

TEMAS EMERGENTES

Derechos que vulneran otros derechos: Reelección democrática y corrupción institucional

*Rights that break other rights: Democratic reelection
and Institutional corruption*

Carlos David Higuera Villalba 

Universidad Nacional de Colombia

RESUMEN La reelección democrática implica el ejercicio de los derechos políticos de parte de los ciudadanos a ser «elegidos», con la diferencia de que el aspirante a ser reelegido ostenta una posición de poder. Lo anterior, si bien no es una situación jurídicamente reprochable, sí es un escenario propicio para la aparición de comportamientos corruptos que desembocan en vulneraciones a los derechos humanos. En este artículo se profundiza sobre los derechos políticos, la corrupción y la responsabilidad estatal en la reelección democrática, la cual es una expresión de un derecho humano que en su goce puede vulnerar otros derechos.

PALABRAS CLAVE Responsabilidad internacional, derechos políticos, Estado de derecho, interés particular, Corte Interamericana derechos Humanos.

ABSTRACT Democratic reelection implies the exercise of political rights by citizens to be “elected”, with the difference that the candidate for reelection holds a position of power. The foregoing, although it is not a legally reprehensible situation, it is a favorable scenario for the apparition of corrupt behaviors that lead to human rights violations. This article delves into political rights, corruption and State responsibility in democratic reelection, which it’s an expression of a human right that, when enjoyed, may violate other rights.

KEYWORDS International responsibility, political rights, state law, individual interest, Inter-American Court of Human Rights.

Introducción

En los sistemas políticos de América Latina del siglo XXI, la reelección es uno de los elementos que ha tomado relevancia en los debates a partir de los personalismos del poder. En las sociedades latinoamericanas se ha intentado incorporar los principios democráticos como criterios axiológicos a los sistemas políticos, rechazando las tradicionales formas dictatoriales de manejo del poder, al punto que los personalismos se han asumido como distorsiones del modelo democrático, en la medida que intentan afianzarse en el poder por medio de la figura de la reelección. En particular, buscan ocupar por tiempo indefinido altos cargos del Estado bajo el manto de la democracia, con lo cual desfiguran el sistema de pesos y contrapesos que permite al Estado de derecho la garantía de la igualdad en la lucha pacífica por el poder.

Por otro lado, desde la democracia, la retención del poder tiende a aparecer y a sostenerse en escenarios de corrupción, desdibujando la estructura de partidos, abriendo paso a la acumulación desmesurada del poder e impidiendo la renovación y adaptación del ordenamiento jurídico a los cambios sociales, culturales y políticos exigidos en el marco de una sociedad plural. A pesar de ello, desde la óptica jurídica de los derechos humanos, la reelección es un tipo de ejercicio de los derechos políticos de forma pasiva, es decir, a ser elegido. Lo que nos arroja a una paradoja, en la cual la reelección es la expresión de un derecho humano que en su goce puede vulnerar otros derechos. En el presente escrito, se profundizará en esta paradoja con la siguiente pregunta: en el marco de la corrupción institucional, ¿cuál es el impacto de la reelección democrática en la vulneración de derechos humanos de terceros respecto a la responsabilidad internacional del Estado?

Para solucionar este interrogante, primero, se establecerán los efectos de la reelección democrática sobre el sistema de pesos y contrapesos de un Estado de derecho, con el propósito de identificar las contradicciones entre la reelección y los derechos humanos. Segundo, se caracterizará la justiciabilidad de la corrupción institucional ante el sistema interamericano de derechos humanos, con el fin de comprender su relación con las vulneraciones de derechos humanos derivadas de la reelección. En tercer lugar, se determinará cómo interactúan los actos de corrupción con los escenarios de reelección democrática para generar responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos, con el fin de evidenciar el rol de la corrupción en el esquema de responsabilidad aplicable a estos casos.

En relación con la pregunta de investigación, se sostiene que, en el marco del ejercicio reeleccionista, la corrupción institucional da lugar a responsabilidad internacional del Estado por vulneraciones a otros derechos humanos (de terceros) en dos tipos de actos corruptos: el primero, cuando se afecta al procedimiento por el cual se prohíbe o se reglamenta la reelección con el fin de habilitar al funcionario electo para un segundo mandato, por ejemplo, con sobornos a congresistas para una ley

aprobatoria; mientras que el segundo tipo de acto corrupto ocurre por medio de la cooptación institucional sobre órganos del Estado, bien sea sobre el sistema electoral en el momento del escrutinio o sobre los órganos de control fiscal y disciplinario para instrumentalizar las sanciones administrativas.

Derechos políticos y derechos humanos

En este primer apartado nos dedicaremos a examinar la relación entre la reelección —desde su dimensión de derecho político— con los derechos humanos, sin olvidar que la regulación y el desarrollo de los derechos políticos se logra internamente bajo la soberanía y autodeterminación de cada Estado, quienes a su vez constituyen organismos electorales independientes para garantizar que los procedimientos democráticos se desarrollen de la mejor manera. Por tanto, este apartado se enfocará en los límites de los derechos políticos y sus efectos en aquellos Estados respetuosos del derecho internacional de los derechos humanos.

Límites legales y constitucionales de los derechos políticos

Los derechos políticos están diseñados para garantizar la participación del individuo en la dirección de un Estado, por lo que son transversales en la construcción de los regímenes democráticos tanto presidencialistas como parlamentarios. Debido a su carácter estabilizador de la sociedad moderna, estos derechos suelen estar consagrados en la constitución política, donde poseen el rango de derecho fundamental. El contenido de los derechos políticos radica en la garantía de la participación, ya sea por elección directa, por medio de la elección de representantes o en la ocupación de cargos públicos. En todo caso, estos derechos están diseñados para que la batalla por el poder político se desarrolle en un marco pacífico, que es donde reside la doble dimensión de los derechos políticos, a saber, en elegir y ser elegido.

En este sentido, los derechos políticos son la base de cualquier sistema democrático, pero a su vez también son parte del sistema universal de protección de los derechos humanos,¹ al punto de que se puede hablar de una consagración general y una especial de los derechos políticos. De forma general, está consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 20; la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, y la Carta Democrática Interamericana, artículos 2, 3 y 6, cronológicamente (para el sistema interamericano). Mientras que de forma especial se ha consagrado

1. Este tipo de sistema universal se especializa por regiones, por lo que existe el sistema europeo de derechos humanos, el sistema africano de derechos humanos y el sistema interamericano de derechos humanos.

en convenciones, por ejemplo, contra la discriminación racial, regulación de los trabajadores migratorios, contra la discriminación de la mujer, derechos pertenecientes a la minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, entre otras.

