poder Judicial como parte del diseño institucional, y para ello es recomendable que dicha independencia quede consagrada constitucionalmente. Segundo, que se asegure su autonomía presupuestaria y que su administración quede en manos del propio Poder Judicial y así evitar formas de control por parte del poder político a través del presupuesto y su implementación. En todo caso, dicha autonomía implica la obligación de gestión transparente y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos. Tercero, existe cierto consenso en que los nombramientos y designaciones de autoridades judiciales y fiscales no deben depender de los actores políticos, debiendo preferirse mecanismos con participación mayoritaria del propio Poder Judicial, sobre la base de criterios objetivos y procedimientos transparentes. Sin duda, que un Poder Judicial cuyos miembros son nombrados por los poderes políticos está más expuestos a formas de control exógenos y, por ello, abierto a formas de captura política; asimismo, sistemas de nombramiento y designación solo internos tienen el riesgo de fomentar formas autárquicas de control por parte de los órganos superiores de todo el aparato judicial. Por ello, los procesos de nombramiento y designación deben ser transparentes, basados en el mérito y garantizar formas de control ciudadano. Cuarto, en materia de elección de autoridades por los propios tribunales, estas también deben estar protegidas de formas de control político y evitar los controles de grupos de poder desde los cargos superiores de la Administración de Justicia, por lo que debe preferirse un sistema de nombramientos con participación directa de los jueces. Quinto, en materia de asignación de casos deben implementarse mecanismos objetivos que impidan que exista un control de la asignación de casos que puedan ser manipulados sobre la base de intereses externos.
307. A juicio de la Comisión, la independencia institucional constituye una medida institucional que evita que los poderes políticos puedan controlar o ejercer

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C N° 268.

³⁴⁷ Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N.º 302, párr. 194.

presiones indebidas a las autoridades judiciales a través de los nombramientos, designaciones, presupuestos, elección de autoridades y asignación de causas.

308. En cuanto a la independencia personal, resulta particularmente importante la independencia del juez frente a las autoridades superiores de los sistemas de justicia nacionales³⁴⁸. Un primer tema es el de la movilidad de las autoridades dentro del sistema de justicia como el régimen de ascensos y traslados; para evitar que estos sean un instrumento de control que limite la independencia de los jueces, es necesario que el diseño institucional contemple criterios objetivos para decidir estos temas y, además, deben existir procedimientos que sean transparentes y que eviten situaciones no sólo arbitrarias, sino que también ilegales. Segundo, es necesario establecer un sistema de inmunidades que garantice independencia³⁴⁹, y que se limite al control de actos ilegales, en lo civil y penal, cometidos por las autoridades judiciales;³⁵⁰ dejando fuera de dicho control el contenido y fundamento de las resoluciones judiciales, excepto en casos de prevaricación. Los sistemas sancionatorios de jueces y fiscales deben cumplir con criterios mínimos en materia de competencia, independencia e imparcialidad de la autoridad disciplinaria; en el sentido de que es necesario que las sanciones estén instituidas con apego al principio de legalidad, estableciendo claramente cuáles son las conductas sancionadas que limitan un uso ilegítimo del sistema sancionatorio para controlar las decisiones de los jueces o sacarlos del conocimiento de casos en que existan intereses de terceros o miembros del Poder Judicial; se debe garantizar el derecho de defensa por medio de un procedimiento que cumpla con los mínimos de un debido proceso sancionatorio; es necesario, igualmente, que las resoluciones que impongan sanciones a jueces estén debidamente motivadas para que exista plena transparencia de cuáles son los fundamentos de una sanción y de que esta se ha adoptado luego de un debido proceso; finalmente, se debe garantizar el derecho de revisión de las medidas sancionatorias ante autoridades judiciales superiores³⁵¹. Tercero, es necesario que en el desempeño en su cargo, los jueces puedan ejercer sus derechos ciudadanos, como la libertad de expresión, asociación, entre otros, y que la ley establezca límites solo cuando este ejercicio de derechos pueda entrar en conflicto con la independencia del ejercicio de su función³⁵².

348 “Hay también algunos factores internos en la judicatura, por ejemplo, el intercambio de favores entre jueces de distintos niveles de jurisdicción, el nepotismo, la falta de criterios objetivos y de transparencia en la administración de justicia (carreras judiciales, gestión de fondos y de personal, asignación de causas) y la falta de un sistema de rendición de cuentas, todo lo cual puede facilitar la corrupción en la judicatura”. Naciones Unidas, Asamblea General, Independencia de los magistrados y abogados, Nota del Secretario General, A/67/305, de 13 de agosto de 2012, párr. 24.

349 Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, párrs. 147-155.

350 Naciones Unidas, Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut, HRC / 26 / 32, 28 de abril de 2014, Knaut, G. (2014, abril 28), párr. 60.

351 CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, doc.44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 192-239.

352 CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, doc.44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 168-183.

309. Resulta importante entonces considerar que a mayor independencia, la administración de justicia está en condiciones de controlar los otros poderes estatales, combatir adecuadamente la corrupción y garantizar la igualdad en el proceso judicial. La CIDH considera que un sistema respetuoso de la independencia judicial, garantiza que las decisiones judiciales no sean objeto de controles externos, lo que implica amplios espacios de discrecionalidad para jueces³⁵³.

2. Debido proceso como límite a la discrecionalidad

310. Las garantías del debido proceso no sólo son derechos individuales de las personas que intervienen en un proceso judicial, sino que también pueden ser un mecanismo de prevención contra la corrupción judicial. En ese sentido, la CIDH considera que la garantía de imparcialidad constituye una barrera para evitar situaciones de corrupción.

a. *Imparcialidad*

311. El estándar convencional sobre imparcialidad está consagrado en el artículo 8.1 de la CADH cuando establece que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías por un tribunal imparcial³⁵⁴. Al efecto, la Corte Interamericana ha definido la garantía de imparcialidad como aquel criterio que “[...] exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad”³⁵⁵.
312. La faceta subjetiva, por tanto, exige a los jueces evitar que su fallo esté influenciado por prejuicios o sesgos personales y carecer de ideas preconcebidas en cuanto al

³⁵³ “El principal objetivo que se persigue por parte de las organizaciones criminales mediante la corrupción judicial es lograr, a través de la inacción o la interpretación viciada de la ley por parte de los actores integrantes del sistema de justicia, encubrir o dotar de legitimidad las actividades delictivas llevadas a cabo. El margen de discrecionalidad de que dispone el juez o fiscal a la hora de interpretar y resolver cuestiones sometidas a su competencia convierte a este colectivo en uno de los objetivos más codiciados por parte de las organizaciones criminales”. Naciones Unidas. Asamblea General. Independencia de los Magistrados y Abogados. Nota del Secretario General. Resolución A/72/140, 25 de julio de 2017, párr. 69.

³⁵⁴ La CIDH ha señalado que la imparcialidad “exige que la autoridad que interviene se aproxime a los hechos careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad”. CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, OEA/Ser. L/V/II, doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 200.

³⁵⁵ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N.º 182, párr. 56.

asunto sometido a su conocimiento;³⁵⁶ tal imparcialidad “se presume a menos que exista prueba en contrario, consistente, por ejemplo, en la demostración de que algún miembro de un tribunal o juez guarda prejuicios o parcialidades de índole personal contra los litigantes”³⁵⁷. Por su parte, la imparcialidad objetiva guarda relación con las apariencias de sus actos y no con estados subjetivos del juez; respecto a su prueba, la Corte ha señalado que “la denominada prueba objetiva consiste en determinar si el juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona”³⁵⁸. Asimismo, es importante que los Estados ofrezcan mecanismos que permitan reclamar cuando estas condiciones de imparcialidad no concurren, pero sin que esto impida desarrollar la labor del órgano respectivo. De tal suerte que el reclamo por falta de imparcialidad sea personal y no orgánico.³⁵⁹

313. Ante casos en los que un juez pueda estar comprometido con intereses distintos a los de la administración de justicia, la Comisión estima que la posibilidad de plantear recusaciones del juez que ha demostrado haber perdido la necesaria imparcialidad puede ser un instrumento preventivo de actos corruptos. La Corte Interamericana ha indicado que la recusación es un medio destinado a proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial que otorga el derecho a las partes de instar a la separación de un juez, cuando, más allá de la conducta personal del juez cuestionado, existen hechos demostrables o elementos convincentes que produzcan temores fundados o sospechas legítimas de parcialidad sobre su persona impidiéndose de este modo que su decisión sea vista como motivada por razones ajenas al Derecho y que, por ende, el funcionamiento del sistema judicial se vea distorsionado. La institución de la recusación por un lado, actúa como una garantía para las partes en el proceso y por otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción. La recusación no debe ser vista necesariamente como un enjuiciamiento de la rectitud moral del funcionario recusado, sino más bien como una herramienta que brinda confianza a quienes acuden al Estado solicitando la intervención de órganos que deben ser y aparentar ser imparciales³⁶⁰.

³⁵⁶ Comité de Derechos Humanos, CDH. Observación General N.º 13. Administración de justicia (artículo 14) 21º Período de sesiones. Doc. HRI/GEN/Rev.9. 1984, párr. 21

³⁵⁷ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N.º 182, párr. 56. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C N.º 239, párrs. 189 y 234.

³⁵⁸ Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C N.º 239, párr. 189.

³⁵⁹ “[...] En este sentido, la recusación es un instrumento procesal que permite proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial. La garantía de imparcialidad implica que los integrantes del tribunal no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia y que inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática”. Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C N.º 207, párr. 117.

³⁶⁰ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr.63.

b. La garantía del plazo razonable

314. Un segundo requisito general, común a todo tipo de procedimiento, es el del plazo razonable establecido en el artículo 8.1 de la CADH. La Comisión observa que la duración de los procesos tiene repercusiones en materia de corrupción judicial; dado que la demora de los procesos puede ser un fin en sí mismo o, bien, estar vinculada con la consecución de una situación de impunidad.
315. El estándar interamericano en la materia establece el derecho de ser oído con las debidas garantías en un plazo razonable. Al no existir un parámetro objetivo para establecer cuándo un plazo es razonable, los órganos de supervisión han adoptado criterios a partir de los cuales realizar dicha evaluación. Siguiendo los parámetros de la Corte Europea de Derechos Humanos, el Tribunal Interamericano, ha considerado cuatro elementos para evaluar la razonabilidad del plazo: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales, y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo³⁶¹.
316. En materia de corrupción judicial son dos los requisitos especialmente relevantes. Por una parte, el elemento relativo a la conducta de las autoridades comprende directamente la evaluación de la actividad del juez. Una autoridad judicial comprometida ilícitamente con una de las partes del juicio, interesado en demorar un proceso o generar situaciones de impunidad, tiene en el cumplimiento del plazo razonable un límite que puede ser reclamado por los intervinientes como una garantía del debido proceso³⁶².
317. El segundo elemento relevante es el de la afectación de derechos de terceros.³⁶³ En aquellos procesos donde se dictan medidas cautelares (personales o materiales) hay una afectación de derechos que puede ser legítima, pero que obliga a las autoridades a un escrutinio más estricto sobre la duración no sólo de las medidas, sino que de todo el proceso. De ahí que este elemento puede constituir un límite importante para evitar que actos de corrupción judicial se mantengan indefinidamente y puedan ser objeto de revisión³⁶⁴.

³⁶¹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N° 182, párr. 155; Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C N° 202, párr. 156.

³⁶² En el caso *Hermanas Serrano*, la Corte IDH estableció que en una investigación penal, un plazo prolongado sin actividad procesal no podía ser explicado. Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C N° 120, párr. 71.

³⁶³ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N° 182, párr. 155.

³⁶⁴ Corte IDH. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C N° 330, párr. 164.

318. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado explícitamente que en casos sobre corrupción de funcionarios públicos la evaluación del plazo razonable debe ser más estricta, ya que estos procesos pueden ser utilizados con fines ilegítimos, tales como, sacar a un contendor de competencia o afectar su imagen pública. Así, la Corte ha señalado:

[...] La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho³⁶⁵.

319. Por lo tanto, el plazo razonable, como garantía judicial, es un buen indicador de situaciones de riesgo que pueden darse por actuaciones discrecionales de la autoridad judicial que tengan su fundamento en actos o una situación de corrupción judicial. A juicio de la Comisión, el control interno y externo del plazo constituye una herramienta de utilidad para limitar la discrecionalidad de la autoridad en la forma en que conduce un proceso judicial.

c. *El deber de investigar*

320. La corrupción judicial puede implicar el incumplimiento de las obligaciones de quienes intervienen en la Administración de Justicia. En particular; los agentes de la administración pueden incurrir en incumplimientos a partir de formas de abuso de mandatos legítimos que se ejercen en forma tal que terminan constituyendo hechos violatorios de derechos humanos.
321. La obligación de investigar puede recaer en el juez o en instituciones encargadas de guiar las investigaciones como los ministerios públicos, según el tipo de procedimiento que rija en cada Estado. La Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia constante³⁶⁶ que si bien la obligación de investigar es una obligación de medios y no de resultados, ello no implica que la autoridad pueda desarrollar dicha investigación discrecionalmente. Al efecto, dicho Tribunal ha establecido algunos criterios para determinar cuándo las investigaciones son

³⁶⁵ Corte IDH. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C N.º 330, párr. 178.

³⁶⁶ Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos no. 12: Debido Proceso*. 2017.

eficaces según la naturaleza de los hechos investigados³⁶⁷. Uno de estos criterios a considerar es el de las líneas de investigación; otro, la acreditación de la veracidad de las versiones o hipótesis de lo ocurrido. En materia de líneas de investigación, la Corte ha señalado que se deben “agotar todas las líneas de investigación para la consecución de la verdad”,³⁶⁸ incluidas aquellas que impliquen investigar patrones sistemáticos de violencia que involucren a autoridades de alto nivel estatal.³⁶⁹ Por ello, la CIDH estima que resulta crucial contar con mecanismos de control judicial que permitan verificar la legitimidad de las actuaciones de investigación que llevan adelante las autoridades encargadas de las mismas.

322. Así, las garantías del debido proceso permiten controlar a las autoridades judiciales, ya que evita que, cubiertos por el manto de una obligación de medios y no de resultados, las autoridades se permitan excluir pruebas, investigar responsabilidades o involucrar y/o excluir autoridades cuando esto no es conveniente para los intereses de quien investiga y quien controla al juez. Cuando el juez no tiene el control de la investigación y esta es desarrollada por órganos respecto de los cuales existan sospechas de falta de independencia e imparcialidad, el Tribunal está obligado a verificar la adecuación de las medidas de investigación, la celeridad de la misma, la participación de los involucrados y la independencia de la investigación³⁷⁰.
323. En definitiva, el desvío de la actuación diligente por parte de las autoridades puede deberse a un compromiso ilegítimo con los resultados de la investigación. Si dicho desvío tiene como finalidad un interés privado, propio o de terceros, puede ser considerado una forma de corrupción judicial; en otros casos, puede ser considerado un ilícito distinto, como encubrimiento. En este sentido, el control de las infracciones indirectas del debido proceso debe estar dirigido a evitar los espacios de discrecionalidad que son propios de las obligaciones de medio, como lo es la obligación de investigar un hecho que reviste los caracteres de delito.
324. La posibilidad de evaluar la actividad de las autoridades judiciales y de los órganos coadyuvantes constituye un límite legítimo a su independencia. La Corte ha indicado que para que una investigación sea efectiva, las personas encargadas de la misma deben de ser independientes, tanto jerárquica e institucionalmente como en la práctica, de aquellas personas implicadas en los hechos que se investigan³⁷¹. En este sentido, de conformidad a los estándares interamericanos se resalta la importancia

³⁶⁷ “Para que una investigación sea efectiva en los términos de la Convención, debe llevarse a cabo con la debida diligencia, la cual exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue. Es decir que debe sustanciarse por todos los medios legales disponibles y estar orientada a la determinación de la verdad” Corte IDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C N.º 334, párr. 136.

³⁶⁸ Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros versus Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C N.º 281, párr. 234.

³⁶⁹ Corte IDH. *Caso Rochac Hernández y otros versus El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C N.º 285, párr. 154.

³⁷⁰ Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C N.º 333, párr. 190.

³⁷¹ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 227

de que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, se realicen de manera inmediata y exhaustiva, con garantías de independencia e imparcialidad³⁷².

325. Por ello, la CIDH considera que resulta necesario controlar si la autoridad responsable ha seguido todas las líneas de investigación que conducen al esclarecimiento de los hechos, si se han desarrollado las hipótesis que se desprenden de los hechos investigados; entre otros. El escrutinio de los mínimos exigibles en una investigación permite limitar la discrecionalidad de las autoridades judiciales y de esta forma, limitar las posibilidades de actos de corrupción vinculados con la forma en que se dirige una investigación judicial.

d. Derecho de defensa

326. Todo proceso judicial debe garantizar los dos principios estructurales del debido proceso: la igualdad de armas y el de contradicción. El ejercicio del derecho de defensa garantiza que dichos principios se concreten en forma adecuada.
327. La Convención Americana regula el derecho a defensa con ocasión del proceso penal, aunque sus estándares son aplicables en todo proceso judicial que debe estar regido por los principios de igualdad de armas y el principio de contradicción.³⁷³ Para la Corte, “el derecho a la defensa es un componente central del debido proceso que obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo”³⁷⁴. El contenido del derecho tiene expresiones muy concretas como son la posibilidad de contar con intérprete, que se le comunique la acusación con un contenido más completo y profundo a medida que avanza la investigación, concesión de medios y tiempo para la preparación de la defensa, contar con defensa técnica, conocer la prueba e identidad de los testigos, presentar prueba para establecer los hechos (consagrados en la propia Convención, artículo 8.2), así como

³⁷² Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 132 y 133. Entre otros instrumentos internacionales, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, artículo 12; *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, artículo 12.1; y *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, Recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989, principio 9.

³⁷³ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72, párr. 125; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C N° 74, párr. 103; Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C N.° 218, párr. 142.

³⁷⁴ Corte IDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C N.° 303, párr. 153.

derecho de asistencia consular,³⁷⁵ y derecho a coherencia entre acusación y sentencia³⁷⁶.

328. Un procedimiento que garantiza el derecho a defensa a los intervinientes disminuye la posibilidad de que el juez incurra en actos de desviación de la actividad jurisdiccional, ya que los espacios de decisión discrecional se acotan.
329. Como la corrupción es una desviación de las obligaciones consustanciales de la labor jurisdiccional para obtener un beneficio ilegítimo, en un procedimiento donde no se trata a los intervinientes en condiciones de igualdad y no se respeta el principio de contradicción, los espacios de concreción de dicha desviación son mayores. Limitar la discrecionalidad implica que las partes puedan hacer las presentaciones que estimen pertinentes y estas pasen a ser parte de los elementos que el juez está obligado a valorar y resolver.

e. Deber de motivación

330. El deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso³⁷⁷. La Corte Interamericana ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”³⁷⁸ y constituye un derecho a que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos o intereses de las personas, estén debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias³⁷⁹. Dicho deber “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”³⁸⁰.
331. La CIDH estima que la obligación de fundar o motivar las decisiones es central para controlar la actividad judicial. En la medida que la autoridad motiva sus decisiones

³⁷⁵ Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16 / 99 de 1 de octubre de 1999. Serie A N.º 16, párr. 124.

³⁷⁶ Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C N.º 126, párr. 126.

³⁷⁷ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 78.

³⁷⁸ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107.

³⁷⁹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 144. En este punto, la Corte Interamericana se basa en los siguientes casos de la Corte Europea: *García Ruiz v. Spain* [GC], No. 30544/96, § 26, Corte Europea de Derechos Humanos 1999-I; y *Case of H. v. Belgium*, Judgment of 30 November 1987, Series A No. 127-B, para. 53. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Ver. Corte Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Hadjianastassiou v. Greece*, Judgment of 16 December 1992.

³⁸⁰ Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118.

se legitima dicha función estatal y, además, pueden ser controladas socialmente dichas decisiones. Si bien la motivación tiene diferencias según si se trata de una sentencia penal o un proceso administrativo sancionatorio o de determinación de derechos, este tiene particular importancia para evitar que se emitan decisiones arbitrarias. La Corte Interamericana ha referido que en el marco de sentencias penales, para desvirtuar la presunción de inocencia, la motivación debe “expresar la suficiencia de prueba de cargo para confirmar la hipótesis acusatoria; la observancia de las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba, incluidas aquellas que pudieran generar duda de la responsabilidad penal; y el juicio final que deriva de esta valoración”³⁸¹.

332. La exigencia de una completa y adecuada fundamentación o motivación de las decisiones judiciales se transforma en un límite a la discrecionalidad ante la posibilidad de que dichas motivaciones sean objeto de escrutinio por las partes y por el público. Como hemos señalado, la corrupción se espacia en espacios de opacidad; por ello, la transparencia que permite el control por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación pasa por conocer las razones que tiene el juez para decidir en un determinado sentido. Las motivaciones no solo permiten el derecho de defensa³⁸² y el control judicial³⁸³, sino que son parte esencial para legitimar las decisiones judiciales³⁸⁴ y, con ello, disminuir la discrecionalidad sin afectar la independencia.

f. Sistema de recursos judiciales

333. En la Convención Americana, dentro de este conjunto de requisitos del proceso penal (artículo 8.2 de la CADH), se encuentra contemplado el derecho que tienen las personas, de recurrir del fallo frente a un tribunal superior. Igualmente, en virtud del artículo 25.1 de la Convención Americana el Estado tiene la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1). Para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto legalmente sino que deber ser

³⁸¹ Corte IDH, *Caso Zegarra Marín versus Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C N.º 331, párr. 147.

³⁸² Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C N.º 331, párr. 157.

³⁸³ “[...] En este punto, el Tribunal reitera que la motivación demuestra a las partes que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores”. Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C N.º 233, párr. 148.

³⁸⁴ “El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N.º 182, párr. 77).

realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla³⁸⁵.

334. En concepto de la Corte IDH, el derecho a recurrir el fallo tiene por finalidad procurar la corrección de las decisiones judiciales contrarias a derecho.³⁸⁶ Asimismo, la Corte IDH ha señalado que este derecho busca otorgar mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo, brindar mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado.³⁸⁷
335. Según ha expresado la CIDH a fin de que el recurso previsto en la legislación interna cumpla con esta garantía:

debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar las cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria³⁸⁸.