A pesar de su múltiple consagración, los derechos políticos han adoptado un contenido similar tanto a nivel nacional como internacional, el cual ha sido recopilado en múltiples pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En particular, en el caso *Castañeda Gutman con Estados Unidos Mexicanos* se indaga en la naturaleza de los derechos humanos, al afirmar que son

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 o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.²

No obstante, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos tienen un mayor alcance, en tanto los Estados parte de las convenciones asumen la obligación de respeto y garantía, al punto que en sus ordenamientos existe la posibilidad de adelantar controles de convencionalidad para las normas locales que contraríen el contenido, la práctica o el alcance de los derechos políticos; así como eventualmente se pueden adelantar medidas cautelares, preventivas e incluso peticiones de responsabilidad estatal para aquellos Estados que desconocen los derechos políticos de sus ciudadanos.³

Por ello, existe una suerte de determinismo del derecho internacional de los derechos humanos hacia los sistemas estatales, en el que la protección de los derechos políticos puede ser ampliada según las dinámicas internas de cada Estado, pero nunca menores de los límites trazados internacionalmente. De cualquier modo, estos límites de protección mínima dependen de los instrumentos internacionales suscritos por cada Estado, que para el caso del sistema interamericano se compone por los convenios mencionados al principio.

En este sentido, los límites internacionales trazados por parte del sistema interamericano de derechos humanos están consagrados en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos,⁴ el cual afirma que las restriccio-

2. Sentencia del caso *Castañeda Gutman con Estados Unidos Mexicanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 6 de agosto de 2008, párr. 145.

3. Según el procedimiento del sistema regional de derechos humanos que se trate y la normativa interna del Estado vulnerador.

4. «La Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana [pues] si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este [derecho]

nes a los derechos políticos deben ser «exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

A lo anterior se le puede sumar, según el artículo 27 de la Convención, que los derechos políticos no pueden ser suspendidos ni en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. En otras palabras:

La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional (Nash Rojas, 2018: 9).

La *legalidad* (primer requisito) a que se refiere la cita anterior alude a dos aspectos: i) la preexistencia de la norma jurídica que reglamenta la participación de la contienda electoral; y ii) a que dicha reglamentación debe atender a criterios de no discriminación, de utilidad y proporcionalidad del interés público, por lo cual quedaría proscrito una reglamentación que excluya sectores de la población según su raza o religión.⁵ La *finalidad legítima* (segundo requisito) se refiere a las causas admisibles en la restricción de los derechos políticos; o, visto de otra forma, la legitimidad del resultado que el Estado busca con la restricción, en la que se puede distinguir, a modo de ejemplo, finalidades como procurar un modelo más representativo, un nivel de desarrollo psicológico para el ejercicio del derecho al voto, y la celebración organizada e informada del proceso electoral, entre otros.

En cuanto a la *necesidad* (tercer requisito) de una medida restrictiva, esta se evalúa frente a su finalidad en tres puntos: i) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; ii) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y iii) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.⁶ Este examen busca acreditar que la restricción del derecho obedece al interés público superior y es la última vía de acción de parte del Estado. Por último, en lo que refiere a la *proporcionalidad* (cuarto requisito), encontramos que se basa en un análisis de la forma en que la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo perseguido.

sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza». Sentencia del caso *Castañeda Gutman con México*, párrs. 159, 161.

5. Sentencia del caso *Yatama con Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2005, párr. 186.

6. *Yatama con Nicaragua*, párr. 206.

Prohibición de la reelección a la luz de los derechos humanos

Una de las dimensiones más controvertidas de los derechos políticos es su aplicación en los escenarios de reelección, debido a que se juntan dos figuras antagónicas de la democracia: por un lado, desde una perspectiva jurídica, el acto de reelección implica el ejercicio del derecho político a ser elegido;⁷ mientras que, desde una órbita política, la reelección limita la posibilidad de renovación constante que supone la democracia, e incluso abre a paso los personalismos del poder. Como señala Laebens (2019: 136), el riesgo actual de la democracia proviene de los líderes elegidos con arreglo a las reglas democráticas que concentran el poder bajo la rama ejecutiva por medio de reformas constitucionales o legales.⁸

Debido al anterior riesgo político, múltiples Estados han regulado la prohibición de reelección a altos cargos políticos, lo que nos lleva a preguntarnos si tal prohibición no vulnera el acceso o disfrute de los derechos políticos, en el entendido de que esta limitación no se encuentra dentro de las trazadas en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Con la salvedad de que la prohibición de reelección que se estudia no es la que se origina de una autoridad judicial en el marco de una condena de un proceso penal hacia un individuo,⁹ sino la que surge por consagración jurídica en el cuerpo de la constitución o en una ley estatutaria, la cual es una prohibición general, impersonal y abstracta de aspirar a la reelección de altos cargos políticos.

Frente a esto, en el caso *López Mendoza con Venezuela*, la Corte Interamericana aclara que no es su objeto ni competencia juzgar la constitucionalidad o interpretación

7. Al respecto, vale la pena mencionar que en la consagración internacional de los derechos políticos no se prevé ninguna restricción temporal en cuanto a su protección, de lo que se identifican al menos tres consecuencias: la primera consiste en que, independientemente, de las veces que la persona sea electa, en todas ellas se implican a los derechos políticos, pues la norma no provee que este derecho se agote en la primera elección; la segunda consiste en que, en estricto sentido, la esfera de protección de derechos humanos no recae sobre la reelección, es decir, la garantía de ser elegido varias veces, sino en abstracto en la elección; la tercera, que al limitar la posibilidad de ser elegido por una vez más al mismo cargo u otro, se afecta directamente la esfera de protección de los derechos políticos. No obstante, esto no quiere decir que sea improcedente tal limitación, pues se debe examinar tal limitación de acuerdo con los presupuestos de los derechos humanos desarrollados en este y el anterior apartado.

8. Para Laebens (2019: 136), este proceso se desarrolla de la siguiente manera: «Estos líderes no solo llegan al gobierno y se mantienen en él mediante elecciones, sino que además utilizan el apoyo popular para ampliar sus poderes. Paradójicamente, instrumentalizan el proceso electoral para dismantelar las normas e instituciones que permiten que las elecciones sean justas y libres».

9. En el caso *Apitz Barbera y otros con Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 5 de agosto de 2008, se afirmó «prohibir el ingreso a la función pública a quienes han sido destituidos es un requisito objetivo y razonable que tiene como fin el garantizar el correcto desempeño del Poder Judicial».

del derecho interno, en el entendido de que al sistema de derechos humanos solo le es permitido analizar las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales suscritas, para el caso contenidas en el artículo 23 de la Convención Americana y que desconoció el Estado demandado al imponer sanciones que implican «una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo».¹⁰

En este sentido, la Corte Interamericana ha podido analizar escenarios en que se privan derechos políticos, como en el caso *Yatama con Nicaragua*, en el que afirmó: «Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática».¹¹ Por tanto, la Corte respalda la existencia de restricciones de derechos políticos que no revisten violación de parámetros internacionales, en tanto las restricciones sean acordes a los fines democráticos, como la prevención de concentración de poder o la atención a escenarios de corrupción y obedezcan a los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad legítima antes explicados (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 34).