336. Este derecho no puede ser analizado de manera aislada del conjunto de garantías del debido proceso, así como tampoco respecto de otros derechos protegidos en la CADH. Específicamente, en relación con el derecho a defensa, la Corte ha señalado que el derecho de recurrir el fallo busca proteger esta garantía, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.³⁸⁹ El derecho a recurrir del fallo se enmarca dentro del conjunto de garantías que conforman todo

³⁸⁵ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 125; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr.61; Corte IDH, Caso "*Cinco Pensionistas*". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136.

³⁸⁶ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C N.º 107, párr. 161.

³⁸⁷ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C N.º 206, párr. 89; Corte IDH. *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C N.º 255, párr. 97.

³⁸⁸ Corte IDH. *Caso Mohamed vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 100.

³⁸⁹ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C N.º 107, párr. 158; Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C N.º 206, párr. 88; Corte IDH. *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C N.º 255, párr. 98.

debido proceso legal (no solo penal), las cuales se encuentran indisolublemente vinculadas entre sí.³⁹⁰

337. Esta forma de control y consecuente límite de la discrecionalidad de las autoridades se ve claramente reflejada en la consideración que hace la Corte Interamericana en el Caso *Acosta vs. Nicaragua*, en el sentido de lo que ocurre cuando este control falla. Concretamente, el fallo indica:

Así, las actuaciones irregulares no fueron, en definitiva, corregidas o subsanadas posteriormente por las instancias superiores. Los incidentes de nulidad y recusaciones no surtieron efecto alguno o no recibieron respuestas específicas de parte de las instancias superiores y el control disciplinario no fue efectivo. [...] Tal decisión, sostenida incluso mediante sentencia de última instancia de la Corte Suprema de Justicia, procuró cerrar a nivel interno la posibilidad concreta de subsanar irregularidades detectadas y de perseguir penalmente a personas respecto de quienes pesan indicios contundentes de participación en el homicidio del señor García Valle. En este sentido, la responsabilidad del Estado ha quedado establecida.³⁹¹

338. Si bien el control judicial de las resoluciones a través de un sistema recursivo ante autoridades superiores es una herramienta muy útil para evitar actos de corrupción judicial, esta posibilidad se desvanece cuando son las instancias superiores las que se ven afectadas por actos personales o sistemas de corrupción. Por ello, es necesario establecer en cada sistema legal, claramente, cuáles son las causales para modificar una resolución de un tribunal inferior, las características personales (independencia e imparcialidad) del órgano superior, la necesidad de garantizar el principio de contradicción y la necesaria fundamentación o motivación de las resoluciones de las instancias revisoras.

339. Otra forma de restringir los espacios a la corrupción en la administración de justicia, es estableciendo sistemas de rendición de cuentas como forma de prevención contra corrupción judicial. Para la *Relatoría sobre la independencia de los magistrados y abogados* de Naciones Unidas, la rendición de cuentas es “inherente al Estado de Derecho” y consiste básicamente en aceptar la responsabilidad o responder por los actos propios.³⁹² Dicha Relatoría ha establecido con toda claridad que es un error considerar que la rendición de cuentas es una amenaza para la independencia judicial ya que deben funcionar conjuntamente. La rendición de cuentas tiene una base en los principios anticorrupción. Para que la rendición de cuentas pueda darse es necesario que se den ciertos requisitos: reconocimiento de legitimidad de los estándares fijados, mecanismos y procedimientos claros y establecidos por ley y normas precisas sobre las autoridades supervisoras. Las formas de implementación

³⁹⁰ Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16 / 99 de 1 de octubre de 1999. Serie A N.º 16, párr. 120.

³⁹¹ Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C N.º 334, párr. 169.

³⁹² Naciones Unidas, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Gabriela Knaut. HRC / 26 / 32, 28 de abril de 2014, pág. 6.

de las rendiciones de cuentas pueden ser personales y/o institucionales. Las personales dicen relación con el cumplimiento de normas de conducta y actividades extrajudiciales en la medida que comprometan su independencia o imparcialidad y relacionadas con metas, tareas y objetivos de la actividad jurisdiccional, para lo cual deben existir normas claras e incluso códigos de conducta adecuados para ajustar la conducta de la magistratura; las institucionales abarcan a la organización institucional del sistema judicial. Para poder implementar estas formas de rendición de cuentas es necesario implementar indicadores y mecanismos de seguimiento.³⁹³

340. Para realizar un control efectivo de las posibilidades de actos de corrupción mediante procesos de rendición de cuentas es relevante contar con datos sobre las condiciones patrimoniales de los jueces, mediante declaraciones patrimoniales que deben ser rendidas como parte del proceso de prevención de la corrupción. La transparencia de estas declaraciones es parte del ejercicio de control y escrutinio de su labor, por lo que constituyen un límite legítimo al derecho a la privacidad. El control social frente a la independencia judicial es clave para la efectividad de los sistemas de control. Por ello, es necesario que los sistemas de rendición de cuentas y control asignen un rol relevante a la sociedad civil y, particularmente, a los medios de comunicación social.³⁹⁴
341. Como consecuencia de la existencia de sistemas de rendición de cuentas, control social y transparencia de la actividad de jueces y magistrados, aunque esos sistemas no afectan el contenido y fundamentos de las sentencias, los espacios de discrecionalidad disminuyen y, por tanto, las posibilidades de actos de corrupción también se ven limitadas. La inexistencia o debilidad de los sistemas de control de la actividad judicial y de los miembros del Poder Judicial, facilita la actuación sobre la base de cohecho, tráfico de influencias y formas más complejas de corrupción como la captura del Poder Judicial por intereses privados.
342. En el caso *Cuya Lavi vs. Perú*, la CIDH se pronunció sobre el entonces vigente proceso de ratificación de fiscales y jueces en Perú. La Comisión recordó que además de lo problemático que puede resultar la discrecionalidad en un sistema de reelección o ratificación, un operador de justicia que pretenda ser reelegido o ratificado en sus funciones, corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables. Igualmente, expresó que dichos procesos deberían estar exclusivamente orientados a procurar la rendición de cuentas por parte de tales funcionarios y a determinar su idoneidad con criterios objetivos y, por la naturaleza materialmente sancionatoria y su impacto en la independencia judicial, con apego a las garantías del debido proceso reconocidas en la Convención Americana, mediante causales previamente establecidas y acordes con el principio de legalidad³⁹⁵.

³⁹³ Naciones Unidas, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut. HRC / 26 / 32, 28 de abril de 2014, págs. 6-14.

³⁹⁴ Dakolias y Thachuk, *Attacking Corruption in the Judiciary: A Critical Process in Judicial Reform*. Regents of the University of Wisconsin. 2000. 18(353), 366-368.

³⁹⁵ CIDH. Informe No. 159/18. Caso 12.992 Fondo. Jorge Luis Cuya Lavy y otros. Perú. 7 de diciembre de 2008, párr. 77.

343. En síntesis, el derecho a un debido proceso supone un sistema judicial independiente. Por ello, es necesario asegurar su independencia frente a otros poderes estatales a nivel institucional, y la de autoridades y funcionarios frente a influencias ilegítimas o presiones externas. Ello permite asegurar que se respete el diseño institucional de separación de poderes y también que se asegure el derecho a un debido proceso legal de los intervinientes. Para que la independencia del sistema no genere espacios de corrupción, es necesario que se implementen medidas de transparencia, rendición de cuentas y control social de la actividad judicial.

3. La eficacia de la respuesta institucional en la investigación penal

344. En la presente sección la Comisión Interamericana se propone analizar las cuestiones que deben ser consideradas para una eficaz lucha contra la corrupción con un enfoque de derechos humanos. La CIDH analizará en particular, el uso del derecho sancionatorio y, principalmente, el de carácter penal, para determinar cuáles son las cuestiones que se deben tener en consideración para que la búsqueda de la efectividad en las medidas no implique una violación de derechos humanos. Para tales efectos, la CIDH distingue dos aspectos: por una parte, las legislaciones penales que presentan mayores riesgos de contradicción con estándares interamericanos en materia de derechos humanos y por otra parte, los estándares en materia de debido proceso respecto de personas acusadas de actos de corrupción.
345. Un desafío para una eficaz respuesta política y punitiva frente a la corrupción en una sociedad democrática es que esta se realice bajo estándares de respeto de los derechos humanos.³⁹⁶ Sin este requisito la respuesta pierde legitimidad y se termina socavando el Estado de Derecho que se pretende proteger³⁹⁷. Son tres los aspectos de especial atención en materia penal: la política criminal para enfrentar la corrupción; las condiciones de regulación de la justicia criminal en casos de corrupción; y el debido proceso.
346. En cuanto a las condiciones de la persecución de hechos de corrupción, las legislaciones penales son centrales ya que estas deben cumplir con requisitos mínimos como un estricto apego al principio de legalidad. Esto implica, la previa existencia leyes penales escritas y formales.

³⁹⁶ “Las personas sospechosas de haber cometido un delito relacionado con una actuación corrupta tienen derechos como parte en el proceso penal que se abre contra ellas. Aunque la justicia penal sea una herramienta importante contra la corrupción, deben salvaguardarse los derechos de las personas acusadas”. Naciones Unidas, Asamblea General. 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.

³⁹⁷ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233.

347. Un buen ejemplo de esta compleja relación entre el instrumento penal, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos es el uso de legislaciones sobre enriquecimiento ilícito. Sin duda este tipo de legislación puede ser un instrumento útil para detectar situaciones de corrupción cuando hay patrimonios que no pueden ser justificados, pero su investigación y sanción debe ir asociada a garantías de un debido proceso³⁹⁸. En particular, los Estados deben garantizar que la normativa sobre enriquecimiento ilícito sea compatible con la vigencia del principio de presunción de inocencia y con el principio de legalidad. Otro ejemplo es el uso de incentivos para denunciar o delaciones compensadas. En este caso, las legislaciones deben satisfacer el principio de presunción de inocencia y ser compatibles con reglas probatorias que satisfagan el derecho de defensa.
348. Por su parte, en materia de sanciones por actos de corrupción, estas deben ser acordes al principio de proporcionalidad de la pena, atendido el daño económico y social producido a fin de que sea efectivamente un mecanismo que desincentive este tipo de actos. De la misma forma, los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otro carácter para que las sanciones penales sean efectivamente implementadas como una forma de evitar crear situaciones de impunidad que fomenten este tipo de prácticas, siempre en plena observancia del debido proceso.
349. En efecto, para que la persecución criminal de la corrupción no pierda su legitimidad es importante que los órganos jurisdiccionales encargados del juzgamiento de dichos actos ilícitos cumplan con los requisitos consagrados en el artículo 8.1, 8.2, 9 y 25.1 de la CADH. Estos órganos jurisdiccionales deben satisfacer los principios de competencia, independencia e imparcialidad del tribunal. Asimismo, es importante que estos órganos estén establecidos con anterioridad en el sistema de justicia de los Estados a fin de que no se constituyan como tribunales especiales o ad hoc, lo que es incompatible con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de debido proceso. La constitución de tribunales especializados o de un sistema de persecución de casos de corrupción especial es compatible con las obligaciones de los Estados, solo en la medida que cumplan con estos principios básicos de independencia e imparcialidad.

i. Garantías del debido proceso para las personas acusadas de corrupción

350. Las garantías del debido proceso penal resultan de obligatoria observancia en casos de corrupción para garantizar los derechos de las personas acusadas. Al respecto, corresponde destacar el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. Para que una investigación se considere dentro de dicho estándar deben ser analizados los elementos anteriormente mencionados para determinar dicha razonabilidad, esto es, la complejidad del caso, actividad de las partes, conducta de las autoridades y las consecuencias en los derechos de la persona investigadas. En casos de corrupción estos elementos deben ser analizados teniendo en cuenta la necesidad

³⁹⁸ OEA, Ley Modelo: [Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos](#).

de que estas investigaciones sean resueltas con prontitud considerando la necesidad social de conocer la verdad de los hechos de corrupción que son investigados. La Corte Interamericana en el caso *Andrade vs. Bolivia*,³⁹⁹ hizo una referencia explícita al impacto que tiene en el análisis del plazo razonable de una investigación, el hecho que la misma se dirija contra un funcionario público por supuestos actos de corrupción y el impacto que esto tiene en los derechos políticos, así como el mal uso que puede hacerse de este tipo de denuncias con fines distintos al de luchar contra la corrupción⁴⁰⁰.

351. En materia de corrupción, como en todo proceso penal, rige el principio de presunción de inocencia⁴⁰¹ no solo vincula al juez y a las autoridades a cargo de la investigación, sino a todos los poderes del Estado.⁴⁰² Por ejemplo, la publicidad de los juicios es relevante por su efecto disuasivo;⁴⁰³ siempre que se mantenga la naturaleza del procedimiento judicial con la plena observancia del debido proceso. Según la sentencia de la Corte IDH, *Zegarra vs. Perú*,⁴⁰⁴ al respecto de la acusación formulada a la víctima de ser parte de una red de corrupción vinculada a la emisión fraudulenta de pasaportes, la Corte sostuvo los estándares en materia de presunción de inocencia, el principio de presunción de inocencia. Dicho principio requiere que nadie sea condenado salvo la existencia de prueba plena o más allá de toda duda razonable de su culpabilidad, tras un proceso sustanciado de acuerdo a las debidas garantías. Este estado jurídico de inocencia se proyecta en diversas obligaciones que orientan el desarrollo de todo el proceso penal. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora⁴⁰⁵.

³⁹⁹ Corte IDH. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.

⁴⁰⁰ “[...] La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo estado de derecho”, Corte IDH. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 178.

⁴⁰¹ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 136-145.

⁴⁰² “El derecho a la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad penal de aquella” Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 160.

⁴⁰³ Sobre los alcances del debido proceso y en otros derechos convencionales y su relación con casos sobre corrupción, ver: Nash, Claudio; Aguiló, Pedro & Bascur, María Luisa. *Corrupción y Derechos Humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. Chile. 2014.

⁴⁰⁴ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331.

⁴⁰⁵ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 121-126.

352. Asimismo, son aplicables las garantías del artículo 8.2 de la CADH en procesos de corrupción, particularmente, el derecho de defensa. La Corte ha establecido que las declaraciones de los coimputados como medio de prueba solo pueden tener un valor indiciario y no conclusivo y, por tanto, es necesario que los hechos sean corroborados por otros medios probatorios⁴⁰⁶. Esto es muy relevante en materia de lucha contra la corrupción ya que una figura central en las estrategias para investigar grandes casos de corrupción es la delación compensada o arrepentimiento eficaz. En el mismo sentido, en relación con la figura de la inversión de la carga probatoria, la Corte reiteró el principio general de que la carga de la prueba corresponde al Estado. Son las autoridades las que tienen el deber de probar la hipótesis de la acusación y la responsabilidad penal, por lo que no existe la obligación del acusado de acreditar su inocencia ni de aportar pruebas de descargo⁴⁰⁷.
353. Finalmente, en materia de motivación de la sentencia, la Corte ha señalado que es deber de la autoridad estatal desvirtuar la presunción de inocencia que ampara a los individuos acusados penalmente⁴⁰⁸ y agrega, que la falta de una adecuada motivación afecta el derecho a la defensa y la efectividad del derecho a un recurso judicial.⁴⁰⁹
354. Por lo tanto, la gravedad de las imputaciones de corrupción está sujeta a los principios que orientan el debido proceso. Los Estados además, deben ser eficaces en la investigación, siempre dentro de los estándares interamericanos consagrados en materia de derechos humanos.
355. El derecho a recurrir las sentencias en materia de corrupción es una garantía eficaz para el control de las autoridades encargadas de su juzgamiento. Por ello, es importante que en los casos en que se investigan actos de corrupción se garantice el acceso a un recurso judicial que permita la revisión de los antecedentes de hecho y de derecho, por un órgano judicial superior que cuente con garantías de independencia e imparcialidad de conformidad a lo establecido en el artículo 8.2 de la CADH.
356. Asimismo, en los procesos administrativos sobre actos de corrupción también se aplican las garantías del debido proceso. En el caso *López Mendoza vs. Venezuela*,⁴¹⁰ relativo a una sanción administrativa a un alcalde que consistía en la restricción de sus derechos políticos, la Corte analizó los parámetros en materia de debido proceso que deben seguirse en casos donde se aplican sanciones administrativas que

⁴⁰⁶ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párrs. 127-135.

⁴⁰⁷ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párr. 140.

⁴⁰⁸ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331., párr. 147.

⁴⁰⁹ Corte IDH. *Caso Zegarra Marín Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párr. 157.

⁴¹⁰ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

impactan en el ejercicio de derechos humanos. Al efecto, la Corte fijó estándares aplicables a las investigaciones administrativas de actos de supuesta corrupción; por ejemplo, que los órganos administrativos que aplican sanciones están sujetos a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la CADH y, por tanto, que debe respetarse el derecho a ser oído de la persona así como el derecho a la defensa y el deber de motivar la decisión sancionatoria. Respecto del deber de motivación, la Corte fijó un estándar muy relevante en materia de sanciones administrativas por actos de corrupción, ya que estableció que la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad⁴¹¹. En particular, estableció que la decisión final de la autoridad administrativa en este tipo de casos de corrupción debe basarse en la realización de un análisis concreto de relación a la gravedad de los hechos y la afectación colectiva, a la ética pública y la moral administrativa⁴¹².

357. En materia de lucha contra la corrupción los Estados tienen un deber de eficacia frente a un fenómeno complejo donde las técnicas tradicionales de investigación parecen insuficientes. La Comisión Interamericana reafirma la plena vigencia de los derechos humanos de los imputados en materia de corrupción. Asimismo, reitera que es deber del Estado investigar seriamente los casos de corrupción, establecer la verdad y sancionar a los responsables. Esto supone que los Estados tienen la obligación de respetar el pleno goce y ejercicio de todos los derechos, en particular de aquellos que no admiten restricción, como la prohibición de tortura⁴¹³.
358. Por su parte, la Comisión advierte que al respecto de aquellos derechos que admiten alguna restricción, es importante que se cumplan los requisitos para que dicha restricción pueda ser considerada legítima. Por ejemplo, en materia de prisión preventiva esta restricción debe ser una medida excepcional y toda decisión por medio de la cual se restrinja el derecho a la libertad personal por medio de la aplicación de la prisión preventiva, deberá contener una motivación suficiente e individualizada que permita evaluar si tal detención se ajusta a las condiciones necesarias para su aplicación, como indicios razonables que vinculen al acusado, fines legítimos, aplicación excepcional, y criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, entre otros⁴¹⁴.
359. En palabras de la Corte IDH respecto de la prisión preventiva, deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga⁴¹⁵. Sin embargo, “aún verificado

⁴¹¹ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 141.

⁴¹² Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 146.

⁴¹³ Entre otros instrumentos internacionales, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

⁴¹⁴ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 93.

⁴¹⁵ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 111. Citando. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C

este extremo, la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia"⁴¹⁶.

360. Por otra parte, los recursos judiciales y nulidades en los procesos, son instituciones procesales que garantizan las legislaciones para el resguardo de los derechos de los investigados por la justicia y la legitimidad de las medidas que toma la autoridad. Estos recursos no pueden ser utilizados para entorpecer las investigaciones o dilatar indefinidamente los casos en búsqueda de beneficios procesales, por ejemplo prescripción.
361. En aquellos casos donde no se respetan y garantizan sin discriminación los derechos de las personas acusadas de corrupción, el Estado puede incurrir en una violación de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales, provocando un daño que debe ser reparado, debiendo adoptarse, además, las medidas para restablecer el pleno ejercicio de los derechos vulnerados.
362. Por otra parte, los procesos en temas relacionados con corrupción deben cumplir con el principio de legalidad. La Corte Interamericana ha referido respecto del principio de legalidad penal que:

la elaboración correcta de los tipos penales deberá cuidar siempre definiciones claras de las conductas incriminadas, que fijen sus elementos objetivos y subjetivos de modo que permita deslindarlas de comportamientos no punibles o de otras conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. Es necesario que el ámbito de aplicación de cada uno de los tipos esté delimitado de la manera más clara y nítida que sea posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor pues, de no ser así, las personas no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste⁴¹⁷.

363. La Corte también ha referido que corresponde al juez, al momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en la adecuación de la conducta de la persona incriminada al tipo penal,

No. 170, párr. 101 y *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 90.

⁴¹⁶ Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 111. Citando: *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itiiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 103; y *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 90.

⁴¹⁷ Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C no. 319, párr.219 y 221.

de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico, o sea, que no proceda a una integración analógica⁴¹⁸.

364. Por otra parte, la Corte Interamericana también ha referido que el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la materia penal. La Corte ha indicado que las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las sanciones penales. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La precisión de una norma sancionatoria de una norma disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver⁴¹⁹.
365. La CIDH estima que las autoridades disciplinarias así como órganos jurisdiccionales administrativos o penales deben cumplir con los estándares indicados respecto del principio de legalidad en procesos relacionados con corrupción. En conclusión, es necesario que las restricciones en materia de ejercicio del poder sancionatorio del Estado se establezca satisfaciendo las garantías judiciales, el principio de legalidad y el derecho a la protección judicial. El objeto y fin de lucha contra la corrupción es legítimo por el interés social que está involucrado el cual apunta al bien común, conforme lo exige el artículo 30 de la CADH. En cuanto a las medidas, estas deben ser las necesarias para alcanzar un interés imperativo, de manera que no debe haber otra medida disponible que no sea la restricción de derechos. En este caso, en materia de lucha contra la corrupción corresponde el establecimiento de la verdad del hecho de corrupción y determinar la existencia o no de sistemas de corrupción y sus liderazgos. Todas ellas deben ser idóneas para alcanzar el fin perseguido. De este modo, cobran sentido aquellas medidas que permiten alcanzar el objetivo de la realización de justicia, mientras que deben condenarse aquellas que tienen otros fines como por ejemplo de sanción social. Por último, es necesario que las medidas sean proporcionales y en apego de las garantías judiciales para alcanzar los fines propios de una investigación sancionatoria en materia de corrupción.

B. Institucionalidad electoral y corrupción

366. En los siguientes apartados, la CIDH expone la relación entre el aparato electoral, sus órganos de control y los actores relevantes en la órbita electoral como lo son los

⁴¹⁸ Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C no. 319, párr.219 y 221.

⁴¹⁹ Corte IDH. *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89.

partidos políticos y su vinculación con la corrupción. En ese sentido, el objetivo de este apartado es analizar el impacto multidimensional de la corrupción en la institucionalidad electoral y, particularmente, en los derechos político-electorales, los órganos de control, los partidos políticos y demás actores relevantes en esta materia.

367. La preocupación sobre la relación entre corrupción y política es un tema presente en la región. El ejercicio de los derechos políticos, vinculados con la participación democrática, son una materia muy sensible tanto desde la institucionalidad democrática como para la garantía y goce de los derechos humanos. La democracia es parte del acuerdo político del sistema interamericano⁴²⁰ y, por tanto, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para darle plena vigencia. De ahí que el problema de la corrupción no se trata únicamente de los beneficios indebidos que obtiene un funcionario o un privado a través de distintas formas de ejercicio del poder.⁴²¹ La corrupción afecta al sistema democrático, al Estado de Derecho y a la vigencia y disfrute de los derechos humanos.
368. El Estado de Derecho implica un sistema de reglas comunes donde el poder está controlado por instituciones reguladas legalmente. En una sociedad democrática y sujeta al Estado de Derecho, la corrupción política corrompe el principio de igualdad⁴²² y afecta las garantías y vigencia de los derechos humanos.⁴²³ Los actos de corrupción, desvían las decisiones desde el bien común hacia beneficios privados, al fragmentar las bases de la convivencia democrática, generando privilegios tanto en el acceso a la toma de decisiones como en el destino final de los recursos y beneficios.⁴²⁴ De este modo se ven alterados los equilibrios de poder, el funcionamiento de las instituciones públicas y por tanto el Estado de Derecho.
369. La corrupción se ve agravada cuando a través de maniobras fraudulentas, el crimen organizado logra controlar las instituciones públicas. En 2015, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) señaló que los vínculos de las estructuras criminales dedicadas al narcotráfico con la política obedecen a su necesidad de contar con protección política, información y libertad de acción en las zonas en que operan. Asimismo, estos grupos financian campañas electorales

⁴²⁰ La Carta Democrática Interamericana es la mejor expresión de este acuerdo político entorno al sistema democrático representativo en la región. OEA. Carta Democrática Interamericana, 2011.

⁴²¹ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006. En el mismo sentido: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). The Global Program against Corruption. Viena, Febrero 2004.

⁴²² Sobre la discusión de la corrupción y la igualdad en una sociedad democrática, ver: Dawood, Y. Classifying corruption. Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy, 25 de febrero de 2014.

⁴²³ Lutz, R., "On combating the culture of corruption", *Southwestern Journal of Law and Trade in Americas*. N° 263, 2004, págs. 263-265.

⁴²⁴ Dawood, J. Y. Classifying corruption. Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy, 25 de febrero de 2014, pp. 108-109. Por su parte, Casas-Zamora y Zovatto, señalan tres afectaciones: la igualdad entre los partidos y sus candidatos para transmitir su mensaje a la ciudadanía, la posibilidad que se da a ciertos sectores de influir en forma desproporcionada en la toma de decisiones colectiva, crea condiciones para intercambio de favores y continuas situaciones de conflicto de intereses. Casas-Zamora, K, & Zovatto, D., "El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", Julio 2015. Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings. Informe Política, Julio 2015.

aportando recursos a los partidos en distintos niveles. A través del financiamiento político, las estructuras criminales buscan no solo beneficiarse de ciertos grados de protección e información, sino ocupar posiciones clave en el Estado y controlar la institucionalidad pública⁴²⁵.

370. Las formas de corrupción más frecuente en materia de derechos políticos se encuentran en el ámbito político-electoral y consisten en el financiamiento fraudulento de la política, la compra de votos y clientelismo político. A través de actos de corrupción, se interfiere en la voluntad política de las personas entregando dinero u otros beneficios a fin de que los electores voten por una determinada candidatura. Estas prácticas constituyen una interferencia ilegítima en el sistema democrático. Otra práctica fraudulenta se desarrolla a través de estructuras clientelares. En estos casos se utiliza el aparato estatal y los recursos públicos para capturar las voluntades de amplios sectores sociales, particularmente aquellos en situación de mayor vulnerabilidad social y económica.
371. La Relatora Especial de Naciones Unidas en materia de corrupción señaló que “las sociedades civiles de muchos países, especialmente en las democracias en desarrollo, se han propuesto sensibilizar a los ciudadanos sobre las consecuencias de la venta del voto. En muchos países los votantes esperan regalos y donaciones de los partidos políticos y candidatos y adoptan sus decisiones sobre la base de la cuantía y calidad de los regalos (...)”⁴²⁶.
372. En este ámbito, una forma compleja de corrupción corresponde al financiamiento ilegal de campañas políticas e incluso del funcionamiento de las organizaciones político partidarias. En primer lugar, el financiamiento de la política partidaria genera amplios debates en materia de igualdad, base de un Estado democrático y de derecho⁴²⁷. En efecto, el financiamiento fraudulento de la política partidaria no solo genera distorsiones institucionales, sino genera redes de corrupción entre los actores políticos y los intereses económicos privados y/o criminales⁴²⁸. De este

⁴²⁵ CIDH. Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 31 diciembre 2015, párr. 52.

⁴²⁶ Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Relatora Especial, Sra. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 25.

⁴²⁷ Una de las discusiones más interesantes es la que se ha dado en la Corte Suprema de Estados Unidos sobre la materia. Ver: Hasen, R. Buckley is Dead, Long Live Buckley: The New Campaign Finance Incoherence of McConnell V. Federal Election Commission. 153 U. Pa. L. Rev. 31 (2004). Rose-Ackerman, S. Political corruption and democracy. Yale Law School. Faculty Scholarship Series. 592. 1999, págs. 368-372.

⁴²⁸ El 12 de septiembre de 2019, la representante por Barranquilla para el Senado por el Partido Conservador, Aída Merlano, fue condenada por: concierto para delinquir agravado, corrupción al sufragante y tenencia de armas de fuego. Su fallo, deja ver un panorama mucho más complejo. Merlano encabezó una “organización conformada por empresarios, particulares y políticos en el departamento del Atlántico, con vocación de permanencia y con el fin de cometer delitos indeterminados, a objeto de perpetuar su hegemonía política en distintos cargos de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal”. El Espectador, Aída Merlano apeló su condena a 15 años de prisión el mismo día que se fugó, 1 de octubre de 2019.

modo, puede dar lugar a una relación distorsiva entre el poder político respecto del sector que lo financia, alterando las bases de la democracia representativa.⁴²⁹

373. Estas formas de corrupción, que pueden dar lugar a otros actos ilícitos, el principio de primacía de la ley propio de un Estado de Derecho, se ve afectado de manera sustancial. En particular, la democracia representativa se ve afectada debido a la fragilidad del sistema electoral a través del cual son elegidos los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, es decir, quienes van a dictar las leyes, ejecutarlas y controlar otros poderes.⁴³⁰ La legitimidad de las instituciones y la confianza ciudadana pueden verse afectadas como consecuencia del funcionamiento fraudulento del sistema electoral y representativo, esenciales en el estado democrático de derecho.⁴³¹
374. En efecto, los derechos político-electorales en su regulación convencional, tienen un alcance amplio que comprende tres dimensiones: a) participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto; y c) acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.⁴³² El ejercicio de los derechos políticos-electorales supone condiciones de igualdad y no discriminación para su ejercicio,⁴³³ las que deben ser garantizadas por el Estado a fin de que todas las personas tengan real oportunidad de ejercerlos.⁴³⁴ Además, la Corte Interamericana, ha destacado que el artículo 23 de la Convención

⁴²⁹ Lessig, L. *Republic, Lost: how money corrupts congress and plan to stop it*. Hachette Book Group USA. 2011, *op. cit.*, págs. 125-171.

⁴³⁰ “La función de fiscalización de los parlamentarios constituye un medio importante para hacer frente a la corrupción y a las prácticas corruptas que existan en el ejecutivo, la administración pública, el poder judicial, etc. Sin embargo, cuando el propio parlamento es corrupto y no está sometido a la vigilancia de medios de información pública independientes y decididos, la corrupción impera”, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales Relatora Especial, Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 31.

⁴³¹ “Ahora bien, cuando la corrupción de los partidos políticos y los parlamentarios es endémica se produce una erosión de la fe y la confianza en los dirigentes” (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales Relatora Especial, Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 23).

⁴³² Corte IDH. Caso Arqüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C No. 288, párr. 221. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrs. 195 a 200; Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párr. 106.

⁴³³ Fernando Ojeto ha señalado que debe existir un principio de equidad en la contienda electoral que consiste en “el establecimiento de parámetros y mecanismos para generar mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política o electoral. Esta equidad no busca maximizar derechos de grupos vulnerables, sino permitir una competencia sin ventajas injustas”. Para lo cual se deben adoptar medidas precisamente en materia de financiamiento que permita dicha equidad electoral. Ojeto, F. Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista Derecho Electoral*, Segundo Semestre 2016, N° 22, San José, Costa Rica, 2016, pág. 11.

⁴³⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.

Americana refiere a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto, como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. En ese sentido, la Corte ha destacado que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴³⁵ Es necesario la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce⁴³⁶.

375. El sistema democrático representativo se materializa a través de la celebración de procesos electorales. Los pueblos tienen la facultad de deliberar para tomar una decisión colectiva. Para arribar a dicho resultado, es preciso regular normativamente un periodo de campaña electoral. En esta fase del ejercicio de la democracia, los distintos candidatos y candidatas puedan exponer y difundir sus ideas para informar a los ciudadanos y ciudadanas que toman la decisión a través del voto. El financiamiento fraudulento de la política partidaria produce una afectación en el goce y ejercicio de este derecho político, ya que altera las condiciones de igualdad entre los candidatos/as y a la vez afecta la comunicación y con ello la información que reciben las personas electoras para tomar una decisión a través del sufragio.
376. La CIDH ha señalado su preocupación en materia de financiamiento de la política partidaria en Guatemala donde una investigación llevada adelante por el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), reveló un esquema de corrupción montado para financiar la campaña electoral del Partido Patriota. Las actividades ilícitas tendientes a conseguir fondos para el Partido Patriota se habrían realizado entre 2008 y 2011 y siguieron en funcionamiento durante el ejercicio de gobierno de ese partido entre 2012-2015⁴³⁷.
377. Como consecuencia, del financiamiento fraudulento, las candidaturas que reciben esos fondos cuentan con una cantidad de recursos ilegítimos para llevar adelante la campaña política y dar a conocer sus plataformas partidarias. Por otro lado, estas candidaturas distorsionan u ocultan el origen de los fondos utilizados para llevar adelante sus campañas políticas. Este hecho, de ser conocido por las personas electoras, podría afectar sus preferencias partidarias. De esta forma, la corrupción mediante el financiamiento fraudulento de las campañas políticas impacta en el goce y ejercicio de un derecho humano a participar en el proceso electoral y ejercer el derecho al voto en condiciones de igualdad y no discriminación.

⁴³⁵ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.

⁴³⁶ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

⁴³⁷ CIDH. *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 208/17, 31 diciembre 2017, párr. 309.

1. Órganos de control electoral

378. En el siguiente apartado, la Comisión desarrolla el rol particular que adquieren los órganos de control electoral en la lucha contra la corrupción, así como las debilidades que afectan las condiciones de ejercicio de sus funciones.
379. El rol de los órganos encargados de la organización y fiscalización de los procesos electorales es un ámbito de preocupación para la Comisión Interamericana debido a las afectaciones sobre el ejercicio de los derechos político-electorales. En este ámbito maniobras de corrupción como alterar las nóminas electorales, impedir la participación democrática, alterar los resultados de las elecciones deben ser erradicadas de la región y en caso de producirse, deben ser investigadas y sancionadas.
380. Las medidas tomadas por los órganos de control pueden significar restricciones sobre los derechos políticos. De manera que dichas medidas deben ser aplicadas en forma estricta y de acuerdo a las leyes que reglamenten su funcionamiento. Asimismo, es indispensable que los órganos de control con facultad para emitir decisiones y sanciones garanticen el ejercicio del debido proceso en el marco de los procedimientos en los que conozcan.
381. Es importante resaltar que es necesario que las autoridades electorales de los Estados de la región cuenten con canales institucionalizados que procuren la garantía de la transparencia de los procesos electorales y con herramientas y mecanismos necesarios para velar por la imparcialidad y vigilancia del proceso adecuada a su sistema político.
382. En este sentido, los Estados Miembros cuentan con diferentes modelos de autoridades electorales, siendo la naturaleza de éstos órganos diferenciada según las competencias, funciones y alcances que estos tienen en cuanto a los procesos electorales y la capacidad que tengan de hacer un seguimiento y monitoreo del proceso electoral. Existen modelos de autoridad electoral autónomos como es el caso del Consejo Nacional Electoral de Colombia, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador y el Instituto Nacional Electoral de México, entre otros. Sin embargo, sus competencias son diferenciadas. De manera que, algunos de estos órganos únicamente tienen facultades administrativas, asociadas a la organización, vigilancia y monitoreo del proceso electoral y otros integran también facultades para la resolución de conflictos judiciales como consecuencia del padrón electoral. Por otro lado, algunos Estados cuentan con una autoridad subsidiaria de otro departamento o ministerio como es el caso de Argentina en el que la Dirección Nacional Electoral es un órgano técnico del Poder Ejecutivo.
383. La corrupción afecta el funcionamiento de ciertos órganos de control, alterando el sentido y el alcance de estas medidas y/o restricciones sobre el ejercicio de los derechos políticos. En particular, deben evitarse actos arbitrarios que impidan la toma de posesión o el ejercicio de los cargos por parte de aquellos que fueron elegidos democráticamente.

384. La Relatora Especial de Naciones Unidas en materia de corrupción, ha señalado su preocupación por estas prácticas ya que la corrupción puede utilizarse para persuadir a los administradores del proceso electoral para que interfieran con criterio partidista, por ejemplo, en el registro de votantes, los documentos de votación, la urna electoral y el protocolo final de las mesas de recuento.⁴³⁸ De este modo, el impacto de la corrupción sobre los órganos de control puede alterar la voluntad democrática y ser utilizado como un sistema para excluir a las personas legítimamente electas.
385. Por ejemplo en Venezuela, en cuanto al Poder Electoral, la CIDH ha verificado la falta de independencia del Consejo Nacional Electoral. Esta situación se debe, entre otros factores, al incumplimiento reiterado del procedimiento establecido en la Constitución para la elección de sus integrantes. De acuerdo a la Constitución, los candidatos son propuestos por el Comité de Postulaciones Electorales, compuesto por sociedad civil y son elegidos con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional. Sin embargo, en cuatro ocasiones (en los años 2003, 2005, 2014 y 2016) fueron designados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, quien se arrogó dicha función por omisión del Poder legislativo. En otras dos ocasiones (2006 y 2010), fueron elegidos por la Asamblea Nacional que negó la participación del Comité de Postulaciones Electoral, efectivamente compuesto por la sociedad civil. Además, no existen controles institucionales o jurídicos sobre la actuación del Poder Electoral. En este contexto, la Comisión ha resaltado la importancia de los órganos electorales para el ejercicio de los derechos políticos y recuerda que para garantizar los mismos estas instituciones deben ejercer sus funciones con imparcialidad e independencia⁴³⁹.
386. Por ello la CIDH enfatiza en la necesidad de contar con sistemas de administración de justicia y control electoral que sean independientes, imparciales y legítimos y que además se garantice el financiamiento adecuado para su funcionamiento así como la capacidad técnica para llevar adelante el control y escrutinio de los procesos electorales.

2. Actores relevantes: partidos políticos, movimientos ciudadanos y candidaturas

387. La Comisión Interamericana destaca la necesidad de erradicar la corrupción de la esfera política como un desafío que involucra a todos los actores comprometidos con los procesos político- democráticos. En ese sentido, los Estados deben garantizar que el ejercicio de los derechos políticos, y en particular el derecho de participación democrática y el principio de representación, no se vean afectados por actos de corrupción. En el mismo sentido, es responsabilidad de los actores no estatales, los candidatos y candidatas, los partidos y movimientos políticos y la

⁴³⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio del 2005. párr. 24.

⁴³⁹ CIDH. Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209 31 diciembre 2017, párrafos 127 a 131

ciudadanía en su conjunto velar porque las decisiones políticas no se vean alteradas por actos de corrupción.

388. Asegurar la participación ciudadana en el control de los procesos electorales es una medida fundamental para avanzar en la transparencia y legitimidad de la democracia representativa. De este modo, es posible limitar los espacios para las maniobras fraudulentas y corruptas. De ahí que las posibilidades de control son fundamentales para prevenir la corrupción en la esfera política. La CIDH reconoce una clara tendencia⁴⁴⁰ por parte de los Estados del hemisferio hacia la regulación de las actividades realizadas por organizaciones no gubernamentales, en función del importante rol que cumplen dentro del sistema democrático.⁴⁴¹ Asimismo, los partidos políticos también son objeto de un repertorio de normas de transparencia sobre financiamientos de su actividad, de las campañas electorales y de la actuación con otras organizaciones políticas.
389. Las normativas que regulan el financiamiento de partidos políticos representan un desafío en el fortalecimiento de la democracia y en su transparencia. En este sentido, en el último tiempo se observa que en muchos de los países existen proyectos legislativos presentados en los parlamentos como es el caso de Uruguay. Otro ejemplo reciente, es la aprobación de una ley en Chile⁴⁴² que impone a los partidos políticos 21 criterios de transparencia activa. Por su parte, Argentina reglamentó en 2019 la Ley de financiamiento de los partidos, que establece un modelo mixto por el cual los partidos políticos obtendrán sus recursos mediante el financiamiento público y privado para el desarrollo de sus actividades y campañas electorales. Uno de los puntos centrales es que introduce la bancarización y trazabilidad de los aportes y permite contribuciones de empresas a las campañas electorales.⁴⁴³ Por otro lado, en agosto de 2019, Perú promulgó la Ley que modifica el Código Penal e incorpora el Delito de Financiamiento Prohibido de Organizaciones Políticas. Esta ley busca proponer una adecuada vía para que se canalicen los recursos económicos para las Organizaciones Políticas y las campañas electorales, así como reducir las desigualdades en la captación de recursos, y los riesgos de la vulnerabilidad de las organizaciones políticas ante las fuentes del dinero ilícito. Asimismo, se busca crear mecanismos más efectivos para la supervisión de fondos partidarios, incrementando y ampliando las sanciones contra las organizaciones que violan la Ley⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Ver por ejemplo: OEA. Primer Taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Sexto Módulo: Partidos Políticos, Sindicatos y Otros Sujetos Obligados. Documento de Trabajo. 2018.

⁴⁴¹ Órganos extraestatales que juegan un rol en la vida democrática podrán incluir sindicatos, personas jurídicas de derecho privado que reciban fondos públicos o que realicen cabildeo político, nuevas formas de gestión del estado (como PPP), colegios profesionales, notarios. Ver: OEA. Segundo Taller: La Perspectiva de Género en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Documentos de Trabajo: Compilación de recomendaciones surgidas durante el taller en Santiago, Chile (16 y 17 de abril de 2018).

⁴⁴² Ley N° 20.915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos y facilita su modernización, de 11 abril 2016, TÍTULO VI, Del Acceso a Información y Transparencia, Artículo 36 bis.

⁴⁴³ Ley N° 27.504 de 2019. Ley de Financiamiento de los partidos políticos. Ley 26.215 Modificaciones.

⁴⁴⁴ Ley N° 30.996. Ley que modifica la Ley Orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional.

390. Los partidos políticos como actores clave del sistema democrático, requieren un especial control sobre su funcionamiento. En particular en materia de acceso a la información y sobre su financiamiento, debido al uso de fondos públicos a los que acceden y al impacto que podría tener el financiamiento privado en el ejercicio del poder.
391. Otro aspecto de especial preocupación por el impacto de la corrupción en materia de derechos políticos es en relación al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación (artículo 23.1.c. CADH). La Corte Interamericana ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre el acceso a los cargos públicos y ha llamado la atención sobre la necesidad de que el Estado garantice dicho acceso en condiciones de igualdad y también garantice la permanencia en el cargo. La Corte ha establecido que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad protege el acceso a una forma de participación directa en las directrices políticas estatales de la función pública. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁴⁵
392. Por su parte, la CIDH ha subrayado que el derecho a ser elegido a un cargo de elección popular, así como a completar el respectivo mandato, constituye uno de los atributos esenciales que integran los derechos políticos, por lo que las restricciones a dicho derecho deben estar encaminadas a proteger bienes jurídicos fundamentales, por lo que deben ser analizadas cuidadosamente y bajo un escrutinio riguroso. En casos relacionados con personas elegidas a un cargo de elección popular, debe tomarse en cuenta que una restricción al derecho al sufragio activo, puede afectar no solamente a la persona en cuestión sino también la libre expresión de la voluntad de los electores a través del sufragio universal⁴⁴⁶. De esta manera, una restricción arbitraria de los derechos políticos que impacte en el derecho de una persona a ser elegida popularmente y a completar su mandato, no afecta únicamente los derechos políticos de la persona en cuestión, sino que implica una afectación en la dimensión colectiva de dichos derechos y, en suma, tiene la virtualidad de incidir significativamente en el juego democrático⁴⁴⁷.
393. La corrupción puede afectar gravemente este derecho en la medida que mediante actos como sobornos, tráfico de influencia, captura de las instituciones, entre otros, se altere el acceso y la permanencia a los cargos públicos. Actos de favoritismo político como redes clientelistas o nepotismo también son formas de afectación del derecho a acceder a los cargos en condiciones de igualdad y no discriminación. En materia de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación, la corrupción no solo afecta a quienes son excluidos del acceso o de sus cargos por actos de corrupción, sino que afecta a la sociedad en su conjunto cada

⁴⁴⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 19., párr. 139.

⁴⁴⁶ TEDH, *Case of Hirst v. The United Kingdom*, Grand Chamber, October 6, 2005, párr.62; Ver también artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

⁴⁴⁷ Ver CIDH. Informe No. 130/17, Caso 13.0444. Fondo. Gustavo Petro Urrego. Colombia. 25 de octubre de 2017, párr. 116 y ss.

vez que quienes acceden a dichos cargos lo hacen como consecuencia de la corrupción.

394. La CIDH, reitera su preocupación sobre las afectaciones al ejercicio de los derechos políticos que pueden derivar de la manipulación del aparato electoral como consecuencia de actos de corrupción. De este modo, resulta fundamental que los Estados renueven el compromiso con las iniciativas integrales de lucha contra la corrupción con particular énfasis en el ámbito institucional del aparato electoral y que garanticen la protección adecuada hacia los actores relevantes de este mecanismo clave de la democracia representativa como lo son los partidos políticos y sus candidaturas.