Esto nos lleva concluir que los parámetros interamericanos trazados en materia de derechos políticos pueden entenderse como líneas que no deben ser quebrantadas por los Estados, pero que permiten ser reguladas internamente a como bien disponga cada Estado, tanto así, que la expresión *exclusivamente* del artículo 23.2 de la Convención Americana no debe ser asumida como una enunciación taxativa de las formas en que puede limitarse los derechos políticos, puesto que se permite la coexistencia de figuras como la *destitución* o la creación de requisitos adicionales sustentados en la protección de la democracia (por ejemplo, la mayoría de edad).

De allí que se pueda afirmar que el ejercicio de los derechos políticos obedece a una dinámica de «condiciones generales de igualdad», en el que el acceso, interrupción o suspensión de derechos políticos no se desenvuelva en condiciones de privilegios, lo que nos lleva a concluir que cada Estado puede reglamentar la reelección, bien sea para su aprobación o prohibición. En palabras de la Corte Interamericana:

precisó que el artículo 23.1.c 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 nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos» y que «las personas no sean objeto de discriminación» en el ejercicio de este derecho.¹²

10. Sentencia del caso *López Mendoza con Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, fondo, reparaciones y costas, 1 de septiembre de 2011, párr. 104.

11. Sentencia del caso *Yatama con Nicaragua*, párr. 206.

12. Sentencia del caso *Reverón Trujillo con Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 30 de junio de 2009, párr. 138.

Además, es importante señalar que el Estado colombiano ha impulsado este debate a través de una opinión consultiva elevada a la Corte Interamericana, en la que como resumen podemos destacar las siguientes preguntas:

- ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana de Derechos Humanos y en ese sentido resulta contraria al artículo 23?
- ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad?
- En el evento de que un Estado modifique el ordenamiento jurídico para promover o prolongar la permanencia de un gobernante mediante la reelección indefinida, ¿resulta vulnerada la garantía de los derechos humanos?¹³

En relación con estas preguntas, en el presente escrito se avanza en un análisis en los casos en que la reelección se desenvuelve en escenarios de corrupción. No obstante, en el período ordinario de sesiones 137 se desarrolló una audiencia pública frente a la opinión consultiva, en los que se recibieron intervenciones de diferentes actores, delegaciones y académicos. Fue de esta la posición dominante aquella que niega el valor de derecho humano de la reelección democrática, rezagándola a la discreción de cada Estado, siempre y cuando se cumplan los parámetros de igualdad, no discriminación entre individuos y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas, ya enunciados varias veces.¹⁴

Ingeniería institucional del Estado de derecho en escenarios de reelección democrática

Para abordar las implicaciones de la reelección, es necesario revisar la ingeniería institucional del Estado de derecho, entendiendo por esta la forma jurídico-política que un Estado adopta para materializar la fragmentación del poder y consecuentemente implementar un sistema de pesos y contrapesos fundada en el reconocimiento, el respeto y la garantía de los derechos fundamentales. La ingeniería institucional en los Estados democráticos tiene como fin evitar la transformación de la forma democrática de un gobierno a otro, pues la ingeniería institucional es dependiente del tipo de sistema político —a saber, el presidencialista y el parlamentarista—, e idealmente

13. Solicitud de Opinión Consultiva del Estado colombiano, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 8.

14. La audiencia pública está disponible en «Solicitud de Opinión Consultiva sobre la figura de la reelección presidencial indefinida. Parte 1», canal de Youtube de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2020, disponible en https://youtu.be/6Vofz_H7i4w.

busca no ser objeto de reformas coyunturales o estacionales. En el caso de América Latina y los Estados parte de la organización interamericana, el sistema predominante es el presidencialista,¹⁵ en el cual se concentran un número mayor de facultades sobre la figura del presidente, que si bien son de diverso carácter, principalmente son legislativas (Nogueira Alcalá, 2017: 22).

En el marco de la ingeniería institucional, el imperio de la ley y constitucionalismo presentan una técnica de compromisos previos para evitar la *autocratización*, bajo la cual el gobernante de turno se ve limitado por reglas previamente propuestas para el ejercicio del poder. El principal foco de preocupación del constitucionalismo es la instrumentalización de la posición de poder para reformar los compromisos previos en beneficio propio (Elster 1998: 74). Por eso, en la práctica el desarrollo de los compromisos previos y la democracia ha llevado al surgimiento de diferentes formas de regulación de la reelección plasmadas en los regímenes electorales, que el profesor Acuña Villarraga (2015: 77) agrupa en:

- 1) Reelección sin límites (indefinida).
- 2) Reelección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo).
- 3) Reelección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato).
- 4) Reelección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años).
- 5) Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).

Lo anterior nos lleva a concluir que el régimen electoral es parte de los compromisos previos ya nombrados, con la particularidad de que pueden ser sujetos a reformas dependiendo de la realidad social, política y cultural en la que se van a aplicar. Estas reformas sirven para modernizar los regímenes democráticos a las necesidades del constituyente primario, pero no por ello dejan de representar riesgos a la misma democracia. Según la profesora Laebens (2019: 140), tales reformas son contraproducentes cuando: i) debilitan la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal expandiendo sus propios poderes; y ii) crean un desbalance en la competencia electoral en favor del gobierno. En la práctica, estas reformas contraproducentes se materializan en el cambio de reglamentos internos de órganos judiciales o de control, disminución del control político ejercido por el Legislativo, interferencia a los medios de comunicación vía tasas fiscales e inclusive investigaciones disciplinarias politizadas a miembros de oposición, entre otros.

15. Para el profesor Nogueira Alcalá (2017: 45), «el presidencialismo en sus diversas variantes de presidencialismo puro, atenuado parlamentarizado o hegemónico parlamentarizado, concentra la jefatura de Estado, de gobierno y la Administración en una sola persona, lo que si bien asegura la estabilidad del Ejecutivo, genera una alta concentración del poder en una sola persona, generando en sistemas democráticos con pluripartidismo un juego de suma cero, en que el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos».

En este sentido, al examinar la reelección democrática con relación al sistema político presidencialista, encontramos que los riesgos antes descritos son latentes, debido a que la figura presidencial parte con un cúmulo amplio de facultades que, al prorrogarse indefinidamente en el tiempo, tiene la posibilidad de ir ajustando figuras importantes en otros altos cargos, lo que deriva en un escenario de cooptación institucional o, en el peor de los casos, de modificación progresiva del ordenamiento jurídico a favor de su fuerza política y en desmedro de la contienda electoral. En síntesis, la reelección en el sistema presidencialista promueve el desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos, generando un escenario propicio para la aparición de líderes dispuestos a modificar el régimen democrático, a través, de la expansión sus poderes tanto cualitativamente como temporalmente (Laebens 2019: 134).

Independiente de estos riesgos, como ya se ha mencionado, la regulación de las restricciones a los derechos políticos son potestades de cada Estado; por lo tanto, si la figura de la reelección represente un riesgo para la democracia no es dable ningún tipo de intervencionismo de parte de agentes internacionales en nombre de la democracia, mientras no se vulneren los principios de la reglamentación de derechos políticos antes nombrados.¹⁶ No obstante, si este reformismo del sistema electoral se desarrolla por medio de prácticas antidemocráticas y especialmente con intervención de la corrupción institucional, no se puede llegar a la misma conclusión, en tanto este tipo de reformismo electoral impacta la esfera de protección de los derechos humanos políticos y desconoce los principios de igualdad y no discriminación trazados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Justiciabilidad internacional de la corrupción

En los apartados anteriores identificamos la relación entre el sistema democrático del Estado de derecho con el ejercicio de los derechos humanos políticos, especialmente en contextos de reelección. En los siguientes apartes abordaremos la relación entre la corrupción y los derechos humanos; en especial, determinaremos la capacidad de justiciabilidad de la corrupción en contextos de violación de derechos humanos de parte del Sistema Interamericano, ubicando el alcance del acto corrupto dentro de la responsabilidad estatal internacional.

16. Bajo esta última hipótesis es la que actúan los organismos internacionales en relación con la reelección, pues, si producto de una reforma convencionalmente admisible al ejercicio de los derechos políticos se deriva concentración del poder y la modificación de la ingeniería institucional, la actuación de los organismos internacionales se acerca más a un ejercicio político de intervención que a un ejercicio jurídico de control, que por demás desconoce la autonomía de los pueblos.

Corrupción y afectación a derechos humanos

La corrupción es un fenómeno caracterizado por la superposición de los intereses particulares en ámbitos de interés público, en el que un funcionario se vale de su posición para generar un provecho propio o para terceros no permitido por la ley, lo que conlleva correlativamente una afectación a los terceros que se beneficiaban del interés público. Lo anterior, en el ámbito de los fines del Estado constituye una afectación al «ideal democrático», en cuanto existe una relación entre la forma en que se estructura el poder (Estado de derecho) y el acuerdo político bajo el cual una sociedad se organiza (democracia) mediada por la fragmentación densa del poder en atribuciones concretas a funcionarios públicos. Por lo tanto, la corrupción hace referencia al quebranto de la fragmentación del poder en el abuso de una posición, ya sea por extralimitación u omisión (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 16).

No obstante, la corrupción no es exclusiva de los regímenes democráticos, ya que se presenta en todos aquellos regímenes en que exista límites al poder, por lo que la corrupción resiste diversos análisis en relación con los efectos que genera en el régimen político. Esto origina la necesidad de aclarar que este escrito está centrado en la corrupción de regímenes democráticos, por existir una estrecha relación entre democracia y derechos humanos, en tanto ambas concepciones están fundadas en el principio de igualdad. Lo que permite concluir que la corrupción afecta los derechos humanos en cuanto socava la igualdad del sistema democrático. En palabras del profesor Claudio Nash, los efectos de la corrupción sobre la igualdad se relacionan así:

Al afectarse la igualdad formal y sustantiva, se ve mermada la democracia; al afectarse las instituciones democráticas, el control interinstitucional, la supremacía de la ley y el poder judicial, se afectan las bases del Estado de derecho. Esto tendrá evidentes consecuencias en materia de derechos humanos que también tiene al principio de igualdad como uno de sus principios estructurantes (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 23).

Ahora bien, las vulneraciones a los derechos humanos causadas por la corrupción se materializan en dos tipos de afectaciones, una difusa y otra concreta. La afectación difusa de derechos humanos se basa en un impacto negativo en la consecución de logros sociales del Estado, ya que los recursos públicos perdidos (humano, económico y temporal) en virtud del acto corrupto son recursos que pudieron financiar los fines del Estado en materia de salud, vivienda, educación, prevención del delito, entre otros.¹⁷ De esta manera, a partir de la afectación difusa, es plausible pensar que

17. «Destacando que la corrupción tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas migrantes y las personas privadas de libertad y afecta de forma especialmente profunda a quienes son objeto de trata y

todo acto de corrupción afecta la manera en que los Estados protegen los derechos humanos, como mínimo en relación con los derechos sociales, económicos y culturales. No obstante, desde la afectación difusa de derechos humanos no existe un nexo causal que permita atribuir al acto de corrupción la violación de un derecho humano en particular.

Por el contrario, en las afectaciones concretas a derechos humanos encontramos que el acto de corrupción tiene relación causal con el incumplimiento de una obligación internacional específica y con ello a un derecho humano conculcado. Estas afectaciones concretas pueden recaer tanto en víctimas individuales como colectivas, así como su victimario puede actuar como único actor Estatal o por asociación institucional, pues la concreción no depende de la identificación de la víctima ni victimario, sino de la identificación de un derecho humano vulnerado por el acto corrupto. Piénsese en el caso de que el partido de gobierno capture los cargos de la entidad encargada de suministrar esquemas de seguridad a actores políticos con nombramientos irregulares, a fin de reducir o eliminar la protección a los miembros de la oposición. En este caso, estaríamos ante una corrupción institucional que afecta a una colectividad política (oposición), en cuyo caso, la vulneración concreta recae sobre el derecho a la vida y en específico sobre la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948.

Con el fin de prevenir y mitigar los efectos de la corrupción, organismos internacionales de derechos humanos han desarrollado un cuerpo normativo sobre la prevención y el tratamiento de la corrupción. A nivel universal, encontramos la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) adoptada en 2003 —entró en vigor en 2005— como el instrumento más importante, pero no el más antiguo. A nivel regional, el sistema interamericano adoptó el 29 de marzo de 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en el marco de las actividades de la OEA —entró en vigor en 1997—, y en el marco de esta organización se conformó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expidió la Resolución 1/18, de 2018, sobre corrupción y derechos humanos, con el fin de formular recomendaciones y unificar criterios sobre prácticas estatales que prevengan la corrupción. Todos estos instrumentos representan para los Estados parte obligaciones internacionales que son usadas de forma complementaria para determinar una eventual responsabilidad internacional por violación de derechos humanos.

En tanto, estas convenciones introducen lineamientos sobre la contratación estatal, hacienda pública, funcionarios públicos, independencia, imparcialidad, auto-

tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres». Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18, «Corrupción y derechos humanos», 2018, p. 1.

mía y capacidad de los sistemas de justicia, transparencia, acceso a la información y libertad de expresión, entre otros. Estas obligaciones convencionales se traducen en la necesidad de reformar y adaptar el ordenamiento jurídico interno según los compromisos internacionales, para mitigar la aparición de actos corruptos. Para ilustrar este punto, podemos retomar el caso de la asignación irregular de esquemas de seguridad a actores políticos, que implica una vulneración al artículo 7 de CNUCC¹⁸ por la falta de convocatoria pública en la selección de funcionarios, y el desconocimiento del artículo 3, numeral 5 de CICC¹⁹ por la falta de equidad en la adquisición de bienes.