CAPÍTULO 5

PERSONAS Y GRUPOS DE
ESPECIAL PREOCUPACIÓN

PERSONAS Y GRUPOS DE ESPECIAL PREOCUPACIÓN

395. En este capítulo la CIDH da cuenta de la situación de personas que por su rol en la lucha contra la corrupción, se encuentran afectadas en el goce y ejercicio de sus derechos humanos o son víctimas de violencia, amenazas u otros actos de hostigamiento, como lo son los defensores de derechos humanos, medioambientalistas, y periodistas; funcionarios encargados de la lucha contra la corrupción; y personas denunciantes y testigos de corrupción. Es de indicar la especial relevancia la obligación que tienen los Estados de proteger a las personas que están en riesgo por el rol que desempeñan en la lucha contra la corrupción. En ese sentido, en este capítulo se analizarán aspectos específicos en materia de protección y respuesta efectiva.
396. Además, la Comisión abordará la situación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad histórica a los que la corrupción afecta en sus derechos humanos de forma desproporcionada y diferenciada.

A. Defensores de derechos humanos, operadores de justicia y ambientalistas

397. La lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos en muchos casos converge en la actividad de personas defensoras de derechos humanos y operadores de justicia. La Comisión ha establecido que el criterio para determinar si una persona es o no defensora de derechos humanos descansa sobre la actividad llevada adelante por esa persona⁴⁴⁸. En efecto, la Comisión considera que toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, será considerada defensora de derechos humanos⁴⁴⁹. Este concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos⁴⁵⁰. En este sentido, la Comisión ha reconocido

⁴⁴⁸ CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 29 diciembre 2017, 29 de diciembre de 2017, párr. 21.

⁴⁴⁹ CIDH. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 13; reiterado en CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 12; Naciones Unidas. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, artículos 1, 6, 8(2); 9(3)(4) y 12(2).

⁴⁵⁰ CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 19.

la categoría de persona defensora de derechos humanos a quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción⁴⁵¹.

398. La CIDH ha señalado que la corrupción es una de las principales causas de la violencia contra quienes trabajan defendiendo los derechos humanos en la región. Su presencia generalizada en la sociedad mina la independencia de las instituciones judiciales y el Estado de Derecho, permitiendo el avance de causas manifiestamente ilegales e infundadas contra personas defensoras de derechos humanos. La corrupción, asimismo, provoca un acceso disparado a la justicia, así como discrepancias y retrasos en el tratamiento de denuncias; todo ello creando un ambiente muchas veces opuesto para quienes defienden los derechos humanos⁴⁵². De ahí que los defensores y defensoras de derechos humanos que investigan y denuncian actos o situaciones de corrupción sean frecuentemente objeto de amenazas y actos de violencia⁴⁵³. En este sentido, en el caso *Fleury y otros vs. Haití*, la Corte Interamericana identificó la corrupción como una de las causas que dieron lugar a la grave vulneración de derechos del señor Lysias Fleury, defensor de los derechos humanos de la Comisión Episcopal de Justicia y Paz. Al respecto, la Corte señaló que los graves hechos de detención arbitraria y tortura que sufrió la víctima tuvieron lugar en un contexto de inseguridad pública y deficiencias institucionales de la Policía Nacional de Haití, que se vio implicada en casos de corrupción, abuso de poder, narcotráfico y otras actividades criminales, además de haber cometido detenciones ilegales, torturas y malos tratos a los detenidos durante los arrestos y en el transcurso de las detenciones⁴⁵⁴.

399. Asimismo, además del contexto desfavorable a la defensa de derechos humanos que supone la corrupción, la Comisión observa que las y los defensores que la denuncian tienen un riesgo agravado a sufrir amenazas, hostigamiento, ataques, o asesinatos. Al respecto, la Comisión ha tenido conocimiento sobre las represalias cometidas en contra de defensores y defensoras de derechos humanos por la realización de denuncias sobre actos de corrupción por parte de funcionarios públicos. Cuando las denuncias prosperan y los funcionarios acusados son removidos o destituidos, en ocasiones se producen represalias que estarían operadas por grupos criminales que actúan bajo la tolerancia de los agentes afectados por las denuncias⁴⁵⁵. Las personas defensoras de derechos humanos también son víctimas de criminalización tras interponer denuncias en contra de funcionarios públicos por presuntos actos de corrupción⁴⁵⁶. La Comisión también ha tenido conocimiento de la utilización de medidas cautelares tales como la prohibición de reunirse o manifestarse públicamente como una estrategia en el marco de procesos de uso indebido del derecho penal, para impedir que las defensoras y defensores de derechos humanos

⁴⁵¹ CIDH. [Resolución 1/18, Corrupción y Derechos Humanos](#), 2 de marzo de 2018.

⁴⁵² CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 148.

⁴⁵³ CIDH. [Resolución 1/18, Corrupción y Derechos Humanos](#), 2 de marzo de 2018.

⁴⁵⁴ Corte IDH. [Caso Fleury y Otros vs. Haití](#). Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 76.

⁴⁵⁵ CIDH. [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 295.

⁴⁵⁶ CIDH. [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 47.

participen en manifestaciones públicas en las que se promueven causas sociales o se realizan denuncias públicas de corrupción⁴⁵⁷.

400. Preocupa especialmente a la Comisión que las personas defensoras del ambiente que denuncian casos de corrupción vinculados con actividades que afectan el ambiente son especialmente vulnerables a situaciones de amenazas o ataques que ponen en riesgo y afectan sus derechos humanos, particularmente, el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de expresión. Al respecto, la Comisión ha observado el creciente número de conflictos socio-ambientales y la ausencia de adopción e implementación de medidas efectivas de reconocimiento y protección para quienes defienden y promueven los derechos al territorio, al medio ambiente y aquellos ligados al acceso a la tierra. Esto ha facilitado que estas defensoras y defensores estén más expuestos a asesinatos, ataques, amenazas o a procesos de criminalización por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones de oposición a actividades extractivas y denuncias sobre los impactos negativos de dichos proyectos⁴⁵⁸. En el caso *Luna López vs. Honduras*, la Corte Interamericana conoció del asesinato del defensor ambientalista Carlos Luna López, por motivo de su lucha y denuncia contra la corrupción en proyectos extractivos y ambientales. Desde su cargo de regidor municipal, el señor Luna se dedicó a denunciar, ante las autoridades judiciales competentes y medios de comunicación, presuntos casos de corrupción y explotación ilegal forestal y de bosques. Al respecto, la Corte dispuso el deber del Estado de implementar una política pública de protección a personas defensoras de derechos humanos, dentro de los cuales a defensores ambientalistas, para reducir el riesgo y promover y proteger el derecho a defender derechos.
401. Al respecto resulta pertinente recordar el caso del asesinato de la defensora del medio ambiente Berta Cáceres, ocurrido en marzo de 2016 cuando personas armadas entraron a su domicilio donde le dispararon causándole la muerte de forma inmediata. Una semana antes del asesinato, Berta Cáceres había denunciado la falsificación de documentos, abuso de autoridad, y otras irregularidades para obtener contratos para usufructuar aguas del Río Gualcarque, así como los asesinatos de cuatro líderes de su comunidad, y amenazas en contra de ella y otros defensores y defensoras de derechos humanos. Berta era una defensora del territorio y de los derechos del pueblo Lenca en Honduras. La defensora, había tomado parte en la campaña por la defensa del Río Gualcarque, en el departamento de Santa Bárbara, donde se planificaba instalar una represa hidroeléctrica. El movimiento contra la instalación de la represa del cual Berta Cáceres formaba parte, denunciaba que no se había realizado la consulta previa, libre e informada con las comunidades locales afectadas. En ese sentido, la CIDH reitera su recomendación de implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos y adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de

⁴⁵⁷ CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 210.

⁴⁵⁸ CIDH. CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente, 5 de junio de 2017.

prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos⁴⁵⁹

402. Dicha política de protección, tal como ha sido expresado por la Corte Interamericana debe abarcar al menos los siguientes aspectos: a) La participación de defensores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión; b) El programa de protección debe abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación; y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores; c) La creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo; d) La creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos; e) El diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y a las características de su trabajo; f) La promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de los defensores de derechos humanos, y g) La dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de los defensores de derechos humanos⁴⁶⁰.
403. Asimismo, la Comisión advierte que las y los operadores de justicia están expuestas a una serie de riesgos específicos debido a su función en el sistema de justicia y su facultad para llevar adelante procesos de denuncia contra la corrupción. La Comisión ha expresado su preocupación en relación con ataques, asesinatos, amenazas e intimidación de operadores de justicia involucrados en procesos relacionados con casos de corrupción contra agentes y autoridades del Estado⁴⁶¹. Los operadores de justicia que llevan este tipo de procesos han sido atacados por sus mismas autoridades o sus pares, mediante ataques verbales, insultos y amenazas, promoción de antejuicios, interposición de denuncias e incluso acoso a familiares⁴⁶². Estos actos de violencia frente a los intentos de avance en la lucha contra la impunidad y corrupción de estos operadores y operadoras de justicia, son utilizados como instrumentos de control e intimidación en el ejercicio de sus labores, especialmente de quienes participan en casos de alto impacto de corrupción o aquellos en donde se encuentran en juego importantes intereses económicos⁴⁶³.
404. Resulta preocupante para la Comisión la persistencia de patrones de amenazas, intimidación, e incluso atentados directos contra la vida de jueces y fiscales en Guatemala. En este sentido, la CIDH ha recibido información alegando que los

⁴⁵⁹ [CIDH Repudia Asesinato de Berta Cáceres en Honduras](#); CIDH. Resolución 16/2016 Medida Cautelar No. 112-16, [Ampliación de Beneficiarios Miembros de COPINH y Familiares de Berta Cáceres Respecto de Honduras](#) 23 de Marzo de 2016; CIDH. Resolución 8/2016 Medida Cautelar No. 112-16, [Miembros de COPINH y Familiares de Berta Cáceres Respecto de Honduras](#), 5 de Marzo de 2016

⁴⁶⁰ Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C no 269, párr. 243.

⁴⁶¹ CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/.Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 93.

⁴⁶² CIDH. [Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala de 2015](#), 31 de diciembre de 2015, párr. 226.

⁴⁶³ CIDH. [Informe sobre situación de derechos humanos en Guatemala de 2015](#), 31 de diciembre de 2015, párr. 199.

mecanismos de protección que ofrece el Estado serían ineficaces, y en algunos casos la propia Policía Nacional estaría directamente involucrada en los atentados contra operadores de justicia. En este contexto, se registraron atentados a la independencia judicial de los operadores de justicia provenientes de las más altas esferas del propio organismo, destacándose en este sentido que la oficina de Supervisión de Tribunales, que ejerce funciones disciplinarias, es utilizada como herramienta de presión contra funcionarios y funcionarias.⁴⁶⁴

405. En los últimos años, la Comisión ha otorgado diversas medidas cautelares a favor de operadores de justicia en situación de riesgo con motivo de su investigación y denuncia de hechos de corrupción. Entre otros, el 24 de febrero de 2018 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Douglas Arquímedes Meléndez Ruíz, entonces Fiscal General de la República de El Salvador. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, el fiscal se encontraría en una situación de riesgo debido a sus investigaciones sobre numerosos actos de corrupción por parte de altos cargos políticos, ex funcionarios públicos, empresarios, fuerzas públicas y diversos grupos criminales, motivo por el habría recibido amenazas por diversos medios contra su vida e integridad personal⁴⁶⁵. El 29 de agosto de 2017 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de la señora Gloria Patricia Porras Escobar, quien enfrentaría una situación de riesgo y hostigamiento debido a su desempeño como magistrada titular de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en relación con diversos casos de alto impacto de corrupción y graves violaciones a derechos humanos⁴⁶⁶. Anteriormente, la CIDH había otorgado medida cautelar a la ex Fiscal General y Jefa del Ministerio Público en Guatemala, Thelma Aldana. En su resolución de otorgamiento, la CIDH señaló que sus derechos a la vida e integridad personal podrían correr peligro, como consecuencia de las investigaciones que estaba adelantando respecto de varios casos de alto impacto por presuntos delitos relacionados con corrupción y en los que estaban implicadas personas que tuvieron altos cargos en el Gobierno y en empresas privadas⁴⁶⁷.
406. En este contexto, la Comisión subraya la importancia de crear un entorno propicio y seguro para la denuncia por parte de personas defensoras de derechos humanos y operadores de justicia sobre actos de corrupción. En este sentido, recuerda que los Estados deben enfrentar los problemas estructurales más profundos que llevan a la violencia contra quienes defienden los derechos humanos, tales como la corrupción y la impunidad. Al respecto, la Comisión considera que, en cumplimiento de su deber de prevención, los Estados deben partir por implementar una política seria que les permita identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, considerando el actuar de grupos armados ilegales y entidades del crimen organizado, así como empresas que puedan estar involucrados en ataques e intimidaciones contra defensoras,

⁴⁶⁴ CIDH. 164 periodo extraordinario de sesiones en México, Audiencia pública: [Denuncias sobre amenazas a la independencia judicial en Guatemala](#), 7 sep. 2017

⁴⁶⁵ CIDH. [Resolución 11/2018, Medida Cautelar No. 917-17, Douglas Arquímedes Meléndez Ruíz y familia respecto de El Salvador](#), 24 de febrero de 2018.

⁴⁶⁶ CIDH. [Resolución 34/2017, Medida Cautelar No. 431-17, Gloria Patricia Porras Escobar y familia respecto de Guatemala](#), 29 de agosto de 2017

⁴⁶⁷ CIDH. [Resolución 40/2016, Medida Cautelar No. 497-16, Asunto Thelma Esperanza Aldana Hernández y familia respecto de Guatemala](#), 22 de julio de 2016.

defensores, líderes comunitarios y de pueblos indígenas o afrodescendientes⁴⁶⁸. La Comisión considera asimismo que los Estados deben contar con mecanismos que permitan resolver las denuncias sobre corrupción de manera independiente y con la celeridad necesaria para mitigar sus efectos en las causas adelantadas por defensores y defensoras y sancionar a los funcionarios públicos que resulten responsables⁴⁶⁹.

407. Los Estados deben, en este sentido, proteger mediante políticas integrales la vida y la integridad personal de quienes defienden derechos humanos cuando se encuentran en una situación de riesgo, incluso cuando el mismo deriva de la acción de un agente no estatal. Esta obligación adquiere particular relevancia cuando las personas defensoras se encuentran en una situación de riesgo en virtud de que las causas que promueven afectan pandillas o grupos delincuenciales o ilegales, personas vinculadas a importantes sectores empresariales, entre otros actores⁴⁷⁰. En este sentido, al momento de formular una política integral de protección, los Estados deben evaluar la corrupción como uno de los factores de origen de la violencia contra quienes trabajan defendiendo los derechos humanos así como considerar el riesgo diferenciado al que se enfrentan quienes la investigan y denuncian. Este análisis de riesgo debe asimismo considerar el riesgo agravado de defensores ambientalistas, en particular de aquellos que investigan y denuncian hechos de corrupción ambiental. La Comisión ha señalado el especial riesgo de defensores y defensoras en los contextos de defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas campesinos, indígenas y afrodescendientes, especialmente de aquellos que se oponen a actividades extractivas y denuncian los impactos negativos que tendrían dichos proyectos en la ecología, la salud, en sus relaciones comunitarias, o en el goce de otros derechos⁴⁷¹.
408. En relación con los operadores de justicia, los Estados tienen la obligación de protegerlos y de crear las condiciones adecuadas para que puedan desarrollar su labor de investigación y sanción de actos de corrupción en condiciones de seguridad. En este sentido, los Estados deben garantizar que funcionarios judiciales, fiscales, investigadores y demás operadores de justicia cuenten con un sistema de seguridad y protección adecuado, tomando en cuenta las circunstancias de los casos a su cargo y el lugar donde realizan su labor⁴⁷². En particular, cuando los operadores de justicia investigan casos de corrupción, los Estados deben considerar el particular riesgo que enfrentan en dicha labor y deben evaluar medidas de protección adecuadas e idóneas. La CIDH reitera que si los Estados no garantizan la seguridad de sus jueces, magistrados, fiscales, defensores y demás operadores de justicia contra toda clase

⁴⁶⁸ CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 143.

⁴⁶⁹ CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 148.

⁴⁷⁰ CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 149.

⁴⁷¹ CIDH. [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 5; CIDH, [CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente](#), 5 de junio de 2017.

⁴⁷² CIDH. [Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, párr. 146.

de presiones externas, incluyendo las represalias directamente dirigidas a atacar su persona y familia, el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser gravemente afectado, menoscabando la independencia judicial y frustrando el desarrollo libre de la función judicial y el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos.

409. La CIDH reitera la importancia de asegurar el derecho de acceso a la información de personas defensoras de derechos humanos como una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción. Mediante el ejercicio de este derecho, se permite a defensoras y defensores de derechos humanos participar en el control social de la gestión pública, herramienta fundamental para el control de la corrupción y, en general, para la realización de otros derechos humanos, particularmente de los grupos más vulnerables⁴⁷³.
410. Finalmente, la Comisión ha señalado que la labor que realizan defensores y defensoras de derechos humanos es fundamental para la existencia plena del Estado de Derecho y constituye un pilar indispensable para el fortalecimiento y consolidación de la democracia pues ejercen el necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas⁴⁷⁴. A través de sus actividades, las personas defensoras de derechos humanos contribuyen a eliminar de manera efectiva las violaciones a derechos humanos y libertades fundamentales y a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas⁴⁷⁵. De manera particular, sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación asisten a la observancia de los derechos humanos pues luchan para combatir la impunidad y la corrupción. Las y los defensores de derechos humanos son una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera⁴⁷⁶. Por lo tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad⁴⁷⁷.

B. Periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación

411. Otro grupo de especial preocupación para la CIDH por el aporte que realizan a la sociedad democrática, son los periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación. En una sociedad pluralista y democrática el rol de los medios de

⁴⁷³ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 191.

⁴⁷⁴ CIDH. Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párr. 13; CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 29 diciembre 2017, párr. 24.

⁴⁷⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, marzo de 1999, Art. 1.

⁴⁷⁶ CIDH. Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, OEA-Ser.L/V-II. Doc. 49-15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 20-26.

⁴⁷⁷ CIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, párr. 34.

comunicación es fundamental para apoyar el acceso a la información por parte de la ciudadanía y contribuir a la transparencia de la gestión pública.

412. De este modo, los periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación son un grupo que sufre diversas situaciones de amenazas y agresiones por su labor en el ejercicio del control y denuncia de la corrupción son los periodistas y personas que trabajan en medios de comunicación.⁴⁷⁸ Esta ha sido una materia respecto de la cual la CIDH también se ha pronunciado. Entre ellos, en el caso *Héctor Félix Miranda vs. México*, relativo a la falta de una investigación efectiva del asesinato de un periodista. En dicha oportunidad, la Comisión recordó el deber del Estado de castigar a los perpetradores responsables del crimen, personas vinculadas con una investigación realizada por la víctima, en su rol de periodista, investigando hechos de corrupción⁴⁷⁹.
413. En el mismo sentido se pronunció la Comisión en el caso Víctor Manuel Oropeza vs. México referido al asesinato de un periodista que había denunciado actos de corrupción, donde recomendó al Estado de México enviar a la sociedad el mensaje firme de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión.⁴⁸⁰ En un caso similar, sobre el asesinato de un periodista que había denunciado actos de corrupción de funcionarios públicos en Brasil, la CIDH fue más explícita al establecer el vínculo entre las denuncias y el asesinato, por lo que resolvió que el Estado era responsable por la violación de los arts. 4.1 y 13 de la Convención Americana⁴⁸¹.

C. Denunciantes y testigos de actos de corrupción

414. La Comisión observa con preocupación que el fenómeno de la corrupción también tiene un impacto respecto de quienes denuncian actos de corrupción así como de quienes son testigos en casos de corrupción. Las acciones de aquellas personas que denuncian irregularidades o prácticas fraudulentas pueden dar lugar a que se produzcan agravios, como amenazas u hostigamiento, con motivo de que se descubran y se combatan las prácticas fraudulentas en instituciones cuestionadas.

⁴⁷⁸ “Los periodistas que denuncian casos de corrupción o promueven los derechos humanos como parte de su labor contribuyen decididamente a difundir información, sensibilizar, hacer efectivos los derechos humanos y combatir la corrupción. A menudo descubren agravios y los sacan a la luz pública. La información que aportan es una condición previa esencial para la transparencia y la responsabilidad. En su jurisprudencia reiterada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la función de los periodistas como “guardianes públicos”. Los periodistas sufren con frecuencia presiones por su labor y pueden llegar a ser procesados, difamados, acosados e incluso agredidos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la libertad de expresión, pero también todo derecho humano que se pueda vulnerar con amenazas o agresiones a periodistas”. Naciones Unidas, Asamblea General. 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., párr. 45.

⁴⁷⁹ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda. México. 13 de abril de 1999, párr. 52.

⁴⁸⁰ CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

⁴⁸¹ CIDH. Informe No. 7/16, Caso No. 12.213. Aristeu Guida da Silva y Familia. Brasil. 13 de abril de 2016, párrs. 171 y 172.

415. La Comisión destaca que las denuncias de hechos de corrupción son un elemento valioso en la lucha contra este fenómeno, tanto en las entidades públicas como en las privadas. Las personas denunciantes pueden realizar una contribución importante en estos casos, ya que logran poner en conocimiento de las autoridades hechos potencialmente incriminatorios. En particular cuando la persona denunciante tiene conocimiento del funcionamiento interno de la administración permite develar el desarrollo del entramado fraudulento.
416. Se considera denunciantes o “whistleblowers” a toda persona que, de buena fe, denuncia a las autoridades competentes hechos relacionados con actos o situación de corrupción. Esta denuncia puede provenir de una persona sin que medie relación laboral entre el o la denunciante y el o la denunciado o puede darse el marco de una relación laboral. En este último caso, son denunciantes aquellos trabajadores/as o empleados/as del sector público o privado que revelan información de interés público, sobre actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas que se cometen en organizaciones públicas o privadas, a entidades o personas consideradas en posición de actuar frente a ello. Los denunciantes de corrupción también pueden ser personas que están fuera de la relación tradicional de empleador y empleado, tales como consultores/as, contratistas, pasantes, voluntarios/as, trabajadores/as temporales o ex- empleados/as/.⁴⁸²
417. La Comisión ha destacado el rol de los denunciantes o “whistleblowers”, que siendo trabajadores gubernamentales, divulgan información sobre casos de corrupción y ha señalado que existe el deber de protegerlos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe⁴⁸³. Para dichos efectos, se presume la buena fe de todo denunciante de actos de corrupción. Quienes realizan, a sabiendas, una denuncia falsa o simulan pruebas para iniciar una investigación contra un tercero, actúan de mala fe y no están cubiertos por la protección que corresponde a los denunciantes de buena fe. Tampoco lo están quienes hayan obtenido la información revelada mediante vulneración de derechos fundamentales⁴⁸⁴. Por el contrario, la presunta participación del denunciante en los ilícitos denunciados no debe dar lugar a denegarle toda forma de protección. Ello, sin perjuicio de la determinación de las responsabilidades penales o civiles que puedan caberle por dicha participación⁴⁸⁵.