Acto de corrupción justiciable a la luz de los derechos humanos

Hasta aquí, hemos determinado la estrecha relación que guarda la corrupción democrática y los derechos humanos, afirmando que a partir de los actos de corrupción pueden verse afectados derechos humanos de forma difusa y de forma concreta. Ahora examinaremos el nivel de *justiciabilidad* que tienen los actos de corrupción, entendiendo por esto la capacidad de elevar peticiones ante órganos judiciales por la violación de un derecho. Para nuestro estudio, este examen se limita al sistema interamericano de derechos humanos.

Lo primero que hay que decir es que las afectaciones difusas a derechos humanos derivadas de actos de corrupción no gozan de la capacidad de ser justiciables, en cuanto no existe un nexo causal objetivo y directo entre el hecho ilícito y la afectación de derechos humanos. Por lo tanto, estas afectaciones son atendidas por políticas públicas cuyas metas en torno a la lucha contra la corrupción son progresivas y se mantienen como un ideal abstracto que constantemente se busca mejorar. Esto se traduce en que no se puede hablar de una responsabilidad estatal internacional por el hecho de la corrupción difusa, así se demuestre que las pérdidas económicas del erario causadas por hechos relacionados a la corrupción podrían ser suficientes para lograr el abastecimiento de medicamentos a poblaciones vulnerables.

No obstante, en este caso del abastecimiento de medicamentos, aún es posible indagar sobre la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de las obligaciones de asistencia médica, y con ello la vulneración de los derechos humanos a la integridad física y la vida, con independencia del hecho corrupto.

Por el contrario, en las afectaciones concretas de derechos humanos derivadas de actos de corrupción es posible hablar de justiciabilidad si se reúnen ciertos requisitos,

18. «Artículo 7. Sector público: 1. Cada Estado parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas».

19. «Artículo 3. 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas».

entre ellos el más importante es que el acto corrupto (por acción u omisión) tenga la capacidad de infringir una obligación internacional del Estado en materia de derechos humanos (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 27). Para ello, lo más indicado es examinar el incumplimiento o desconocimiento de los derechos humanos a través de las obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación.²⁰

La obligación de respeto implica que el Estado debe abstenerse de realizar conductas que por acción u omisión atenten contra los derechos humanos. La obligación de garantía se basa en el deber del Estado de acondicionar el ordenamiento jurídico interno a los parámetros de los derechos humanos, es una obligación de medio que implica la máxima diligencia del Estado parte para proteger a las víctimas, prevenir violaciones, y castigar las que ocurran dentro de su jurisdicción. Por último, la obligación de no discriminación se traduce en la abstención de tratos diferenciados que impliquen detrimento de los derechos humanos para una persona o un colectivo, ya sea a razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole (González Serrano y Sanabria Moyano, 2013: 43-51).

Ahora bien, es importante precisar que el esquema de responsabilidad que sigue la Corte Interamericana es de naturaleza objetiva, lo que implica que no es necesario demostrar la culpabilidad²¹ del Estado para originar la declaración de responsabilidad. Esto es relevante a la hora de examinar la justiciabilidad de los actos de corrupción, pues, examinando la causalidad objetiva²² que exige el nexo entre el hecho y el daño, la corrupción no suele presentarse como la causa del daño. Por el contrario, la causalidad se desprende del hecho que ejecuta el agente del Estado, por ejemplo:

20. Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 1: «Obligación de respetar los derechos: 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a *respetar* los derechos y libertades reconocidos en ella y a *garantizar* su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, *sin discriminación* alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (el destacado es nuestro).

21. Al respecto, la Corte IDH ha precisado: «Las infracciones a la Convención no pueden ser juzgadas aplicando reglas que tengan en cuenta elementos de naturaleza psicológica, orientados a calificar la culpabilidad individual de sus autores. A los efectos del análisis, es irrelevante la intención o motivación del agente que materialmente haya violado los derechos reconocidos por la Convención, hasta el punto que la infracción a la misma puede establecerse incluso si dicho agente no está individualmente identificado» (sentencia del caso *Godínez Cruz con Honduras*, fondo, 20 de enero de 1989, párr. 183). Reiterado en otras sentencias, como la que resuelve sobre la Masacre de Santo Domingo: sentencia del caso *Masacre de Santo Domingo con Colombia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepciones preliminares, fondo y reparaciones, 30 de noviembre de 2012, párr. 162.

22. Se refiere a la teoría de la responsabilidad, que afirma que el hecho debe tener relación directa con el daño que se origina. Se utiliza para diferenciar la causa real del daño con causas aparentes que pueden influir o agravar, pero que no son determinantes para la materialización del perjuicio.

la eliminación de esquemas de seguridad sin razones objetivas, el otorgamiento de licencias irregulares, o el dictar un fallo parcializado, entre otros.

Entonces, el elemento de la corrupción sirve para explicar las razones por las cuales se cometió el hecho ilícito, lo que es importante en cuanto permite determinar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición²³ que se deben adoptar.²⁴ En resumen, como lo afirma el profesor Nash, para hacer justiciable una vulneración de derechos humanos que ocurre en un contexto de corrupción de los agentes estatales, se debe:

[Para] establecer un vínculo sustantivo entre un hecho o situación de corrupción y una violación de derechos humanos es necesario que el acto de corrupción tenga la capacidad de generar una infracción a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos (fuente de la violación de tales derechos); además, si dicho acto ilícito atribuible al Estado ha generado un daño, debe establecerse su nexo causal previsible y necesario con el perjuicio provocado a las víctimas; y, finalmente, las medidas de reparación deben estar lógicamente vinculadas con el ilícito y el daño provocado a las víctimas (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 28).

Casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Conforme lo dicho en el apartado anterior, la corrupción ha sido tenida en cuenta en fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la causa que conlleva al ilícito, así no sea la causa objetiva por la cual se produce el daño. En este apartado se mostrará la forma en que la Corte ha abordado la corrupción en la responsabilidad internacional, teniendo en cuenta los casos de *Fleury y otros con Haití*, sentencia del 23 de noviembre de 2011; caso *Andrade Salmón con Bolivia*, sentencia del 1 de diciembre de 2016; y el caso *Ramírez Escobar y otros con Guatemala*, sentencia del 9 de marzo de 2018.

En el caso de *Fleury y otros con Haití*, la Corte Interamericana abocó conocimiento de las irregularidades por parte de la Policía Nacional de Haití, por los tratos crueles, abuso de poder, corrupción y otras actividades criminales que se materializaron en afectaciones directas a la integridad personal de Ramírez Escobar. Puntualmente,

23. Estas medidas se sustentan en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 63 de la CADH y en especial en el título 9, «Reparación de los daños sufridos», de la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la Carta de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

24. Resolución 60/147, «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener», Asamblea General de la Carta de las Naciones Unidas, 2005, núm. 17-23.

debido al rol de defensor de derechos humanos de Ramírez Escobar, las autoridades policiales lo retuvieron contra su voluntad y exigieron dinero por su liberación. En este caso, la Corte ordena entre las medidas de reparación llevar a cabo un eficaz proceso de selección y de certificación de nuevos reclutas y oficiales existentes para excluir a los que hayan participado en actos de corrupción, violaciones de derechos humanos y otros delitos,²⁵ de lo que se puede observar que el elemento de «corrupción» sirvió para diseñar medidas de reparación.

En el caso *Andrade Salmón con Bolivia*, se observa otro tipo de acto de corrupción, pues en esta ocasión la Corte Interamericana resolvió sobre las demoras injustificadas de parte del Estado boliviano a la hora de juzgar a tres actores políticos activos con medidas preventivas, a saber, «Gader», «Luminarias Chinas» y «Quaglio». En esta ocasión, la Corte afirmó que no es admisible que la judicialización se pervierta 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.²⁶

Por la anterior consideración, en este caso la Corte concluye que el proceso judicial se instrumentalizó en una forma de suspensión de derechos políticos indefinida, quebrantando el derecho a ser juzgado en un plazo razonable del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por las anteriores razones, la Comisión Interamericana solicitó a la Corte ordenar al Estado juzgado adoptar las medidas para impedir la duración desproporcionada de procesos penales y medidas cautelares,²⁷ con el fin de atender los actos de corrupción subyacentes con fines políticos.

Finalmente, en el caso *Ramírez Escobar y otros con Guatemala*, la Corte Interamericana estudió las adopciones irregulares que tuvieron origen en el actuar corrupto de instituciones estatales y una legislación permisiva que permitió hacer de la adopción un negocio lucrativo, en detrimento de los menores, especialmente en recién nacidos. En este caso, la Corte afirmó:

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 [...] La Corte destaca que las adopciones

25. Sentencia del caso *Fleury y otros con Haití*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, fondo y reparaciones, 23 de noviembre de 2011, párr. 131.

26. Sentencia del caso *Andrade Salmón con Bolivia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, fondo, reparaciones y costas, 1 de diciembre de 2016, párr. 178.

27. *Andrade Salmón con Bolivia*, párr. 199.

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.²⁸

Bajo esta consideración se condenó al Estado de Guatemala por la inobservancia al deber de adoptar el ordenamiento interno a la garantía de los derechos humanos, consagrados en el artículo 2 de la Convención Interamericana, ya que la adopción irregular tuvo origen en el actuar corrupto del Estado, el cual permitió que personas fueran comercializadas como objetos con sus instituciones y normatividad laxa. Por ello, en la sentencia la Corte instó al Estado a que cree e implemente un programa nacional efectivo para garantizar una adecuada supervisión, fiscalización y control de la institucionalización de niñas y niños (párr. 408).

En síntesis, a la luz de estos casos se observa cómo la justiciabilidad de la corrupción se desarrolla como parte de las medidas de reparación, generalmente en las medidas de no repetición, bajo las cuales se insta a los Estados a acomodar su legislación y adoptar programas de acción, entre otros. En general, se busca que los Estados adopten medidas positivas para prevenir contextos de corrupción bajo los cuales se desencadenan los hechos ilícitos que vulneran derechos humanos.

Responsabilidad internacional en escenarios de reelección democrática

Teniendo en cuenta la problemática aplicación de la reelección para el Estado de derecho y la justiciabilidad de la corrupción ante el sistema interamericano, en este último apartado analizaremos en qué casos la reelección democrática compromete la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. Para ello, en un primer momento se examinará el esquema de responsabilidad internacional Estatal en escenarios de corrupción, en el cual se harán algunas glosas sobre los derechos políticos. En un segundo momento, se presentarán los escenarios jurídicos en el que se vulneran derechos humanos fruto de la corrupción en la reelección democrática, a modo de ilustración.

Elementos de la responsabilidad

En la responsabilidad internacional del Estado ante la Corte Interamericana por violación de derechos humanos existen tres elementos que deben concurrir en una misma situación para la procedencia de una condena contra un Estado parte. Estos elementos son: i) un hecho ilícito, ii) un daño a un bien jurídico tutelado por el sistema

²⁸. Sentencia del caso *Ramírez Escobar y otros con Guatemala*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, fondo, reparaciones y costas, 9 de marzo de 2018, párr. 242.

de derechos humanos y iii) un nexo causal entre el hecho y el daño que dé cuenta de la vulneración a una obligación internacional del Estado parte. Estos elementos más adelante los precisaremos, por ahora es importante nombrar que el esquema de responsabilidad de la Corte Interamericana es de carácter objetivo, lo que quiere decir que no se debe demostrar la intención del Estado para generar el daño.

De esta manera, al encontrarse reunidos los anteriores elementos, es posible afirmar la existencia de responsabilidad Estatal y, con ello, la necesidad de reparar los daños ocasionados a las víctimas, por lo que en los casos interamericanos las causas y el contexto del ilícito no son un elemento de la responsabilidad, aunque son investigados para diseñar medidas de no repetición que atiendan a las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos. Estas medidas deben atender la dimensión de los efectos del ilícito tanto para la víctima como para la sociedad. Es importante destacar que la Corte exige el criterio de previsibilidad para adjudicar a un hecho la calidad de «causa», esto es, para eliminar los orígenes hipotéticos y atender a los directamente relacionados con la fuente del ilícito.

Ahora nos detendremos a examinar cada uno de estos elementos (hecho, daño, nexo y contexto), cualificando su contenido con relación a los derechos políticos. El hecho ilícito tiene dos condiciones para que sea considerado justiciable: el primero es que debe provenir de una autoridad estatal, ya sea por acción o por omisión; la segunda es que el hecho ilícito supere los «límites legítimos» sobre los que el Estado puede actuar o regular, por esto último se adquiere el adjetivo de *ilícito*. Por ejemplo, la retención injustificada de una persona por parte de un agente de la fuerza pública (proviene de un funcionario), un decreto de adopción irregular (proviene de una actuación institucional) o una dilatación de los términos procesales de un juicio (proviene de una actuación judicial).

En relación con el *hecho* ilícito en los derechos políticos, es importante recordar que

el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁹

En este sentido, podemos encontrar tres tipos de hechos ilícitos que vulneran los derechos políticos en el ámbito de la reelección. El primero referido a una reglamentación de estos derechos que desconozca los límites trazados por el sistema interame-

29. Castañeda Gutman con México, párr. 166.

ricano al introducir una distinción discriminatoria, innecesaria o desproporcionada; tal sería el caso si se le permite la reelección a una sola fuerza política. El segundo, referido al funcionamiento del organismo electoral, del cual puede provenir una aplicación incorrecta, sesgada o demorada de las normativas electorales procedimentales para no permitir la participación de contendores políticos. El tercero, la utilización de sanciones administrativas para inhabilitar o prohibir los derechos políticos de los contendores, así como también los controles selectivos que den cuenta de una persecución política, entre otros.

En relación con el *daño*, este consiste en una afectación grave sobre un sujeto de derechos, la cual constituye una carga desproporcionada que el Estado adjudica a uno de sus miembros y que no ha sido resarcida por las vías jurídicas internas. Para el caso de derechos políticos, el daño debe recaer en el derecho a elegir o a ser elegido, en el que surgen dos tipos de víctimas en la reelección: una determinada, que hace referencia al actor político que se ve privado de la de participación política —o participa en desigualdad—; y una indeterminada, constituida por la pluralidad de individuos que ven coartada la posibilidad de ejercer su derecho a votar por el candidato político de su preferencia.