⁴⁸² Ver Transparency International. International Principles for Whistleblower Legislation, 5 de Noviembre de 2013, principios 3 y 4; Latimer y Brown. Whistleblower Laws: International Best Practice, University of New South Wales Law Journal, Vol. 31(3), 165 de Enero de 2009. p. 768.

⁴⁸³ CIDH. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, Volumen II: “Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser.L/V/II. Doc.69, v.2, 30 de diciembre 2011, párr. 244. En un sentido similar, ver: CIDH. Situación de los derechos humanos en Honduras, OEA.Ser.L/V/II. Doc 42/15, 31 de diciembre 2015, párr. 494; CIDH. Zonas Silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, OEA.Ser.L/V/II.164. CIDH/RELE/INF. 16/17, 15 de marzo 2017, párr. 151.

⁴⁸⁴ OEA. Ley Modelo de la OEA, artículo 2. 2010 (j); OEA. Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos, p. 6.

⁴⁸⁵ OEA. Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos, p. 8.

418. Por su parte, la Comisión entiende que los testigos son aquellas personas que declaran ante un tribunal u otra autoridad competente sobre hechos que conocen y que son relevantes para la resolución de una investigación o procedimiento judicial. De este modo, personas testigos y denunciantes son categorías diferentes. La participación del denunciante se limita a la revelación de información sobre un acto de corrupción, la cual puede o no dar origen a un proceso de investigación administrativa o penal. En cambio, un testigo participa activamente en estos procedimientos y por ello, tiene una mayor exposición, que lo hace más vulnerable.⁴⁸⁶
419. La Comisión destaca que la defensa de derechos humanos y la denuncia de corrupción pueden coincidir, como cuando se trata de actividades de fortalecimiento del Estado de Derecho y de lucha contra la impunidad. Sin protección, los testigos no accederían a prestar su testimonio ante la justicia. Los regímenes de protección de denunciantes y de testigos, sin embargo, tienen varias coincidencias. Y en algunos casos, una persona denunciante que intervenga como testigo puede requerir de medidas de protección dispuestas especialmente para estos últimos.
420. La información que las personas denunciantes revelan tiene una utilidad e importancia significativa para la vida pública. Quienes denuncian actos de corrupción activan alertas para adoptar medidas y subsanar posibles irregularidades o abusos. De este modo, las personas denunciantes y sus familias suelen enfrentar diversas formas de represalias por entregar esta información. Estas represalias van desde el aislamiento o reproche social, amenazas u hostigamientos dentro o fuera del lugar de trabajo, desmejora de las condiciones laborales, traslados injustificados, despido, marginación de un campo de trabajo, persecución o silenciamiento mediante investigaciones y sanciones administrativas, acciones civiles o penales, perjuicios a sus bienes, e incluso ataques a la integridad y a la vida. En ese sentido, la Comisión considera que estas situaciones ponen en peligro o vulneran los derechos de las personas denunciantes y sus familias, a la vez que dañan los intereses de la comunidad. La Comisión recuerda que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la vida, la integridad y libertad de expresión de las personas denunciantes y testigos de hechos de corrupción⁴⁸⁷.
421. Al respecto, la Comisión observa en la región el progresivo desarrollo de marcos normativos y programas destinados a la protección de testigos. Por ejemplo, en Perú se ha sancionado una normativa específica que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción⁴⁸⁸. Por su parte, en Argentina en el año

⁴⁸⁶ OEA. Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos, pp. 6 y 9.

⁴⁸⁷ Así se puso de manifiesto en la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades, que fue aprobada el 30 de abril de 2014. El Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros que implanten un marco normativo, institucional y judicial que proteja a las personas que, en el contexto de su relación laboral, difundan o revelen información sobre amenazas o lesiones al interés público. Naciones Unidas, Asamblea General. 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 2015, párr. 46.

⁴⁸⁸ Decreto N° 1327 que Establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.

2016 fue sancionada la Ley del Arrepentido para los casos de Corrupción⁴⁸⁹, que extiende la figura del arrepentimiento (que existía para delitos como secuestro, la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero) a casos de corrupción y asociación ilícita.

1. Formas de afectación diferenciadas al respecto de denunciantes y testigos

422. A menudo los denunciantes de corrupción enfrentan una serie de consecuencias adversas a raíz de sus *denuncias*. Muchas de estas consecuencias pueden derivarse de un problema de ausencia de marcos regulatorios, de inadecuada aplicación de la ley, de procedimientos administrativos irregulares o de demandas laborales. Algunas de ellas constituyen una violación de derechos humanos y, como tales, deben ser abordadas a la luz de los estándares y mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos
423. La persecución penal de los denunciantes de corrupción que, con sus dichos, ofenden o incomodan a funcionarios públicos o privados que realizan funciones públicas, vulnera su libertad de expresión. La aplicación de leyes penales de desacato, difamación o injurias y calumnias u otras figuras análogas produce una autocensura e inhibición de las ideas críticas sobre asuntos de interés público.⁴⁹⁰ Estas restricciones a la libertad de expresión suelen presentar dificultades desde el punto de vista de su legalidad o bien de su proporcionalidad.⁴⁹¹
424. De acuerdo al artículo 2 de la CADH, “el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, lo cual implica la supresión tanto de las normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.” De este modo, las leyes de desacato o difamación protegen grupos e instituciones selectas como políticos, funcionarios públicos u otras autoridades frente a la crítica pública que permiten silenciar ideas u opiniones que son desfavorables para estos grupos. Esto constituye una barrera a la denuncia de actos de corrupción y al ejercicio de la libertad de expresión. En consecuencia, los Estados deben derogarlas y sustituirlas, en su caso, por leyes que establezcan responsabilidad civil. Asimismo, debe evitarse que las leyes sobre injurias y calumnias pasen a ocupar el lugar de esas normas, por lo que debe excluirse el castigo penal cuando el afectado por los dichos sea un funcionario público o un particular involucrado en un asunto de interés público. La protección del honor de estas personas puede llevarse a cabo mediante acciones civiles y normas apropiadas para ejercer el derecho de rectificación o respuesta.

⁴⁸⁹ Ley N° 27.304 Modificación del Código Penal. *Ley del arrepentido*. (2016)

⁴⁹⁰ En este sentido, Corte IDH. *Caso Uzcátegui Vs. Venezuela*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 189.

⁴⁹¹ Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Palamara Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 88-92.

425. Por otra parte, las cláusulas de confidencialidad o las normas sobre secretos que imponen a los funcionarios públicos una prohibición general de revelación de información pueden ser una barrera a las denuncias de corrupción⁴⁹² y una restricción a la libertad de expresión de esos funcionarios. Este riesgo se intensifica cuando la infracción de esos deberes es sancionable penalmente. Los casos más sensibles son aquellos relacionados con la seguridad y las relaciones internacionales de los Estados. Corresponde a los Estados establecer canales de denuncias específicos que sean accesibles y efectivos, así como la determinación de lo que es información clasificada en forma previa, clara y precisa así como medidas para combatir la corrupción.
426. Las normas sobre secretos o información reservada pueden comprometer el derecho de acceso a la información tanto para quien está en posición de denunciar como para el resto de la comunidad que se ve privada de conocer antecedentes sobre corrupción y efectuar un adecuado control de los asuntos públicos.
427. Otra forma de afectación es el despido injustificado como reacción por la denuncia de un acto de corrupción. En ese sentido, la CIDH reitera que en materia de derechos laborales, es esencial su garantía para el disfrute de otros derechos y para una vida digna.⁴⁹³ Si bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no establece un derecho absoluto e incondicional a tener empleo, sí reconoce que toda persona debe contar con la oportunidad de tener un trabajo libremente escogido o aceptado y el Estado debe adoptar medidas para garantizar ese derecho. Entre éstas se encuentra el asegurar que las personas no sean privadas de su trabajo en forma injusta, no sean discriminadas en el acceso al mercado de trabajo ni en las condiciones de empleo. El Estado no sólo debe respetar este derecho, sino también proteger a las personas frente a conductas que socaven su derecho al trabajo, tales como aquellas comúnmente adoptadas contra los denunciantes de corrupción.⁴⁹⁴ Los trabajadores tienen derecho a no ser despedidos injustificadamente y la denuncia de un acto de corrupción no es una causa justificada para poner término a la relación laboral.
428. Tratándose de funcionarios públicos, los despidos, remociones o decisiones sobre ascensos y suspensiones que sean injustificadas, tales como aquellas adoptadas en respuesta a una denuncia de corrupción, pueden vulnerar este derecho a la estabilidad laboral.⁴⁹⁵ La Corte Interamericana ha señalado que el artículo 23.1 de la CADH no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones generales de igualdad. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando los criterios y procedimientos para el

⁴⁹² En este sentido, ver Consejo de Europa, The Protection of Whistleblowers. A Study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest, Estrasburgo, 20 de diciembre de 2012, párr. 5.33.

⁴⁹³ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 158.

⁴⁹⁴ ONU, Comité DESC. Observación General No. 18. El Derecho al Trabajo, aprobada el 24 de noviembre de 2005, Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 35.

⁴⁹⁵ En este sentido ver ONU, CDH, Observación General No. 25. La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, aprobada el 12 de julio de 1996, párr. 23.

nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho⁴⁹⁶.

429. Asimismo, en el caso *Lagos del Campo vs. Perú*, la Corte Interamericana determinó que el artículo 26 de la Convención Americana protege el derecho a la estabilidad laboral. Específicamente, expresó que el derecho a la estabilidad laboral en el ámbito privado, implica al menos los siguientes deberes estatales: a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho; b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado; c) en caso de despido injustificado, remediar la situación, ya sea a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional. Por ende, d) el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos⁴⁹⁷. Asimismo, el Estado debe proveer los recursos necesarios para la protección de este derecho en caso que se vea amenazado o afectado. En ese sentido, la Corte también ha indicado que la garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación respecto a los procedimientos de suspensión y destitución. El acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede.⁴⁹⁸
430. La criminalización de los denunciantes es otra forma de afectación observada por la CIDH. Los denunciantes de corrupción tienen derecho a acceder a un recurso rápido y efectivo para la protección de sus derechos en caso que sean objeto de amenaza o perturbación, conforme lo dispone el artículo 25.1 de la CADH. Los denunciantes de corrupción que sean investigados por delitos o faltas disciplinarias o administrativas tienen derecho a que estos procesos no sean utilizados para desacreditarlos o estigmatizarlos. Para evitarlo, tiene especial relevancia asegurar la presunción de inocencia y el plazo razonable del proceso y de la prisión preventiva. En ocasiones se conducen investigaciones o procesamientos con fines represivos para desviar la atención del fraude o abuso que el denunciante ha expuesto. El procesamiento o condena de una persona, en sí mismos, no vulnera el derecho a la honra. Sin embargo, el Sistema Interamericano ha reconocido que las consecuencias de un proceso penal pueden llegar a afectar el honor y la reputación de un individuo cuando se llevan a cabo con desconocimiento de la presunción de inocencia y las garantías de debido proceso.
431. La Comisión considera que los deberes de diligencia estudiados a propósito de la obligación de garantizar los derechos a la vida, integridad y libertad, también se aplican a otros derechos cuando existen circunstancias que hacen exigible al Estado reforzar las medidas de prevención y protección, sea que la amenaza provenga de

⁴⁹⁶ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206.

⁴⁹⁷ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C no. 340, párr. 149.

⁴⁹⁸ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138.

agentes estatales o privados.⁴⁹⁹ Esto puede ser aplicable, según el caso, a denunciantes de corrupción. La Corte Interamericana ha entendido que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. En ese sentido, la Comisión invita a los Estados de la región a que adopten medidas positivas en función de las particulares necesidades de protección del denunciante o testigo de corrupción, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.⁵⁰⁰

D. Impacto diferenciado sobre grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

432. En esta sección la Comisión se dispone a analizar el impacto diferenciado que tiene el fenómeno de la corrupción respecto de distintos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad en el goce y ejercicio de sus derechos, ya sea por razones de discriminación histórica como las mujeres, las personas LGBTI, los niñas, niños y adolescentes, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y tribales; o sea por situaciones particulares en las que se encuentran los titulares de derechos, como las personas en situación de pobreza, movilidad humana, las personas con discapacidad, las personas mayores y las personas privadas de libertad⁵⁰¹.

1. Personas privadas de libertad

433. Las personas privadas de libertad constituyen uno de los colectivos que se encuentran en una de las situaciones de mayor vulnerabilidad frente a actos de corrupción y esta ha sido una materia de especial preocupación por parte de la CIDH. En particular, la CIDH ha analizado este fenómeno a la luz de las siguientes temáticas: autogobierno, falta de transparencia en el manejo de recursos penitenciarios, y afectaciones desproporcionadas respecto de personas en situación especial de riesgo que se encuentran privadas de libertad.
434. En relación con las personas en contexto de privación de libertad, la Comisión ha identificado que la corrupción y abuso de poder no están ausentes en el ámbito penitenciario, y que de hecho, la corrupción constituye una de las causas del fenómeno del autogobierno carcelario⁵⁰². También, ha referido que este fenómeno se manifiesta de diversas formas según sea el contexto específico de que se trate, y

⁴⁹⁹ Ver, entre otros, Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 243-284.

⁵⁰⁰ Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 292.

⁵⁰¹ CIDH. Resolución 1/18 "*Corrupción y Derechos Humanos*", de 02 de marzo de 2018.

⁵⁰² CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre 1998, párrs. 262 y 264.

en el que pueden estar involucradas autoridades de distintos niveles⁵⁰³. Por ello, es deber del Estado investigar debidamente las denuncias de corrupción y tráfico de influencias presuntamente ocurridos dentro de las prisiones, así como sancionar a los responsables y adoptar medidas necesarias para corregir esta problemática⁵⁰⁴.

435. Asimismo, la Comisión ha señalado que los patrones de corrupción e ilegalidad se dan con mayor frecuencia en sistemas de autogobierno o gobierno compartido⁵⁰⁵. En este sentido, de manera reciente, la Comisión ha observado este fenómeno en el Estado brasileño. Al respecto, durante su visita *in loco* de noviembre de 2018, la CIDH advirtió que la situación en las cárceles brasileñas también se ve afectada por el control de las facciones criminales, mismas que constituyen grupos organizados con jerarquías y disciplina, y que en su mayoría, están relacionados con el tráfico de drogas⁵⁰⁶.
436. El hacinamiento extremo y la falta de personal suficiente hacen imposible que las autoridades penitenciarias ejerzan un control oficial adecuado dentro de las prisiones. Ello ha resultado en la delegación de autoridad a los mismos internos y en la prevalencia de estructuras ilegales de control. En este sentido, el Subcomité para la Prevención de la Tortura ha observado que en algunos estados brasileños, los reclusos conocidos como “llaveros” tienen potestad para abrir y cerrar los portones de ingreso, supervisan y mantienen el control *de facto* de sus pabellones, asignan a otros internos tareas relacionadas con la limpieza y con la preparación y con los alimentos⁵⁰⁷, y disciplinan y castigan a internos “menos poderosos⁵⁰⁸”. Estas estructuras de control incrementan las posibilidades de que las personas detenidas sean sometidas a malos tratos y tortura de forma sistemática, o incluso privadas de su vida, y de que los autores de esos actos queden impunes⁵⁰⁹.
437. De igual forma, la falta de control por parte de autoridades penitenciarias fue observada por la Comisión durante su visita a la Penitenciaría Agrícola de Monte Cristo, en Roraima. En particular, dicho recinto estaría prácticamente gobernado

503 CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 183.

504 CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre 1998, párr. 289. CIDH. Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre del 2015, párrs. 334 y 335. CIDH. Situación de los derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 31 de diciembre 2017, párr. 389.

505 CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 184.

506 Entre estas facciones destacan: PCC (Primeiro Comando da Capital – “Primer Comando de la Capital”), FDN (Família do Norte), Comando Rojo), Crimen Comercio de la Unión (Crime Comércio União). Mattos Filho, *Report of the rights of people deprived of liberty in Brazil*, Octubre de 2018, p. 37.

507 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41. En este sentido, Human Rights Watch, The State let Evil Take Over. The Prison Crisis in the Brazilian State of Pernambuco, 15 de Octubre de 2015.

508 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41.

509 Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Visita al Brasil del 19 al 30 de octubre de 2015: Observaciones y Recomendaciones, CAT/OP/BRA/3, 16 de febrero de 2017, párr. 41.

por una facción criminal, que impide incluso, que las autoridades penitenciarias y agentes de custodia puedan ingresar a los pabellones donde residen los internos, que son quienes abren y cierran los candados de sus celdas. Esta situación también ha sido advertida por el propio Consejo Penitenciario del estado de Roraima y por el Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura⁵¹⁰. Debido en gran parte a la falta de control de las autoridades se registra un notable deterioro en la estructura física de la unidad, así como deplorable saneamiento básico e inadecuado acceso al agua. De igual forma, la CIDH advirtió que la situación descrita afecta la posibilidad de que los internos tengan acceso a cualquier programa de reinserción social. Además, la CIDH observó que la falta de control del Estado respecto de estos recintos, el consecuente autogobierno, y las deplorables condiciones de detención en cárceles brasileñas, han ocasionado enfrentamientos y tensiones que derivan en altos niveles de violencia y en serias afectaciones a la vida e integridad personal.

438. Por otra parte, la CIDH ha establecido como uno de los problemas más graves y extendidos en la región el de la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria donde los centros de privación de libertad son ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización donde ha imperado la arbitrariedad, la corrupción y la violencia⁵¹¹. Esto ocurre especialmente cuando la autoridad no controla efectivamente los recintos penitenciarios y se generan peligrosos círculos de corrupción⁵¹².
439. En este contexto, la Comisión –a través de la labor de documentación de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad– ha recibido información que indica que en muchas ocasiones, los recursos financieros dedicados al sistema penitenciario derivan en una fuente de diversas formas de corrupción. Al respecto, una preocupación de la Comisión consiste en la inadecuada gestión de los recursos destinados a los sistemas carcelarios. En términos generales, el desvío de recursos destinados a programas sociales tiene un impacto desproporcionado para el sistema carcelario. Ello, debido a que frente a restricciones presupuestarias, las cárceles no son una prioridad para ningún país en la región. Más aún, en caso de presentarse desvío de fondos destinados directamente al sistema carcelario, esto tiene un impacto directo en las condiciones de vida de la población privada de libertad y en el personal a cargo de dichos recintos. En atención a lo anterior, los Estados deben tomar las medidas necesarias a fin de que los contratos destinados a la construcción de recintos carcelarios y a su mantención también deben ser objeto de medidas de control y rendición de cuentas.
440. De igual manera, la CIDH destaca que en el caso de las cárceles permeadas por la corrupción, se presenta un aumento de las desigualdades reales entre recursos acentuando la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en una situación especial de riesgo, y provocando un desbalance en la distribución de los escasos

⁵¹⁰ Consejo Penitenciario del Estado de Roraima, Oficio No 003/2018. Boa Vista, Roraima, 7 de noviembre de 2018, y Mecanismo Nacional de Prevención y Combate de la Tortura, Informe de misión a unidades de privación de la libertad en el estado de Roraima, 2017, párr. 121.

⁵¹¹ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrs. 2 y 4.

⁵¹² CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 14.

recursos disponibles⁵¹³. En este sentido, una expresión de estas formas de afectación diferenciadas está relacionada directamente con las condiciones de vida, donde muchas veces los privados de libertad deben pagar sobornos para acceder a condiciones mínimas de vida como la seguridad, la alimentación, entre otros. En el caso *Tibi Vs. Ecuador*, la Corte consideró violada su integridad personal de la víctima, entre otros motivos, por su encierro en cuarentena y porque la víctima tuvo que pagar para obtener comida⁵¹⁴. De este modo, la Corte Interamericana consideró el encierro bajo esas condiciones, en cuanto implicaba estándares de vida incompatibles con la dignidad humana, constituye una violación de derechos humanos⁵¹⁵.

441. Por su parte, y respecto del Estado mexicano, la Comisión ha advertido que las personas privadas de libertad son sujetas a cobros indebidos por parte de personal penitenciario a fin de que sean provistas de servicios y bienes básicos, tales como comida y agua, y salud. Asimismo, a dichas personas también se les exigen cuotas a fin de que no sean golpeadas y abusadas en los centros de detención⁵¹⁶. De acuerdo con expertos en la materia, los altos niveles de corrupción se presentarían en gran medida debido a que el personal carcelario resulta insuficiente, labora en condiciones muy precarias, y no cuenta con los elementos que requiere para desempeñar su función. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil informaron a esta Comisión que a pesar que se habrían denunciado públicamente actos graves de corrupción por parte de funcionarios penitenciarios, no se habrían adelantado investigaciones penales con la debida diligencia y los hechos permanecerían en impunidad⁵¹⁷.
442. Con base en lo analizado en la sección anterior, la CIDH concluye que la corrupción en el ámbito penitenciario es siempre un obstáculo para el cumplimiento de los fines esenciales de las penas privativas de la libertad. Particularmente cuando afecta aquellos mecanismos diseñados para promover la reinserción social de las personas privadas de libertad⁵¹⁸. En ese sentido, la Comisión recomienda a los Estados ejercer un monitoreo de las actividades y decisiones de las autoridades administrativas y judiciales en lo atinente a la asignación de plazas de trabajo, capacitación y estudio; a la concesión de beneficios penitenciarios; y a la adopción de otras decisiones

⁵¹³ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrs. 185 y 186.

⁵¹⁴ Este es un sistema de pagos por espacios donde concurren internos y personal a cargo de los recintos penitenciarios, ver Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004 Serie C No. 114, párr. 76, letra f).

⁵¹⁵ Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004 Serie C No. 114, párr. 151.

⁵¹⁶ CIDH. Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 diciembre 201, párr. 333.

⁵¹⁷ CIDH. Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 diciembre 201, párr. 335.

⁵¹⁸ CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 191.

propias de la fase de ejecución de la pena. Lo anterior, a fin prevenir, investigar y sancionar posibles irregularidades y actos de corrupción⁵¹⁹.

2. Pueblos indígenas y tribales

443. La situación de los pueblos indígenas y tribales en la región ha sido una materia que ha preocupado a la Comisión durante décadas. En toda la región, estas comunidades se encuentran en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica.

444. Dentro de las múltiples formas en que se ejerce violencia contra los pueblos indígenas es posible reconocer formas de corrupción que conducen a una afectación diferenciada y agravada respecto de los derechos de las comunidades indígenas de la región. En particular, la malversación de fondos del Estado y aquellos destinados directamente a satisfacer los derechos humanos de las comunidades indígenas tiene un impacto agravado por la situación de dependencia que en muchas ocasiones existe en dichas comunidades respecto de estos recursos públicos.

445. Una primera de estas formas diferenciadas en que la corrupción afecta a los pueblos indígenas y tribales es en relación con la obligación de las autoridades estatales de adoptar medidas especiales para garantizar los derechos de las comunidades indígenas acorde a su identidad cultural. Estas medidas, en muchos casos, no se implementan debido a que median pagos ilegítimos. En otro sentido, muchas veces estas medidas no se adoptan porque hay terceros actores que mediante sobornos, tráfico de influencia o la captura de ciertas instituciones, impiden la adopción de estas medidas que permiten un ejercicio efectivo de los derechos humanos. Por ejemplo en Venezuela, se suman varios obstáculos identificados que afectan el reconocimiento del derecho a la propiedad de las tierras. Entre estos obstáculos, la CIDH ha recibido información sobre, la presunta ineficiencia, lentitud y ausencia de voluntad política de los entes encargados de resolver conflictos de tierras; la vulnerabilidad de los organismos del Estado a la presión de sectores terratenientes, ganaderos, militares y/o empresas mineras, interesados en las tierras; limitaciones de recursos; falta de información y claridad en el otorgamiento de títulos, que se traduciría, por ejemplo, en la doble titulación sobre mismas tierras; complejidad en los procedimientos establecidos; así como la incompreensión de la cultura y la concepción de la tierra de pueblos indígenas⁵²⁰.

446. Un ámbito crítico en materia de corrupción y pueblos indígenas y tribales es en torno al ejercicio del derecho a la consulta previa. Estos procesos, que permiten la materialización del derecho de participación de las comunidades indígenas y tribales en materias que son de su interés, pueden verse impedidos o gravemente distorsionados producto de la corrupción.⁵²¹ Mediante sobornos, tráfico de

⁵¹⁹ CIDH. [Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párr. 630 numeral 5.

⁵²⁰ CIDH. [Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Amazonía](#), OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176 29 septiembre 2019, párr. 70.

⁵²¹ "Los Estados partes y las empresas deben respetar el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con todas las cuestiones que pueden afectar a sus

influencias o captura institucional puede impedirse el ejercicio del derecho de consulta, por ejemplo cuando este no se realiza o se demora injustificadamente. Además, los actos de corrupción identificados pueden implicar que dichos procesos de consulta se desnaturalicen y terminen siendo una mera formalidad y no un ejercicio de derechos. En este sentido, la Comisión señaló que la implementación de la consulta indígena de buena fe es incompatible con prácticas como la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos. Además, es posible que actores privados intenten desvirtuar el sentido de la consulta a través de la cooptación de la dirigencia. Este que podría parecer un problema entre privados, al no permitir el ejercicio de un derecho humano fundamental en una sociedad democrática, pasa a ser una cuestión de interés público donde el Estado debe garantizar que la consulta se realice sin estas interferencias ilícitas.

447. Respecto de los derechos territoriales se presentan algunas situaciones que preocupan a la Comisión. Por una parte, las formas de despojo territorial de que son víctimas las comunidades indígenas y tribales en la región a través de corrupción⁵²². En este sentido, una forma agravada de estos despojos se da en comunidades que están expuestas a la violencia del crimen organizado. Estas comunidades están en territorios con gran potencial minero, forestal o turístico, por lo que empresas privadas fomentan la violencia en su contra a fin de despojarlos de sus territorios. En muchos casos, el Estado no solo no actúa en la debida protección de las comunidades frente a dicha violencia, sino que a través de sus agentes termina legalizando dichos despojos y/o autorizando proyectos de inversión o extractivistas.
448. Al respecto, es notable el caso del pueblo Kichwa Sarayaku. La controversia se suscita en la década de 1990 en Pastaza, provincia de la región amazónica de Ecuador con el otorgamiento por parte del Estado de una concesión a una empresa petrolera privada para realizar actividades hidrocarburíferas en el territorio indígena, sin que fuese consultado, y sin respetar su derecho a las garantías judiciales y protección judicial. Una sentencia de 2012 de la Corte Interamericana, condenó al Estado por lo hecho, sin embargo, de acuerdo a información recibida por la CIDH, en el marco de la XI Ronda Petrolera se habría otorgado una nueva concesión que cubriría 16 bloques en la provincia de Pastaza y afectaría el 91% del territorio Sarayaku. A ello se suma el incumplimiento del retiro, desactivación y neutralización de la pentolita enterrada en territorio del pueblo, pues de los 1433 kg. se habría retirado únicamente 14 kg. Tampoco se habrían adoptado medidas

derechos, incluidos las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado de otro modo, o adquirido". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 12.

⁵²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párr. 12.

legislativas, administrativas o de otra índole que garanticen el pleno goce del derecho a la consulta previa⁵²³.

449. En otros casos se dan formas de despojo mediante la cual se accede territorios indígenas en forma ilegítima por medio de actos de corrupción. Así, a través de estas maniobras se permite la manipulación de territorio indígena por parte de terceros, algunas veces a través de actores privados otras directamente por funcionarios públicos. En cuanto a Perú, la CIDH obtuvo información sobre el proyecto Hidrovía Amazónica, que tendría como propósito mejorar la navegabilidad de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas, y favorecer el intercambio comercial a gran escala. No obstante para tal propósito, sería necesario realizar obras de dragado. Según lo informado, este dragado sería perjudicial, pues debido a la contaminación por acción petrolera de años atrás, se removerían los sedimentos que contienen metales pesados. Luego de anunciar este proyecto, se reportó que la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca, Acodecospat, que representa a 63 comunidades nativas, presentó una demanda de amparo para solicitar judicialmente se ordene al Estado peruano que deje sin efecto dicho concurso y realice antes el proceso de consulta previa al pueblo kukama y todos los que resulten afectados. Esta acción culminó en 2017 con 70 acuerdos con 14 pueblos indígenas. Sin embargo, de acuerdo a información recibida por la CIDH, se habrían empleado mecanismos disociadores para obtener que organizaciones indígenas apoyen el proyecto⁵²⁴.
450. Otra forma de afectación de los territorios ancestrales es a través de actos de corrupción que impiden la reivindicación de sus territorios ancestrales cuando estos se encuentran en manos de terceros. Así, la Corte IDH identificó un retraso injustificado en el proceso de reivindicación territorial que la comunidad peticionaria había iniciado con arreglo a la legislación nacional⁵²⁵. El sistema de restitución de tierras padecía prácticas deshonestas en la determinación de precios y selección de terrenos, resultando en la compra de tierras no reclamadas y la sobrefacturación de otras.⁵²⁶ Asimismo, se verificaron prácticas deshonestas por parte de la empresa, que había obtenido firmas de comuneros en forma fraudulenta con el objeto de desacreditar el procedimiento de restitución⁵²⁷. En otro caso, la Corte estableció el vínculo directo entre práctica corruptas de una empresa, a través de los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos o negociaciones individuales, y la violación del derecho a la consulta libre

⁵²³ CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176 29 septiembre 2019, párr. 89.

⁵²⁴ CIDH. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176 29 septiembre 2019, párr. 80.

⁵²⁵ Corte IDH. Caso Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

⁵²⁶ Corte IDH. Caso Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 34.

⁵²⁷ Corte IDH. Caso Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 73.31.

de comunidades indígenas por parte del Estado, en tanto responsable del proceso de participación de la comunidad⁵²⁸.

451. Todas estas son formas de violencia y otras violaciones de derechos humanos en contra de los pueblos indígenas y tribales que están asociadas con diversas expresiones del fenómeno de corrupción y que tienen como elemento común que afectan diferenciadamente a dichas comunidades en tanto colectivos.

3. Personas en situación de movilidad humana

452. La corrupción puede afectar gravemente los derechos de las personas en situación de movilidad humana en todas sus formas, entre ellas las personas que son solicitantes de asilo. La vulnerabilidad en la que se encuentran las expone a diversas formas de corrupción que los Estados deben erradicar.
453. Esta situación ha preocupado a la CIDH. Así, en el Informe sobre México de 2003, recogió denuncias sobre la impunidad en dicho Estado en relación con los servicios encargados de interactuar con los migrantes y diversos incidentes de corrupción que se habían presentado en el país⁵²⁹. Asimismo, en un informe sobre República Dominicana de 2015, recomendó “fortalecer los mecanismos tendientes a combatir la corrupción y a promover la rendición de cuentas y a aplicar sanciones a funcionarios responsables de delitos y violaciones a los derechos humanos de los migrantes”⁵³⁰. Recientemente, la CIDH ha identificado que la corrupción es una de las causas estructurales del desplazamiento interno.⁵³¹
454. Hay formas de afectación diferenciada de la corrupción respecto de personas en situación de movilidad humana. Por ejemplo, casos donde la corrupción está vinculada con el proceso de salida desde un país. Actos de soborno para la obtención de documentos de migración, son un claro ejemplo de corrupción. Frente a la situación de vulnerabilidad de quienes migran se pueden dar formas de corrupción en el proceso de recepción del Estado al que se migra, donde también pueden operar formas de soborno para permitir el ingreso. En estos casos la autoridad que extorsiona es quien debe ser sancionada y no quien se ve expuesto a dicha práctica. En el mismo sentido, la CIDH ha registrado situaciones donde las personas en situación de movilidad han sido objeto de actos de corrupción como es en el caso de pagos de sobornos para poder acceder a servicios sociales, a la documentación necesaria para trabajar, a la documentación de permanencia, entre otros. Igualmente, pueden encontrarse formas de corrupción que afectan los procesos de retorno a los países de origen. Un caso preocupante es el cobro de sobornos para

⁵²⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 186, 194 y 203.

⁵²⁹ 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, párrs. 98, 104, 124, 235, 246, 257, 263 y 279.

⁵³⁰ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 653.

⁵³¹ CIDH. *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.101/18, 27 de julio de 2018, párr. 49.

evitar ser expulsados de los países de residencia, en particular, cuando existe riesgo en caso de ser deportado al país de origen.

455. Un aspecto que ha preocupado a la Comisión son las condiciones laborales de las personas en situación de movilidad. Atendida su situación de vulnerabilidad, muchas veces pueden verse afectadas por formas de abuso y discriminación, y también formas de esclavitud moderna con un fuerte vínculo con la corrupción. Así, la CIDH señaló que en materia de trata de personas en condiciones de esclavitud existía un vínculo directo con actos de corrupción de las autoridades en el país de destino ya sea porque están implicadas en el negocio o porque, aun sabiendo de la existencia de situaciones en que ciertas personas son sometidas a estos terribles abusos, no intervienen⁵³².
456. Al igual que en los casos de migración, las personas en situación de vulnerabilidad por ser solicitantes de asilo o por su estatus de refugiadas, pueden ser víctimas de corrupción en distintas etapas del proceso. Se pueden dar formas de corrupción en el proceso de salida del país en que se encuentra el riesgo, en el proceso de recepción del Estado al que se solicita asilo, en la estadía del solicitante o persona refugiada en el país de acogida. En estos casos, la corrupción es agravada porque la vulnerabilidad del solicitante de refugio es mayor por su situación de amenaza a sus derechos, atendidas las condiciones que motivaron la salida desde el país de origen.
457. Una situación especialmente compleja en la región se encuentra en la relación entre la trata de personas⁵³³ y la corrupción. Para que pueda desarrollarse el fenómeno de la trata de personas es necesario contar con la colaboración de autoridades estatales. Esto hace que la corrupción esté íntimamente ligada al fenómeno fraudulento en la trata de personas.⁵³⁴ Aquí se reconocen situaciones que preocupan a la Comisión. Por una parte, cuando la corrupción permite que autoridades estatales colaboren con la trata de personas, sea facilitando documentación, absteniéndose de controlar los pasos fronterizos o no investigando situaciones sospechosas de trata.⁵³⁵

⁵³² CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015, párr. 73.

⁵³³ La Corte ha señalado que los elementos que configuran el ilícito de trata de personas son: “i) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; ii) recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. Para los menores de 18 años estos requisitos no son condición necesaria para la caracterización de trata; iii) con cualquier fin de explotación”. Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 290.

⁵³⁴ Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto, CCPR/C/BRA/CO/2, 1 de diciembre 2005, párr. 15.

⁵³⁵ “Otra grave amenaza que plantea la corrupción asentada en los organismos encargados de hacer cumplir la ley es la facilitación de las inicuas actividades de la delincuencia transfronteriza, concretamente la trata de seres humanos y el tráfico de sustancias psicotrópicas así como los delitos financieros ... Entre las instituciones hacia las cuales las cuales los delincuentes dirigen con más frecuencia sus esfuerzos se cuentan los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los servicios de aduana, la policía, los funcionarios encargados de emitir los pasaportes y, por supuesto, las instituciones judiciales y

458. Otro espacio donde la corrupción y la trata están estrechamente vinculadas es en el proceso de lavado de dinero. El dinero producto de la trata de personas se introduce a los mercados lícitos a través de diversos actos que pueden fomentar la corrupción. En este sentido, cuando el Estado no investiga diversas formas de lavado de activos o el flujo del dinero a través de transacciones internacionales, entre otros, está facilitando la violencia contra las víctimas de tráfico de personas en la región.
459. Finalmente, una situación aún más grave se produce cuando la trata⁵³⁶ y/o el tráfico⁵³⁷ de personas es organizado desde el propio aparato estatal. Para que sean agentes del Estado los que lideran las bandas destinadas al comercio ilícito, incluida la trata de personas, no basta con actos individuales o aislados de corrupción, sino que requiere la cooptación institucional, con una compleja composición de actos legales e ilegales, por parte de actores estatales, privados y delincuencia organizada. Cuando se producen situaciones de este tipo el Estado tiene una responsabilidad agravada y la obligación de desarticular estos sistemas criminales, perseguir y sancionar a los responsables, además de tomar las medidas institucionales para que estos hechos no vuelvan a repetirse.

4. Niños, niñas y adolescentes

460. Un grupo respecto del cual existe una especial preocupación por parte de la Comisión frente al fenómeno de la corrupción es el de niñas, niños y adolescentes (NNA). Esta población ha enfrentado históricamente varias formas de discriminación y ha sido tratada como objeto de protección y no como sujeto de derechos. Actualmente, el conjunto de normas que conforman el derecho internacional de los derechos humanos establece, no solo que los niños y adolescentes son sujetos de derechos, sino también que esta población debe ser objeto de protección especial y reforzada, por parte de los Estados, como el principal garante de los derechos, pero también por parte de otros actores sociales importantes.

financieras". Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Relatora Especial, Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 de junio de 2005, párr. 20.

⁵³⁶ Trata de personas: captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; ONU, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Art. 3

⁵³⁷ Tráfico ilícito de migrantes: facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. ONU, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*

461. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 19 estas medidas especiales de protección y comparte la responsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado. Reconociendo que las medidas de protección deben cumplir con el principio de la integralidad, tanto el Comité de los Derechos del Niño como la Comisión han reiterado que los Estados deben adoptar un sistema cuya naturaleza requiere un conjunto de elementos para el diseño, articulación, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas de promoción y protección de derechos. Estos sistemas deben constituir el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para garantizar la efectiva vigencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, más allá de su reconocimiento legal⁵³⁸.
462. Al respecto del diseño de las políticas públicas de promoción y protección de los derechos de NNA, la CIDH ha indicado de manera enfática que los Estados deben adoptar medidas modernas de gestión y de buena gobernanza que incluyen la calidad de la planeación de programas y acciones, la adecuada asignación de recursos, la recopilación de datos e información, el desarrollo de sistemas de evaluación e indicadores de desempeño, la profesionalización y estándares de calidad, el establecimiento de mecanismos de participación social y la lucha contra la corrupción. Además, en cuanto a la lucha contra la corrupción, la Comisión resalta que el diseño de las políticas debe fortalecer el debate público sobre la base del principio de la transparencia, difundiendo proactivamente la información y rindiendo cuentas sobre los resultados obtenidos⁵³⁹.
463. En este sentido, considerando la centralidad de los Estados en la implementación de medidas de protección especial y reforzada y el papel de las políticas públicas en la efectividad de estas medidas, es posible afirmar que las consecuencias de la corrupción tienen un impacto grave sobre la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Formas de corrupción como la malversación de caudales públicos afectan los programas dirigidos a la infancia, obstaculizando el goce de derechos sustancialmente relevantes en esta etapa de la vida como la salud, la educación y la alimentación⁵⁴⁰.
464. Tal como se ha señalado en este informe, en el ámbito educativo las diversas formas de corrupción imposibilitan la asignación y destinación adecuada de los recursos, impiden la construcción de establecimientos educacionales o generan deficiencias en los materiales o en la edificación. En materia de salud, afligen la atención especializada y pueden tener como grave consecuencia la entrega de servicios y

⁵³⁸ CIDH. Informe “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, OEA/Serv.L/V/II.166 – Doc. 206/17, 30 de noviembre de 2017, párr. 10.

⁵³⁹ CIDH. Informe “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, OEA/Serv.L/V/II.166 – Doc. 206/17, 30 de noviembre de 2017, párr. 413 y 441.

⁵⁴⁰ Sobre el impacto de la corrupción en el derecho a la alimentación, la CIDH en un informe sobre Guatemala (2017), señalaba: “(...) Guatemala se ha convertido en el país más afectado por la desnutrición crónica en América Latina, y es uno de los países con las mayores tasas de desnutrición crónica a nivel mundial. Esta situación se enmarca en una estructura estatal débil, instituciones con recursos insuficientes, y con un persistente problema de corrupción y altos niveles de violencia. El bajo nivel de recaudación fiscal en Guatemala dificulta la capacidad del Estado para brindar servicios públicos básicos y asegurar políticas públicas que garanticen los derechos fundamentales de los sectores más necesitados”, CIDH. Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de diciembre 2017, párr. 36.

medicamentos de baja calidad. Estas y otras prácticas pueden generar daños de largo plazo y afectar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

465. Además, la Comisión observa que hay formas de afectación diferenciada de la corrupción en los sistemas de responsabilidad penal dirigidos a adolescentes. Existe una estrecha relación entre corrupción y la violación de derechos en particular cuanto a las condiciones inhumanas y degradantes a las que son sometidos los adolescentes en conflicto con la ley. La malversación de los recursos públicos y la mala gestión impiden que sea brindado a los adolescentes un servicio restaurativo adecuado, que cumpla el papel de preparar su regreso a la vida en sociedad. Al contrario, este contexto les expone a un clima de violencia, inseguridad, tortura y abusos⁵⁴¹.
466. Por otro lado, también se identifican los efectos de la corrupción en el ámbito de los procesos de adopción. En un caso reciente la Corte fue explícita al reconocer el contexto de corrupción en el que desarrollaron prácticas de adopciones ilegales en el país, y señaló que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente este contexto de ilegalidad⁵⁴². En el caso en particular, la Corte destacó que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento, afectando de manera particular a personas en situación de pobreza⁵⁴³.
467. Al respecto, la CIDH reitera la importancia de reconocer el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, sin embargo, resalta que todas las medidas de protección especial de NNA privados de cuidados familiares deben ser adoptadas en el estricto cumplimiento de las normas internacionales sobre la materia, atendido el interés superior del niño. En particular, los procedimientos deben ser transparentes, cumplir con las garantías procesales y de protección judicial, además prevenir provechos ilegales por parte de individuos o organizaciones intervinientes⁵⁴⁴.

5. Mujeres, personas LGBTI, afrodescendientes, personas con discapacidad y personas mayores

468. Preocupa a la Comisión la situación de las mujeres, las personas LGBTI y afrodescendientes, las personas con discapacidad y personas mayores frente al fenómeno de la corrupción. Al respecto de estas personas y grupos, el impacto de la

⁵⁴¹ Corte IDH. *Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No 111, párr. 170.

⁵⁴² Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala*. Sentencia de 9 de Marzo de 2018, Serie C No 351.

⁵⁴³ El Comité de los Derechos de Niños y Niñas, también había llamado la atención sobre el tema de la adopción y corrupción en su informe sobre Guatemala. Convención sobre los Derechos del Niño. *Exámen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 22 de la Convención*. CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 de octubre de 2010, párr. 61.

⁵⁴⁴ CIDH. Informe *“Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas”*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 54/13, párr. 54 y 228.

corrupción puede generar afectaciones desproporcionadas, configurando una forma agravada de discriminación.

469. Al respecto de las **mujeres**, las afectaciones como consecuencia de la corrupción no solo están relacionadas con formas de afectación desproporcionadas, sino que también hay formas de corrupción que las afectan de una manera diferenciada, agravando situaciones de violencia de las que son víctimas en sociedades tradicionalistas y excluyentes. En estos casos estamos ante afectaciones diferenciadas por su condición de mujeres y que configuran formas de violencia de género agravada por la corrupción.
470. En ese sentido, se destaca la situación de madres que son cabeza de familia ya que las diversas formas de corrupción sistémicas, que desvían recursos sociales, afectan desproporcionadamente a las mujeres que tienen en muchos casos una mayor dependencia de dichos recursos para ellas y sus familias. Asimismo, los casos de clientelismo político a través de las políticas sociales también las afecta directamente debido a la relación directa con la administración de las necesidades básicas de sus familias⁵⁴⁵.
471. Resulta frecuente que en la región se presenten reclamos sobre formas de violencia que se ejerce sobre las mujeres trabajadoras sexuales. Este es un sector que está expuesto a variadas formas de violencia y algunas de ellas se vinculan a maniobras de corrupción. Así, la necesidad de pagar sobornos a la policía u otros funcionarios públicos para poder ejercer la actividad es una práctica que afecta a las mujeres que se dedican al trabajo sexual. También están asociadas a maniobras de corrupción otras formas de tráfico de influencia para permitir el ejercicio de dicha actividad.
472. El fenómeno de trata de personas afecta en forma diferenciada a las mujeres que son sus principales víctimas. Para que la trata de personas pueda configurarse es necesario contar con la colaboración de autoridades estatales, de ahí que la corrupción sea un instrumento al que las bandas criminales recurran habitualmente. En algunos casos, la situación es aún más compleja cuando la trata de personas está dirigida desde el propio aparato de poder público. Para que dicha práctica se pueda llevar a cabo es necesaria la captura de ciertos sectores del Estado, particularmente en espacios fronterizos, en el control migratorio, policial, aduanas, entre otros. Al respecto, en las reuniones de consulta realizadas por la Comisión para recibir información para la elaboración de este informe se plantearon constantes denuncias de formas de extorsión sexual, donde el pago de los sobornos que se exigen a las mujeres no es solo en dinero, sino que también de actos sexuales.