El *nexo* hace referencia a un vínculo de causalidad que debe existir entre el hecho ilícito y el daño, el cual tiene como fin mostrar que la actuación del Estado es origen del daño, tanto así, que de no haber existido ese hecho ilícito de parte del Estado, no hubiere existido daño, por lo cual se exige que el nexo sea directo y próximo. Para el sistema interamericano, es importante acreditar que el nexo causal entre el hecho ilícito y el daño esté relacionado al desconocimiento de una obligación internacional del Estado parte, debidamente suscrita y ratificada. Por lo que, si existe un hecho ilícito vinculado a un daño y este no tiene un vínculo con una obligación internacional, no es relevante para las funciones jurisdiccionales del sistema interamericano.

En materia de derechos políticos, el nexo causal entre hecho y daño está sujeto a las contingencias políticas y jurídicas de cada Estado. Por ejemplo, en el caso *Petro Urrego con Colombia*, el Estado sancionó al alcalde electo Gustavo Petro por medio de los órganos de control disciplinario y fiscal, por hechos relacionados al cambio del esquema de recolección de basuras privado a uno con participación pública y la disminución del precio del transporte público. En este caso, la arquitectura jurídica del Estado colombiano permitió la privación de derechos políticos sin una previa actuación judicial, lo que resulta censurable por el artículo 23 de la Convención Americana, lo cual sería el nexo causal que vincula el hecho ilícito (destitución) con el daño (privación de derechos políticos). Al respecto, la Corte Interamericana mencionó:

En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han

sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.³⁰

Finalmente, para el sistema interamericano de derechos humanos, el *contexto* en el cual suceden vulneraciones a derechos humanos es relevante para determinar las medidas de reparación, pues a partir del contexto es que se pueden rastrear las causas estructurales de las vulneraciones en la que se tiene en cuenta un criterio de previsibilidad y necesidad (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 26). Para el reconocimiento de un hecho de contexto como determinante, estos criterios se miran con relación al daño; entre los más comunes encontramos los contextos de desconocimiento de derechos humanos, la precarización de la calidad de vida, la violencia normalizada, la falta de presencia estatal y las relaciones de corrupción, entre otros.

Escenarios de responsabilidad

Según lo dicho hasta aquí, es posible afirmar que los derechos políticos tienen una estrecha relación con el funcionamiento de la democracia y con ello una relación con la garantía de los derechos humanos, en el cual la reelección democrática resulta ser una aplicación problemática de los derechos políticos, en cuanto desfigura la ingeniería institucional del Estado de derecho, generando relaciones asimétricas en la lucha del poder al interior de la democracia, así como también facilita el surgimiento de personalismos que afectan la estructura del sistema democrático. No obstante, la prohibición o validez de la reelección democrática es un asunto interno de cada Estado, en cuanto no afecte los límites trazados por el sistema interamericano de derechos humanos, lo que no implica que no se vulneren derechos humanos.

Pero ello no implica que no existan escenarios en que se vulneren derechos políticos en el marco de la reelección. Por el contrario, el análisis de la conducta estatal debe ser más exhaustivo, debido a que existe la necesidad de examinar otros elementos para determinar la responsabilidad estatal, entre ellos, la corrupción. A continuación, se enuncian dos escenarios en los cuales la corrupción en la reelección democrática desencadena en hechos ilícitos justiciables a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, al analizar el impacto de la corrupción en escenarios de reelección, encontramos que existen dos momentos en los cuales puede surgir la responsabilidad internacional del Estado en contextos de reelección democrática y corrupción, el primero, sobre la habilitación de la figura de reelección; y el segundo, para

30. Sentencia del caso *Petro Urrego con Colombia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costa, 8 de julio de 2020, párr. 115.

asegurar un resultado electoral, lo que se traduce en dos escenarios en los cuales el Estado puede ver comprometida su responsabilidad ante el sistema interamericano. El primero de ellos se ubica en la modificación fraudulenta de los procedimientos para habilitar jurídicamente la reelección; mientras que el segundo escenario se refiere la cooptación institucional para beneficiar a una fuerza política, principalmente con sanciones administrativas y jurídicas que priven de derechos políticos a candidatos opositores.

La modificación fraudulenta de los procedimientos para consagrar a reelección consiste en la aplicación de actos de corrupción para asegurar la aprobación de una ley o reforma constitucional habilitante de la reelección democrática, ejerciendo actos de poder de diversa índole como (sobornos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, adjudicación de contratos irregularmente, entre otros). En este escenario de responsabilidad, el candidato electo personalmente o través de su fuerza política es quien motiva la reforma del régimen de reelección para beneficio propio, la cual en principio sería lícita, pero al advenimiento del acto de corrupción se configura la ilegalidad de la conducta.

Los elementos de la responsabilidad en este escenario se articulan así: el hecho ilícito que origina la responsabilidad estatal internacional deviene de la corrupción de los participantes de la reforma electoral, ya sea congresistas, secretarios, tribunales, en general depende del diseño procedimental del trámite de la reforma de cada Estado, quienes utilizan su investidura de funcionarios públicos para reformar las normas electorales a cambio de dádivas. El daño se configura en contra de la sociedad civil y en contra de las fuerzas políticas opositoras, quienes están obligados a aceptar a un candidato que participa en la contienda producto de una reforma irregular, quebrantando el Estado de derecho.

En este caso, el nexo causal implica que el hecho ilícito proveniente del funcionario público que participa en la reforma electoral sea decisivo para la consecución de la reelección. Esto conlleva a que en este escenario la responsabilidad internacional solamente existe si el acto corrupto fue determinante para la procedencia de la reforma electoral. En cuanto contexto, el acto de corrupción aparece como la fuente del hecho ilícito y por ello debe ser objeto de atención en las medidas de reparación.

Un ejemplo de este escenario es el ocurrido en Colombia en el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez, conocido mediáticamente como la «yidispolítica». En el primer mandato del entonces presidente entre 2002-2006 la reelección democrática no estaba permitida en el Estado colombiano, por lo que, en ejercicio de la presidencia de Álvaro Uribe, se tramitó la reforma electoral³¹ (acto legislativo) que debía ser aprobada en el Congreso. En esta coyuntura, la congresista Yidis Medina cambió su voto

31. Se pretendía reformar el artículo 197 de la Carta Política colombiana para incluir la figura de la reelección presidencial.

a última hora, luego de haber anunciado estar en contra de la reforma, por lo que su voto terminó siendo decisivo para la ley habilitante de la reelección. Ya en 2008, la Corte Suprema de Justicia determinó que el cambio del sentido de voto de Yidis Medina obedeció a un soborno, condenándola por el delito de cohecho propio; no obstante, no existió pronunciamiento contra la reforma electoral producto del acto de corrupción.