⁵⁴⁵ Otros desafíos en relación a la concepción de los programas de transferencia se refieren a la falta de participación efectiva en el diseño e implementación de éstos; el impacto diferenciado de la condicionalidad de las transferencias en mujeres; una alegada corrupción y manipulación política de fondos públicos destinados a estos programas; las dificultades en torno a su sostenibilidad por falta de recursos presupuestarios; necesidades de extensión de la cobertura; gastos administrativos para verificar la condicionalidad; el impacto sobre posibles consecuencias de las sanciones al incumplimiento de las condiciones; y falta de estadísticas e información en torno a los programas; entre otros. CIDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, OEA.Ser.L/V/II.164. Doc 147, 7 de diciembre 2017, párr. 484.

473. Asimismo, preocupa a la Comisión, las afectaciones que produce el fenómeno de la corrupción al respecto de las personas **LGBTI**. La CIDH ha señalado de manera reiterada que las personas LGBTI se ven afectadas por diversas formas de violencia⁵⁴⁶. Una de las formas más graves a la violencia que les afecta desproporcionadamente en muchos países de la región es la violencia policial. Esta violencia está asociada muchas veces a diversas formas de corrupción, particularmente, la necesidad de pagar sobornos para evitar estos actos de violencia más gravosos o las detenciones y privaciones de libertad arbitrarias. En muchos casos estas formas de violencia y discriminación alcanzan a las políticas sociales, donde las personas LGBTI acuden para acceder a servicios públicos o programas sociales.
474. Al respecto del derecho a la identidad de género⁵⁴⁷ en muchos casos el ejercicio de este derecho resulta afectado por la exigencia ilegítima de incurrir en pagos de sobornos. Otra forma diferenciada que afecta principalmente a la población transexual que ejerce la prostitución, son las formas de corrupción asociadas a pagos o extorsión sexual por parte de autoridades a fin de permitir el ejercicio de dicha actividad. En muchas de las situaciones concurren más de un motivo de discriminación basados en la orientación sexual y la identidad de género, a las que se suman las situaciones de pobreza y exclusión social. Esta interseccionalidad agrava la violencia y también las formas de corrupción de que pueden ser víctimas quienes pertenecen a colectivos LGBTI en la región.
475. Las variadas formas de discriminación racial que afecta a las personas y grupos de personas, en particular a la **población afrodescendiente**, ha sido una cuestión de creciente preocupación por parte de la Comisión Interamericana. La CIDH ha reconocido cómo el impacto de las denuncias de corrupción afecta a los municipios impidiendo satisfacer los derechos de la población afrodescendiente⁵⁴⁸. Además, la Comisión ha constatado que las denuncias sobre la corrupción policial impacta en una doble victimización sobre la población afrodescendiente en la región⁵⁴⁹.
476. Esta situación de discriminación histórica hace que la corrupción tenga un grave impacto en la población afrodescendiente. Los programas sociales destinados a estos colectivos se ven afectados cuando la corrupción desvía recursos destinados a su financiamiento. Cuando mediante actos de corrupción se desvían estos fondos es el derecho a la vida, la salud, la educación, la vivienda, entre otros, los que se ven directamente afectados.

⁵⁴⁶ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015

⁵⁴⁷ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 24.

⁵⁴⁸ CIDH. Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia, OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 66, 27 de marzo 2009, párr. 115..

⁵⁴⁹ CIDH. La situación de las personas afrodescendientes en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 de diciembre 2011, párr. 172.

477. La población afrodescendiente no solo se ve afectada en términos desproporcionados por la falta de recursos para implementar políticas destinadas a la satisfacción de sus derechos, sino que la corrupción también la afecta en forma diferenciada. Una forma en que la situación de vulnerabilidad de la población afrodescendiente frente a la corrupción se ve agravada es la violencia racial que cotidianamente les afecta. Formas cotidianas de discriminación se suman a formas cotidianas de corrupción, como, el pago de sobornos para no ser objeto de violencia por parte de autoridades policiales, entre otras, son cuestiones frecuentes para estas comunidades en la región.
478. La situación frente a la corrupción de las **personas con discapacidad** preocupa debido a las condiciones de vulnerabilidad en que muchas de ellas se encuentran en la región. Por una parte, la discriminación cotidiana afecta de manera especial porque muchas personas con discapacidad dependen de los servicios sociales para poder vivir y desarrollarse adecuadamente. Por ello, cualquier forma de corrupción para el acceso a dichos servicios de apoyo impactan directamente la calidad de vida de estas personas. Por otra parte, las diversas formas de corrupción sistémicas, que desvían recursos sociales afectan desproporcionadamente a las personas con discapacidad atendido el alto costo que tienen los tratamientos y otros mecanismos de servicio.
479. Asimismo, la corrupción afecta en forma diferenciada a las personas con discapacidad. Preocupa particularmente a la Comisión la situación de vulnerabilidad frente a la corrupción en el ejercicio de derechos como la capacidad civil de personas con discapacidad mental. En estos casos se pueden dar formas de corrupción asociadas al ejercicio de derechos, tales como, sobornos para poder realizar trámites o actos jurídicos o de comercio; mecanismos de corrupción asociados a la apropiación de bienes de estas personas por las personas o instituciones responsables de su custodia.
480. Respecto a la relación entre corrupción y las **personas mayores**, preocupa a la CIDH el impacto tanto directo como indirecto que tiene la corrupción en la vulneración de sus derechos humanos. Las agendas estatales que deben ofrecer una mayor inclusión en las políticas públicas de grupos en situación de particular riesgo se ven reducidas por las diversas formas de corrupción sistémica existente en la región, mediante el desvío de recursos públicos que deben ser destinados a programas sociales y políticas públicas para personas mayores. Esta situación les afecta desproporcionadamente porque las personas mayores dependen, en mayor grado, de dichos programas para disfrutar de sus derechos civiles y políticos, y en particular de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
481. Efectivamente, la corrupción en las contrataciones públicas afecta la institucionalidad e impacta negativamente en los programas de asistencia para personas mayores como por ejemplo, reduciendo la calidad y cantidad de servicios prestados en alimentación y salud, en hospicios y refugios; cuidados paliativos, entre otros bienes y servicios esenciales para las personas mayores. En las instituciones públicas como la seguridad social, la corrupción puede tener como consecuencia dejar fuera de cobertura o prestar servicios de salud deficientes a personas que aportaron al sistema social durante su vida laboral. Esta situación

genera un impacto desproporcionado en las personas mayores, puesto que ellas se encuentran en una etapa en la que su calidad de vida, dignidad en la vejez, independencia, autonomía, integridad personal e incluso vida, dependen directamente de la seguridad social.

482. Por otra parte, la corrupción en las instituciones del Estado puede afectar los recursos e impedir el desarrollo de planes nacionales que incluyan programas de sensibilización y valorización de las personas mayores en la sociedad y aborden el tema de la vejez y el envejecimiento de manera integral; así como la promulgación de leyes en beneficio de personas mayores y la facilitación de su acceso a sistemas de seguridad social⁵⁵⁰.
483. Es de resaltar además el impacto desproporcionado de la corrupción en las personas mayores respecto a su derecho de acceso a la justicia, por ejemplo, en casos de retardo injustificado en el cumplimiento de las sentencias que les atañen. Esto, tomando en cuenta su especial necesidad de protección por la edad y la relevancia de una justicia oportuna, que no admite demora⁵⁵¹. En este sentido, al restringírseles derechos y generarse una exclusión en los hechos, la corrupción también fomenta la discriminación de las personas mayores y obstaculiza su participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad. Las agendas estatales que priorizan el tema del envejecimiento en las políticas públicas deben ejercer un control estricto y adoptar medidas para dismantelar esquemas de corrupción y evitar que este fenómeno interfiera con el disfrute de los derechos de las personas mayores.
484. La corrupción tiene una serie de consecuencias desproporcionadas y agravadas respecto de distintos colectivos que están en situación de vulnerabilidad de sus derechos. Hemos visto que cada uno de estos sectores de la sociedad son víctimas directas e indirectas de la corrupción. En esta materia es importante destacar que tal como se ha señalado en este informe, la corrupción configura una afectación agravada del principio de igualdad y no discriminación. Preocupa especialmente a la Comisión las situaciones de interseccionalidad, donde la corrupción tiene un impacto desproporcionado respecto de ciertos titulares de derechos humanos donde concurren diversas formas de vulnerabilidad y discriminación⁵⁵². Es por ello que los Estados tienen la obligación de combatir la corrupción y adoptar las políticas públicas necesarias para luchar eficazmente contra la corrupción y así erradicar los impactos diferenciados y agravados respecto de grupos más vulnerables y en situación de discriminación histórica que dicho fenómeno produce en la región.

⁵⁵⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 127 y Corte IDH, Caso Muelle Flores Vs. Perú, sentencia de 6 de marzo de 2019, párr. 147.

⁵⁵¹ Cfr. Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú, sentencia de 6 de marzo de 2019, párr. 147.

⁵⁵² Sobre el concepto de interseccionalidad y sus efectos en un caso concreto, ver por ejemplo Corte IDH. caso Gonzalez Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr.290

CAPÍTULO 6

EL ENFOQUE DE DERECHOS
HUMANOS EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS LA LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

485. En este capítulo la Comisión Interamericana analiza los principios que deben guiar un enfoque de derechos humanos para enfrentar el fenómeno de la corrupción. Como ha sido señalado por la CIDH, el enfoque de derechos humanos interpela a los Estados a adoptar como marco referencial de su actuación a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales como en las constituciones y normas nacionales. En ese sentido, la CIDH aspira a poder traducir algunos de sus estándares y recomendaciones en lineamientos prácticos que los Estados y otros actores puedan utilizar para realizar las adecuaciones necesarias desde un enfoque de derechos humanos de dichas prácticas, instituciones, políticas y normativas. Asimismo, la CIDH analiza el rol de la cooperación internacional en los esfuerzos estatales para luchar contra la corrupción y prevenir violaciones de derechos humanos, así como el impacto y abordaje de la corrupción transnacional.
486. La CIDH está convencida que los principios aquí definidos deben ser una guía de actuación para quienes tienen la responsabilidad de gestionar y organizar el aparato estatal en sus distintos niveles y desde las distintas áreas para erradicar la corrupción, así como la responsabilidad de gestionar los programas y mecanismos anticorrupción.
487. Uno de los principales aportes de una perspectiva de derechos humanos para la lucha contra la corrupción es un sólido cuerpo de principios que deben guiar las políticas públicas destinadas a la erradicación de la corrupción en los países de la región. En ese marco, el principio orientador y el punto de partida de toda política pública anticorrupción se asienta en la consideración de la centralidad de las víctimas de la corrupción. En efecto, la corrupción afecta negativamente a personas, comunidades y a la sociedad en su conjunto, con particulares afectaciones a las personas y grupos en situación de discriminación histórica. Como ya ha sido indicado, las víctimas de la corrupción deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno y formar parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación⁵⁵³. Por ello, no es posible pensar la corrupción como un ilícito sin víctimas; cuando se presentan casos de corrupción y/o sistemas de corrupción, es necesario que los Estados

⁵⁵³ CIDH. Resolución 1/18. [Corrupción y Derechos Humanos](#). 2 de marzo de 2018.

realicen los máximos esfuerzos para identificar a las víctimas, determinar el daño causado y tomar las medidas adecuadas para su reparación.

488. Corresponde destacar que cuando agentes estatales incurren en hechos de corrupción y se produce una violación de derechos humanos, surge la obligación de reparar integralmente a las víctimas de dicho acto. En relación con las consecuencias negativas para los derechos humanos vinculadas con corrupción, los Estados deben adoptar medidas de reparación integral para las víctimas directas, indirectas y la sociedad en su conjunto y, por tanto, es fundamental que se determine el daño efectivo que se ha provocado y puede ser vinculado causalmente con el acto o la situación de corrupción
489. Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad bajo los principios de ⁵⁵⁴:

a) **Igualdad y no discriminación:** Siendo el pilar de cualquier sistema democrático, este principio debe estar presente en el momento mismo de la definición de un problema sobre el cual el Estado debe intervenir. En efecto, la aplicación de este principio obliga a poner atención sobre las situaciones de desigualdad y la existencia de las brechas que existen entre distintos grupos sociales en el acceso a los derechos humanos. La Comisión señala que en materia de política pública, ello tiene tres dimensiones que deben tomarse en consideración. Por una parte, implica que el Estado debe adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; en segundo lugar, se refiere a que es necesario diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva. Por último, esta noción de igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen.

490. Igualmente, La Comisión considera que la aplicación de este principio tendrá un impacto directo en la estrategia y el diseño para el abordaje de las políticas de reparación en casos de corrupción. La CIDH estima que el foco deberá estar puesto en priorizar en estas políticas, a los grupos que se encuentran en situación de desventaja en términos del acceso a los derechos⁵⁵⁵. Asimismo, el diseño de estas medidas deben tener cuenta las diversas situaciones de las personas y grupos

⁵⁵⁴ CIDH. Informe de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018.

⁵⁵⁵ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de septiembre de 2017, párr. 195.

afectados que deben atenderse para restaurar condiciones de igualdad en aquellas acciones tendientes a la reparación de los daños causados por actos de corrupción que desviaron recursos públicos de la realización de gestiones de interés general. Lo mismo ocurre al momento de ejecutar la política, la CIDH reitera que la estrategia y el modo de implementación deberán nuevamente atender a las situaciones que provocan o fomentan la desigualdad y poner énfasis en que los objetivos propuestos en términos de acceso a derechos y disminución de brechas sean alcanzados con las acciones definidas.

b) El principio de participación e inclusión social. Es importante garantizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y del sector privado en el diagnóstico, el diseño, la implementación, el control y la evaluación de las políticas públicas anticorrupción. La Comisión considera que la participación de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas permite que la definición de los problemas, el diseño de la política, la implementación y la evaluación, incorporen las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar⁵⁵⁶, lo que asume la mayor relevancia en políticas anticorrupción en vista de la afectación de derechos humanos que dicho fenómeno genera como consecuencia directa. Para la Comisión, esto es particularmente relevante en el caso de poblaciones o grupos en situación de discriminación histórica. La participación no debe confundirse con la voluntad de las mayorías; en una perspectiva de derechos humanos, por el contrario, requiere que se enfatice en lo particular, la atención de las necesidades y perspectivas de los grupos que históricamente han sido discriminados, así como la adecuación de las mismas a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado concernido⁵⁵⁷.

491. Como una buena práctica en la materia, la Comisión destaca el Sistema Nacional Anticorrupción de México. El Sistema Nacional tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en la materia para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En el marco de dicho Sistema Nacional funciona un Comité de Participación Ciudadana que tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas y está integrado por ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia. Dentro de las facultades del Comité se encuentra la posibilidad de presentar propuestas sobre la política nacional y mejorar los mecanismos de participación social para la denuncia de hechos de corrupción, entre otros.

C) Los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia. El acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea

⁵⁵⁶ IPPDH. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 105.

⁵⁵⁷ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, 7 de septiembre de 2017, párr. 196.

de defensa de los derechos humanos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales **recursos** deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos.

492. En ese sentido, la CIDH remarca que el reconocimiento y la operativización de la potestad de reclamar tienen un papel central al momento de diseñar, poner en marcha y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos. Esta capacidad no sólo coloca a las personas en un lugar activo en cuanto a la gestión estatal, sino que permite tener información sobre la calidad de las medidas adoptadas, esto es, poder identificar déficits, obstáculos, omisiones, falencias, entre muchas otras cuestiones que alertan sobre la necesidad de corregir o de adoptar medidas que no han sido siquiera diseñadas y/o implementadas⁵⁵⁸.
493. A tal fin, la CIDH es enfática al señalar que uno de los puntos centrales respecto a las políticas públicas anticorrupción con enfoque de derechos humanos es que el aparato estatal garantice la existencia, acceso y efectividad de las vías de reclamo tanto judiciales como administrativas.

d) La producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas. La rendición de cuentas y el principio de responsabilidad o *accountability* resultan imprescindibles para **garantizar** los procesos de transparencia y el acceso a la información para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal. Toda política pública de lucha contra la corrupción deben considerar estos principios esenciales del enfoque de derechos humanos.

494. En materia de política pública, la CIDH destaca que el acceso a la información inicia desde la etapa previa al diseño de las mismas, durante la etapa de diagnóstico. Esto debido a que el correcto desarrollo de mecanismos para garantizar los derechos humanos, requiere la recopilación de información tanto cuantitativa como cualitativa que sea suficiente y de calidad. En igual medida, no es posible implementar y evaluar el impacto de una política pública si el propio Estado no genera la información necesaria a tal fin⁵⁵⁹.
495. Para un efectivo control de la actividad del Estado y del impacto de la corrupción resulta indispensable que los Estados generen datos desagregados sobre dicho impacto respecto de los sectores en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica, como mujeres, pueblos indígenas, personas migrantes, personas afrodescendientes, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas LGBTI, entre otros grupos. Para una rendición de cuentas efectiva es necesario establecer mecanismos eficaces de

⁵⁵⁸ CIDH. *Informe de políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018. Ver también IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 93.

⁵⁵⁹ CIDH. *Informe de políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018. Ver también IPPDH, Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Pág. 91.

monitoreo y fiscalización de actividades en áreas críticas, como lo son el sistema de justicia y seguridad, las empresas privadas relacionadas con la industria extractiva, los sistemas relacionados con servicios públicos esenciales como salud, educación y transporte así como en la contratación pública, entre otros.

e) La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica. La CIDH ha venido reiterando a través de sus diversos **mecanismos** la obligación de los Estados de brindar protección especial y prioritaria a los grupos que, por diversas circunstancias, se encuentran en situación de discriminación histórica. Por su parte, desde hace más de tres décadas la CIDH ha venido priorizando la atención de dichos grupos mediante la creación de Relatorías y Unidades Temáticas, lo cual se ha visto reforzado a través de la definición de los lineamientos de los Planes Estratégico 2011-2015 y 2017-2021, se desprende el énfasis puesto en visibilizar la situación de grupos en una situación histórica de discriminación.

496. En ese sentido, la Comisión ha manifestado que “considera importante destacar que este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica. Estos principios han sido consagrados en los instrumentos que rigen el actuar del sistema interamericano de derechos humanos”⁵⁶⁰.

f) La inclusión de la perspectiva de género y diversidad. Este principio se basa en la eliminación del desequilibrio entre hombres y mujeres, existente como resultado de construcciones históricas, sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas, basadas en modelos patriarcales y en profundos estereotipos de género.

497. La CIDH resalta que los principios aquí definidos deben ser una guía de actuación para quienes tienen la responsabilidad de gestionar y organizar el aparato estatal en sus distintos niveles. Estos principios parten de la base de que la realización plena de los derechos sólo puede lograrse si el Estado adopta medidas integrales que supongan el diálogo, la coordinación, y el trabajo conjunto de los distintos sectores y niveles del aparato estatal que deben aportar respuestas articuladas en función de las diversas dimensiones que presenta el desafío de la lucha contra la corrupción.
498. En ese sentido, la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas destinadas a erradicar la corrupción necesariamente tiene un impacto en materia de institucionalidad. El vínculo entre la institucionalidad y las políticas públicas es absolutamente interdependiente e indivisible toda vez que toda política se estructura en el marco de alguna institución; y toda institución estatal se

⁵⁶⁰ CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.164, pág. 62, 7 de septiembre 2017.

conforma por políticas que formula, ejecuta y/o monitorea y evalúa⁵⁶¹. Por lo tanto, la inclusión del enfoque de derechos en las políticas públicas para luchar contra la corrupción necesariamente deben estar destinadas al fortalecimiento institucional⁵⁶². En igual sentido, la CIDH advierte que el enfoque de derechos humanos no se limita a la existencia de una institución específica para el desarrollo de la lucha contra la corrupción, sino que apunta a permear todo el aparato estatal y la actuación de los distintos sectores, niveles y poderes del Estado.

499. El fortalecimiento institucional, el control de los espacios de poder con alta capacidad de redituar beneficios privados, la disminución de la discrecionalidad, la rendición de cuentas y el principio de responsabilidad o *accountability* de las actividades públicas y el desarrollo de una cultura de honestidad, deben ser medidas preventivas tendientes a superar los factores que facilitan, promueven y provocan casos y situaciones de corrupción⁵⁶³.
500. En este sentido contar con información relevante, pertinente y suficiente sobre la situación de corrupción y la definición concreta de las afectaciones o daños que produce a nivel institucional, así como los daños generados en víctimas concretas a modo individual o colectivo, resulta fundamental para la implementación de medidas para el fortalecimiento institucional, el control de las afectaciones y la gestión de recursos o mecanismos de reparación. Entre ellas se destacan la elaboración de estudios que permitan detectar los principales riesgos de corrupción, el impacto económico de la misma, el daño social asociado y la identificación de los sectores más afectados. Para ello, es necesario contar con sistemas de indicadores que sistematicen y provean datos desagregados que permitan el análisis por área y por grupos relevantes, en particular al respecto de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica.
501. Asimismo la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos debe introducir y aplicar en la normativa fiscal los principios presupuestarios de transparencia, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, rendición de cuentas, participación, y aquellos relativos a la buena gestión de los asuntos públicos, además de articular medidas contra la corrupción, en todos los niveles⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ CIDH. Informe sobre Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018.

⁵⁶² “El segundo grupo mayoritario de acciones corresponde a actividades de fortalecimiento institucional, que es otro de los propósitos esenciales de las recomendaciones del MESICIC, ya que no sólo basta contar con leyes, por cuanto también resulta indispensable que las instituciones encargadas de aplicarlas lo hagan de manera eficaz”. OEA. MESICIC. Informe Hemisférico. Cuarta ronda de análisis, Comité de expertos. SG/MESICIC/doc.441/15 rev. 1, 16 de abril 2015, párr. 8

⁵⁶³ “Pide que se refuercen las medidas preventivas a todos los niveles y subraya que un aspecto fundamental de las medidas preventivas consiste en atender las necesidades de las personas en situaciones de vulnerabilidad, que pueden ser las primeras víctimas de la corrupción”. Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 Del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/RES/35/25, 14 de julio de 2017.

⁵⁶⁴ CIDH. Informe sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018.

502. De igual forma, la Comisión afirma que tanto las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como las organizaciones de la sociedad civil son actores centrales en el monitoreo y la demanda al Estado en torno al presupuesto y la protección de los derechos humanos exigiendo participación, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, como componentes democráticos de las políticas públicas⁵⁶⁵, y en particular de las políticas públicas para luchar contra la corrupción.
503. En consecuencia, las medidas que adopten los Estados deben permitir el fortalecimiento institucional generando capacidades para prevenir y controlar la corrupción⁵⁶⁶. Por ello, es necesario que los Estados estudien la creación de mecanismos de control y coordinación interinstitucional, con facultades suficientes, garantizando la participación ciudadana, dotando de presupuesto y autonomía necesaria que permitan llevar a cabo su labor eficazmente. Asimismo, se deben desarrollar mecanismos de autoevaluación que permitan determinar al interior de las instituciones los posibles riesgos de corrupción.⁵⁶⁷ Un área que debe ser especialmente regulada y fiscalizada es la contratación pública, estableciendo sistemas transparentes, competitivos, con control independiente, rendición de cuentas y sanciones efectivas y proporcionales en caso de incumplimientos como por ejemplo se observan en Chile⁵⁶⁸, Uruguay⁵⁶⁹ y Ecuador⁵⁷⁰.
504. En ese marco, cabe recordar que la CIDH ha manifestado que la intersectorialidad e integralidad de las políticas públicas implica la necesidad de coordinación, tanto horizontal como vertical, a fin de evitar la duplicidad de funciones o programas y garantizar la suma de esfuerzos entre dependencias y órdenes de gobierno⁵⁷¹. Fenómenos como la corrupción requieren ser abordados a través de acciones integradas y efectivas. La implementación de planes integrales permite fijar objetivos, plazos y responsables para avanzar en las medidas anticorrupción en forma transparente y con participación ciudadana. En la región se observan las experiencias de Planes Nacionales en Perú⁵⁷², Argentina⁵⁷³; el Sistema Nacional

⁵⁶⁵ CIDH. Informe de Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018.

⁵⁶⁶ Ver: Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006; Rose-Ackerman, S. Political corruption and democracy. Yale Law School. Faculty Scholarship Series. 592. 1999, págs. 368-372.

⁵⁶⁷ “En tercer lugar, el Comité toma nota de que en su respuesta 201 el Estado analizado identifica como una tercera buena práctica la adopción del sistema de Autoevaluación de la Integridad (SAINT), que “es una herramienta que permite a las instituciones identificar, analizar, evaluar y responder a eventos que podrían afectar al cumplimiento de los objetivos de una institución con especial énfasis en el resguardo de la integridad, probidad y ética pública”. MESICIC. Chile. Informe Final. SG/MESICIC/doc. 489/16 rev. 4., 17 de marzo 2017, párr. 448.

⁵⁶⁸ Ver: ChileCompra.cl

⁵⁶⁹ Ver: www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado

⁵⁷⁰ Ver: Compraspublicas.gob.ec

⁵⁷¹ CIDH. Informe de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018

⁵⁷² Decreto Supremo N 044/2018 que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

⁵⁷³ Decreto 258/2019. Plan Nacional Anticorrupción (2019 - 2023).

Anticorrupción en México⁵⁷⁴; y la creación de Comisiones o Agencias especiales en la materia en Bolivia⁵⁷⁵ y Surinam⁵⁷⁶, entre otros.

505. Por otro lado, en toda política anticorrupción desde un enfoque integral de derechos humanos debe ser considerado el aspecto cultural. En ese sentido los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para erradicar la cultura de tolerancia hacia la corrupción⁵⁷⁷. Por ello, los Estados deben fomentar formas de control y autocontrol tanto en el ámbito público como en el empresarial o privado. Entre ellas, la Comisión destaca la necesidad de desarrollar políticas educativas con enfoque de derechos humanos basado en el respeto a los valores de la democracia.⁵⁷⁸ Asimismo, la CIDH recuerda la importancia de desarrollar políticas públicas con énfasis en el respeto por la legalidad y la observancia de las normas como aspecto prioritario. Por su parte, al interior de la administración pública resulta relevante el fortalecimiento del compromiso con la función pública como consecuencia del ejercicio democrático de la ciudadanía. El conocimiento de los casos de corrupción y la sanción asociada son parte importante de una cultura de intolerancia frente a la corrupción. En ese sentido, resulta sumamente relevante contar con información oportuna sobre denuncias e investigaciones relacionadas con corrupción y las medidas adoptadas como consecuencia.

Relevancia de la cooperación internacional y el abordaje de la corrupción transnacional

506. Toda política pública con enfoque de derechos humanos en materia de lucha contra la corrupción requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir dicho fenómeno, a partir del fortalecimiento de mecanismos de cooperación entre Estados que faciliten la investigación de los casos de corrupción transnacional.
507. La Comisión ha relevado que los hechos de corrupción en el hemisferio pueden desarrollarse asociados a tramas más complejas que atraviesan las fronteras estatales, otorgándoles un carácter transnacional. De este modo, los vínculos comerciales podrían provocar una internacionalización de las prácticas corruptas y

⁵⁷⁴ Ley N° 18-07-2016, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁵⁷⁵ Resolución N° 002/2017 Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas.

⁵⁷⁶ Ley N°85 Ley de prevención y combate de la corrupción, 2017.

⁵⁷⁷ “Por ser la corrupción debida en parte a la decadencia moral, es necesaria una regeneración moral; esta regeneración debería tener lugar a nivel espiritual, cultural y político. Deberían realizarse campañas en los lugares de culto, las escuelas e incluso en las reuniones juveniles” Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, E/CN.4/Sub.2/2003/18, 14 de mayo del 2003, párr. 21 letras g).

⁵⁷⁸ “Poniendo de relieve que la educación en materia de derechos humanos y las campañas y otras medidas de creación de conciencia son importantes elementos facilitadores de la prevención de la corrupción y la lucha contra esta”. Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 29/11 del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/RES/29/11, 22 de julio 2015, pág. 2.

por lo tanto su control y lucha a través de políticas públicas también requiere atender a tal dimensionalidad.

508. Los mecanismos de cooperación internacional pueden resultar en una herramienta efectiva a la hora de controlar las transacciones internacionales, fortaleciendo la comunicación y colaboración ante la detección de movimientos irregulares. Asimismo, considerando las particularidades de las complejas interacciones transnacionales, descentralizadas y rápidamente adaptables, las iniciativas de cooperación internacional pueden implementarse para apoyar los procesos de investigación, persecución y recuperación de activos. En particular, se pueden promover medidas para la recuperación de los activos públicos y propiciar mecanismos específicos para que estos activos permitan reparar a las afectaciones de derechos humanos de las víctimas de la corrupción.
509. En ese sentido la suscripción de acuerdos de colaboración entre los órganos de distintos países encargados de la investigación de casos de corrupción puede resultar en una herramienta efectiva a fin de agilizar el flujo de la información entre las instituciones y los propios sistemas judiciales. Este tipo de acuerdos pueden resultar relevantes para facilitar los procesos de cooperación, transmisión de información y ejecución de diligencias probatorias que permitan avanzar en la investigación de casos que involucren hechos en más de un Estado.
510. Por otro lado la cooperación que puedan brindar organismos regionales y universales de derechos humanos, como la CIDH o la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a través de sus mecanismos, pueden facilitar la realización de acciones conjuntas con los Estados para la protección de personas defensoras de derechos humanos, personas que denuncian actos de corrupción y aquellos operadores de justicia encargados de investigar dichas denuncias, así como otras iniciativas tendientes a fortalecer el monitoreo, la promoción y la supervisión del cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el marco de la implementación de políticas públicas anticorrupción.
511. Finalmente, la Comisión invita a los Estados a reflexionar sobre la implementación de cada uno de estos principios en la actuación estatal, así como promueve que las organizaciones sociales y otros actores relevantes puedan impulsar la incorporación del enfoque de derechos humanos en su rol de monitoreo y fiscalización que ejercen frente a los Estados en materia de corrupción.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

512. La magnitud del fenómeno de corrupción estructural que vive la región y que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático, el Estado de Derecho y los derechos humanos requiere esfuerzos proporcionales al problema. Para ello, es necesario que la sociedad civil, los movimientos sociales y toda la población demanden y exijan transformaciones para erradicar la corrupción y un liderazgo político que impulse esos cambios.
513. En efecto, el fenómeno de la corrupción tiene un impacto diferenciado en el goce y ejercicio de derechos humanos, en particular respecto de distintos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica. En particular, la corrupción afecta a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, debido a que por su condición de vulnerabilidad, sufren de manera agravada las consecuencias del fenómeno.
514. De conformidad a los estándares interamericanos, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos. En esta materia, estas medidas deben ser integrales y coordinadas a dismantlar los factores sistémicos que fomentan, permiten y provocan la corrupción en la región, entre ellas, la debilidad institucional, la concentración de poder, la amplia discrecionalidad, la ausencia de mecanismos de control efectivos, el ambiente de impunidad, la falta de adecuadas y oportunas reparaciones a la víctimas y la influencia de una extendida cultura de tolerancia hacia la corrupción.
515. El proceso de convergencia entre derechos humanos y corrupción se traduce en la obligación estatal de adoptar políticas públicas con enfoque en derechos humanos que resulten coordinadas, adecuadas y eficaces para implementar estrategias de lucha contra la corrupción siguiendo una serie de principios del enfoque de derechos humanos identificados anteriormente: principios de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, entre otros. En ese marco, corresponde resaltar, que la consideración de la centralidad de la víctima debe orientar los máximos esfuerzos de los Estados para adoptar las medidas adecuadas para su identificación y reparación mediante la formulación de políticas públicas. Asimismo, la CIDH ha identificado como otro de los puntos esenciales de confluencia entre los derechos humanos y el fenómeno de la corrupción a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento institucional del Estado de Derecho y la institucionalidad democrática.
516. El fortalecimiento y la adopción de un marco institucional adecuado dirigido a combatir la corrupción debe investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva a los perpetradores de delitos contra periodistas, defensoras y defensores de derechos

humanos y demás personas que denuncian actos de corrupción. Este marco institucional debe garantizar los recursos técnicos y humanos necesarios para la efectiva investigación, juzgamiento y sanción y garantizar la independencia frente a injerencias o influencias de terceros que puedan afectar dicha tarea.

517. En casos de gran corrupción y macrocorrupción, cuando el Estado producto de la corrupción no ha podido garantizar plenamente y hasta el máximo de sus recursos los derechos sociales, producto de distintas formas de corrupción, es necesario que el Estado adopte las medidas para revertir esa situación y asimismo, debe establecer las reparaciones a las víctimas. Cuando la corrupción adquiere connotaciones sistémicas, o un servicio público es cooptado por intereses privados de manera que le impide cumplir con sus obligaciones, el Estado debe adoptar medidas inmediatas para hacer cesar con la situación irregular y dotar al servicio de los recursos para cumplir sus fines.
518. Los Estados deben tener presente que la búsqueda de la eficacia en las investigaciones de casos de corrupción debe llevarse a cabo bajo el pleno respeto de los derechos humanos. Las garantías judiciales, los límites a la restricción de derechos son estándares plenamente aplicables en casos de lucha contra la corrupción. Sin duda la complejidad de estos casos obliga a adoptar medidas extraordinarias para investigar adecuadamente estos ilícitos y dicho objetivo debe ser considerado como un fin compatible con los compromisos internacionales de los Estados y considerado para evaluar la proporcionalidad de las medidas de restricción de derechos. Compatibilizar los derechos en conflicto con el interés colectivo es uno de los mayores desafíos en sociedades democráticas que enfrentan la lucha contra la criminalidad organizada y formas generalizadas y sistemáticas de corrupción. La Comisión tiene la convicción de que la lucha contra la corrupción debe darse dentro de los parámetros que fijan los instrumentos interamericanos de derechos humanos.
519. La CIDH advierte que la falta de sanción efectiva genera un ambiente de impunidad que fomenta corrupción. Es necesario que los Estados realicen una respuesta adecuada en la medida en que los actos de corrupción no sólo además de constituir ilícitos penales, tienen un impacto en la situación de los derechos humanos en el Estado de que se trate. Por ello, combatir la impunidad también implica garantizar que estos actos de corrupción, que tienen un grave impacto para el goce y ejercicio de los derechos humanos, no vuelvan a suceder en el futuro.
520. En ese marco, los Estados deben revisar su legislación en materia sancionatoria sobre corrupción, particularmente, la legislación penal con el objetivo de adaptarlas a las nuevas formas de corrupción que se presentan en la región. Asimismo, es importante que las instituciones de control tengan la capacidad de análisis y seguimiento de las situaciones que presenten mayor riesgo de corrupción.
521. La Comisión entiende que las medidas de reparación son un elemento central en políticas públicas de lucha contra la corrupción con perspectiva de derechos humanos. Cuando la corrupción genera o coadyuva a que se produzca una violación de derechos humanos, es fundamental que los Estados asuman la responsabilidad de reparar a las víctimas. Una política integral de reparaciones no puede limitarse a

investigar, restituir, rehabilitar e indemnizar a las víctimas directas. Por el contrario, la finalidad debe ser además la de promover la justicia y fortalecer el estado democrático de derecho en la región como una cuestión colectiva.

522. En suma, la Comisión ha elaborado el presente informe para desarrollar los aspectos de la convergencia de los derechos humanos y el fenómeno de la corrupción, a fin de colocar a disposición de los y las usuarias del sistema interamericano los principios del enfoque de derechos humanos que permitan fortalecer la eficacia de las políticas públicas en la lucha contra la corrupción. Por ello, la CIDH manifiesta su voluntad y disposición para brindar asistencia técnica a los Estados, los organismos regionales, las organizaciones sociales y otras instituciones para el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a la lucha anticorrupción con enfoque de derechos humanos en las Américas, con base en los estándares interamericanos aquí identificados y en función de aquellos relativos a las diversas temáticas objeto de la intervención estatal.

Abordaje de la corrupción desde el mandato de la Comisión Interamericana

523. La CIDH entiende que la corrupción afecta negativamente el goce y ejercicio de los derechos humanos desde una concepción de invisibilidad, impactando de manera desproporcionada en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación histórica. Es por ello que en marco de su mandato y atribuciones, en este apartado la Comisión se propone señalar una serie de acciones para llevar adelante el abordaje y consideración del fenómeno de la corrupción desde sus mecanismos de trabajo, en torno a las afectaciones que los hechos de corrupción pudieran generar sobre las personas y grupos de personas.

1. Mecanismo de monitoreo

- a) A través de sus secciones de monitoreo y relatorías temáticas y especiales, la CIDH continuará realizando seguimiento sobre los actos de corrupción que puedan afectar el disfrute de los derechos humanos en los Estados.
- b) La CIDH con base en el artículo 41 de la CADH, podrá solicitar información a los Estados en casos de especial preocupación sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- c) A través de sus mecanismos de seguimiento, la CIDH brindará especial atención a los informes y medidas cautelares que hayan sido adoptadas en el contexto de actos de corrupción,
- d) La CIDH dará visibilidad a los casos de gran corrupción a través de sus redes sociales, comunicados de prensa y audiencias públicas en periodos de sesiones, para crear conciencia sobre los efectos que este fenómeno genera sobre en el disfrute de los derechos humanos.

2. Mecanismo de Medidas cautelares

- a) La CIDH atenderá de manera prioritaria a solicitudes de medidas de protección para operadores de justicia, testigos y denunciantes de

hechos de corrupción (whistleblowers) cuya vida e integridad se encuentre en situación de riesgo.

- b) La CIDH brindará atención especial a solicitudes de reuniones de trabajo para seguimiento de medidas cautelares otorgadas en sus periodos de sesiones.

3. Sistema de Peticiones y Casos individuales

- a) En el análisis de admisibilidad, la CIDH examinará el contexto en el cual se haya presentado una presunta violación a derechos humanos a fin de determinar si el hecho se originó por un presunto acto de corrupción.
- b) La responsabilidad internacional del Estado podría ser establecida, inter alia, teniendo en cuenta las acciones u omisiones en las que hayan incurrido agentes del Estado en el ejercicio de la función pública, se hayan vulnerado derechos humanos.
- c) La CIDH considerará dar atención prioritaria a casos de violaciones graves de derechos humanos resultado de presuntos actos de gran corrupción conforme al artículo 29.2.d del Reglamento de la CIDH.

4. Mecanismo de Cooperación Técnica.

- a) La CIDH ofrecerá cooperación técnica y capacitación a Estados y personas defensoras de derechos en torno a las obligaciones del Estado de prevenir, reparar y sancionar violaciones de derechos humanos con énfasis en aquellas situaciones que se originan por actos de corrupción.
- b) Las Relatorías Especiales sobre libertad de expresión y DESCAs incluirán en sus programas de trabajo de manera transversal el combate a la corrupción destacando los casos más graves de violación a derechos humanos.
- c) La CIDH difundirá ampliamente este informe.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

524. A partir de una mirada conjunta del fenómeno de corrupción y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones para el abordaje del fenómeno de la corrupción con una perspectiva de derechos humanos.
1. Asegurar que las víctimas de la corrupción estén en el centro de la lucha contra este fenómeno y formen parte del análisis, diagnóstico, diseño e implementación de mecanismos, prácticas, políticas y estrategias para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción considerando los principios de no discriminación e igualdad, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y participación.
 2. Tomar las medidas necesarias para cesar las formas desproporcionadas y agravadas de la corrupción cuyos efectos impactan a las mujeres, la población LGBTI, las niñas, niños y adolescentes, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y tribales, las personas en situación de movilidad humana, las personas con discapacidad, las personas privadas de libertad y las personas mayores. Reparar los daños causados a las víctimas directas conforme a los estándares internacionales y garantizar su no repetición.
 3. Implementar investigaciones eficientes, rápidas y completas de las situaciones de corrupción; garantizar que estas investigaciones sean serias, estén destinadas a obtener resultados y que sean respetuosas de las garantías judiciales al amparo del debido proceso y la amplia defensa, tanto en sede administrativa y judicial.
 4. Implementar mecanismos dirigidos a proteger a testigos, víctimas y familiares que consideren, a lo menos, la participación de defensores, organizaciones de la sociedad civil y expertos; desarrollar un abordaje integral e interinstitucional de la problemática de la corrupción, de acuerdo con el riesgo de cada situación y que permita adoptar medidas de atención inmediata frente a las denuncias; crear un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada denunciante o grupo; crear un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de denunciantes; promover una cultura de legitimación y protección de la labor de quienes denuncian corrupción; dotar de los recursos humanos y financieros suficientes que

responda a las necesidades reales de protección de quienes investigan y denuncian la corrupción⁵⁷⁹.

5. Establecer mecanismos de protección especiales para los periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos y demás personas que denuncian actos de corrupción cuando existan situaciones de violencia estructural o cooptación de parte o todo el aparato estatal por redes de corrupción. Tales mecanismos deben dar prioridad en la adopción de medidas de protección en aquellas zonas donde exista un mayor riesgo contra la vida e integridad. Las evaluaciones de riesgo de estos mecanismos de protección no deben exigir la revelación de fuentes o material periodístico con el fin de verificar la veracidad de las afirmaciones sobre el riesgo.
6. Garantizar los testigos de corrupción no estarán sujetos a presiones externas ni internas, que no sufrirán represalias por sus labores y estas no afectará su carrera profesional y/o sus derechos laborales; garantizarles condiciones para desarrollar sus labores en un ambiente de seguridad; adoptar medidas eficaces para su protección y la de su familia en caso de amenazas.
7. Adoptar medidas en el ámbito interno, y en su caso, de cooperación a nivel internacional que faciliten la investigación de casos de corrupción internacional⁵⁸⁰. Para ello resulta relevante realizar estudios sobre las legislaciones nacionales en materia de corrupción con el objetivo de facilitar los procesos de cooperación, transmisión de información y ejecución de diligencias probatorias internacionales⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ “Adoptar disposiciones para ofrecer garantías a los denunciantes frente a las amenazas, retaliaciones o represalias de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de este deber, entre ellas, la protección de su identidad [...] Prever protecciones especiales en los casos en que la denuncia involucre al superior jerárquico del denunciante. [...] Desarrollar, además de la normativa dirigida a proteger al funcionario público denunciante, mecanismos o programas que hagan efectiva esa protección (...)”. MESICIC. Informe Hemisférico. Primera ronda de análisis, SG/MESICIC/doc.170/06 rev. 1, 31 de marzo 2006, medida A.3.

⁵⁸⁰ “La CIDH destaca la relevancia de la cooperación entre los sistemas de justicia de los Estados, con miras a enfrentar un fenómeno transnacional, tales como el intercambio de información, la creación de unidades de investigación multilaterales que pudiesen fomentar una unidad probatoria y una política coordinada de identificación de flujos de activos destinados a corrupción, y de recuperación de activos”. CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y Derechos Humanos. 2 de marzo de 2018.

⁵⁸¹ “Alienta a las autoridades nacionales de lucha contra la corrupción y las instituciones nacionales de derechos humanos, donde existan, a que cooperen mediante el intercambio de información, según proceda, y la formulación de estrategias y planes de acción conjuntos para luchar contra la corrupción y sus efectos negativos en el disfrute de los derechos humanos [...] Destaca que la cooperación internacional puede contribuir a la prevención de las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, entre otras cosas, mediante la prestación de servicios de asesoramiento, asistencia técnica y fomento de la capacidad, y el intercambio de las mejores prácticas para prestar apoyo a los Estados, cuando lo soliciten, en su labor de prevención y lucha contra la corrupción” Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 35/25 Del Consejo de Derechos Humanos. Las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos. A/HRC/RES/35/25, 14 de julio de 2017.