El segundo escenario de responsabilidad estatal se refiere a la cooptación institucional,³² entendida como una de las variables de la macrocorrupción que se distingue porque, a través de actos lícitos e ilícitos, se captura una institución del Estado y se pone al servicio de intereses de actores estatales y no estatales, desnaturando sus funciones ordinarias (Nash Rojas y Fuchs, 2019: 38). Aplicado a los derechos políticos, la cooptación institucional puede desarrollarse de diferentes maneras, de la que nos interesa resaltar la proveniente de los órganos electorales y los órganos de control por sanciones administrativas.

Estos casos son los más controvertidos, en cuanto el hecho ilícito tiene una carga probatoria difícil de superar, pues el funcionario público instrumentaliza las funciones a cargo para hacer una aplicación política del derecho, por lo que se encuentra amparado en el marco de la legalidad interna, y en este marco profiere inhabilitaciones a candidatos electorales, aprobaciones de escrutinios electorales irregulares, negación a inscripción de candidatos, entre otras. Esto afecta la independencia e imparcialidad que requieren los órganos electorales y las funciones jurisdiccionales de los órganos de control. Un ejemplo de esto se encuentra en el caso de *Yatama con Nicaragua*, en el que la Corte decretó la violación del artículo 8.1 de la CADH (garantías judiciales) en el marco de:

Las decisiones que emitió el Consejo Supremo Electoral incidieron directamente en el ejercicio del derecho a la participación política de las personas propuestas por el partido Yatama para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, por cuanto se trataban de decisiones que les negaban su inscripción como candidatos, y la posibilidad de ser elegidos para determinados cargos públicos.³³

La Corte determinó que estas decisiones no estaban debidamente fundamentadas, lo que implica que faltó señalar las normas en las que se fundamentaban los requisitos

32. Las características de la cooptación institucional son: «Among its main characteristics, CStR consists of the establishment of bi-directional agreements between agents operating inside the State –such as public officers– at different ranking levels and branches of public administration, and social agents operating outside the State, being lawful or unlawful; the latter complement or even supplants bribery in order to obtain selfish benefits and advantages not only of economic nature but also of political and social legitimacy kind, with long-lasting perverse impacts on those institutions involved» (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán y Macías Fernández, 2018: 26).

33. *Yatama con Nicaragua*, párr. 151.

incumplidos, los hechos en qué consistía el incumplimiento y las consecuencias de ello.³⁴ Otro ejemplo lo encontramos en el caso de *López Mendoza con Venezuela*, en el que la Corte Interamericana determinó que la inhabilitación impuesta al señor López Mendoza por decisión de un órgano administrativo y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular no es compatibles con los artículos 23.1 y 23.2 de la Convención Americana.³⁵ En estos casos, si bien no se presentaron en una coyuntura de reelección democrática, sus consideraciones son aplicables, en especial a lo referente al contexto, pues los hechos ilícitos relatados tenían la intención de asegurar un resultado en una contienda electoral.

Conclusiones

Los derechos políticos no son derechos absolutos a la luz de los derechos humanos. Por el contrario, pueden ser limitados internamente en los términos del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, siempre que obedezcan al principio de igualdad y se cumplan los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad. Tanto así, que los Estados pueden libremente legislar sobre la reelección democrática, ya sea para permitirla o prohibirla en cualquiera de sus modalidades. No obstante, en las sociedades en que es permitida se compromete el sistema de pesos y contrapesos del Estado de derecho, lo que genera un amplio margen de riesgo para la aparición de líderes dispuestos a cambiar el régimen democrático para expandir sus poderes.

Por otro lado, la corrupción es un fenómeno que está vinculado directamente con el quebranto del principio de igualdad, en el que se impone el interés particular sobre el interés público, lo que conlleva una correlativa afectación a la democracia. Asimismo, la corrupción tiene la capacidad de generar afectaciones difusas y concretas a derechos humanos originadas por el quebranto de las garantías judiciales, el tratamiento parcializado de las autoridades administrativas, el acceso selectivo a bienes de primera necesidad, entre otros. Las afectaciones concretas revisten una importancia mayor para el sistema interamericano de derechos humanos por ser justiciables.

Lo anterior, aplicado a los derechos políticos, permite afirmar que existen actos de corrupción en coyunturas de reelección democrática que comprometen la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. En concreto, existen dos escenarios, el primero basado en la modificación fraudulenta de los procedimientos para habilitar jurídicamente la reelección; y el segundo en la cooptación institucional con el propósito de beneficiar a una fuerza política, principalmente con sanciones administrativas y jurídicas que priven de derechos políticos a candidatos

34. *Yatama con Nicaragua*, párr. 153.


35. *López Mendoza con Venezuela*, párr. 104 y ss.

opositores, en ambos casos se encuentra que la corrupción no es el hecho ilícito que genera la responsabilidad, pero sí es causa por la cual se ejecuta el ilícito, lo que conlleva a que estas actuaciones sean de atención para sistema interamericano.

Referencias

- ACUÑA VILLARRAGA, Fabián Alejandro (2015). «¿Presidentes desatados?: Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina». *Análisis Político*, 28 (83): 73-87. DOI: [10.15446/anpol.v28n83.51647](https://doi.org/10.15446/anpol.v28n83.51647).
- ELSTER, Jon (1998). «Ulises revistado: Compromisos previos y constitucionalismo». *Análisis Político*, 35: 70-96. Disponible en <https://bit.ly/3IbGACB>.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán y Guillermo Macías Fernández (2018). *Macro-corruption and institutional co-optation: The Lava Jato criminal network*. Bogotá: Vortex Foundation.
- GONZÁLEZ SERRANO, Andrés y Jesús Eduardo Sanabria Moyano. (2013). «Obligaciones de los Estados parte de la Convención Americana». *Saber, Ciencia y Libertad*, 8 (2): 45-56. DOI: [10.18041/2382-3240/saber.2013v8n2.1903](https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2013v8n2.1903).
- LAEBENS, Melis Gülboy (2019). «Enemigos internos: Democracia y amenazas de autocratización». *Nueva Sociedad*, 282: 135-147. Disponible en <https://bit.ly/3ohplb4>.
- NASH ROJAS, Claudio (editor) (2018). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Vol. 20. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- NASH ROJAS, Claudio y Marie-Christine Fuchs (2019). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos*. Bonn: Konrad Adenauer Stiftung.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2017). «La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa». *Estudios Constitucionales*, 15 (2): 15-82. DOI: [10.4067/S0718-520020170002000015](https://doi.org/10.4067/S0718-520020170002000015).

Sobre el autor

CARLOS DAVID HIGUERA VILLALBA es graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Egresado de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia y especializando en Derecho Privado Económico. Asistente docente en Derecho Constitucional Económico e investigador asociado del Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial, Paz y Postconflicto de la misma universidad. Su correo electrónico es chiguera@unal.edu.co.  <https://orcid.org/0000-0002-7167-9597>.