

RENDICIÓN DE CUENTAS: UN INSTRUMENTO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Angello J. Peña B.¹

"The past was pervaded by inequality, authoritarianism and repression. The aspiration of the future is based on what is 'justifiable in an open and democratic society based on freedom and equality'. It is premised on a legal culture of accountability and transparency".

Corte Constitucional de Sudáfrica
(*Shabalala and Five Others vs. The Attorney-General
of the Transvaal and Another*, CCT/23/94, 1995).

Resumen: El presente artículo tiene como objeto, señalar a la rendición de cuentas como instrumento protector de los derechos humanos. En primer lugar, analiza el concepto de rendición de cuentas y su importancia jurídica y política para la Administración pública. En segundo lugar, trata de demostrar los efectos negativos que produce la corrupción en los derechos humanos, y cómo afecta no sólo a los derechos sociales, sino también los derechos civiles. En tercer lugar y finalmente, se refiere a cómo la rendición es un instrumento que puede proteger los derechos humanos.

Palabras clave: Rendición de cuentas. Control del poder. Administración pública. Corrupción. Derechos humanos.

Summary: The present paper has as goal, point the accountability as protective instrument of human rights. Firstly, it analyzes the concept of accountability and its importance legal and political to public Administration. Secondly, it tries to demonstrate the negative effects that corruption produces on the human rights, and how it does not affect only social rights, but the civil

¹ Abogado *Summa Cum Laude* por la Universidad de Los Andes. Investigador del Grupo de Investigación Robert Von Möhl y cursante de la maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes.

rights also. Thirdly and finally, it refers to how the accountability is an instrument that can protect the human rights.

Keywords: *Accountability. Power control. Corruption. Public administration. Human rights.*

Recibido: 22 de junio de 2020 Aceptado: 25 de julio de 2020

SUMARIO

Introducción

- I. Estado democrático de derecho y rendición de cuentas
- II. Explorando el contenido de la rendición de cuentas
- III. Tipos de rendición de cuentas
- IV. La corrupción como afectación de los derechos humanos
- V. La rendición de cuentas como instrumento protector de los derechos humanos

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

La corrupción, es un problema común que afecta prácticamente a todos los Estados a nivel mundial. El nivel alto o bajo de corrupción, depende generalmente de las condiciones institucionales del Estado democrático de derecho. Si la calidad institucional, es baja, entonces los índices y actos de corrupción serán altos y a la inversa, si la calidad institucional es alta, la corrupción será más baja que en aquél supuesto.

Por un lado, uno de los elementos que hace posible el Estado democrático de derecho, es la racionalización o control del poder, como ingrediente que permite mantener las instituciones limitadas y con alta calidad en su actuación. En este sentido, la rendición de cuentas funge como uno de los mecanismos de control del poder, con el que dicho modelo de Estado puede alcanzar uno de sus objetivos, que en este caso es, el ejercicio responsable del poder estatal.

Por otro lado, los derechos humanos, pudieran verse afectados por una patología como la corrupción que transgrede su realización efectiva en el ordenamiento jurídico. Es allí, donde cobra plena vigencia lo que plantea Bobbio “[e]l problema de fondo relativo a los derechos humanos no es tanto el de justi-

ficarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político² y específicamente jurídico. Si la corrupción, efectivamente afecta a los derechos humanos: ¿Cómo protegerlos ante este fenómeno? ¿Puede ser la rendición de cuentas un instrumento para proteger los derechos humanos?

La presente investigación, tiene como objeto responder la interrogante planteada, enfocado especialmente en la Administración pública como lugar central donde se manifiesta la corrupción. Asimismo, dicho cometido se alcanzará a través de distintas herramientas que sirvan para construir una respuesta sustentada entre teoría del Derecho y teoría de la Democracia, bajo criterios técnicos y buenas prácticas administrativas, que pretendan guiar a la Administración pública hacia un desempeño en armonía con los derechos humanos.

I. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Estado Democrático de Derecho y Control del Poder

El concepto de Estado democrático de derecho que se considera en el presente estudio, es complementario y no busca la contraposición, sino la relación entre el Derecho y la Política, o en palabras de Habermas “no sólo una conexión histórica-contingente entre la teoría del derecho y la teoría de la democracia, sino también una conexión interna o conceptual”³, en cuanto a que acepta la voluntad soberana como método legitimador del Estado democrático, pero que racionalmente se encuentra limitada por los derechos humanos como elemento legitimador del Estado de derecho.

2 Bobbio, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema, Madrid, 1991, p. 61.

3 Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*, Editorial Paidós, España, p. 248.

El derecho administrativo, a su vez tiene una estrecha relación con la democracia, puesto que es una de las disciplinas jurídicas más influenciadas por los cambios sociales y políticos, al comprender en su contenido elementos como la Administración pública y la relación de ésta con los administrados. De allí que incluso, “es la democracia como régimen político, la que precisamente permite configurar al derecho administrativo como ese punto de equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados”⁴.

Por lo cual, es en un Estado democrático de derecho donde los administrados tienen un rol importante, en el sentido de que los derechos humanos son la base común para cualquier diseño institucional y el telos de la función administrativa debe estar orientada en protegerlos. Así, la Administración pública está al servicio de los ciudadanos y no a la inversa.

Como lo refiere Madison en *El Federalista*, “[n]o puede negarse que el poder tiende a extenderse”⁵, y el Estado democrático de derecho busca delimitar ése peligroso poder. Por ello, éste tipo de Estado tiene un conjunto de requisitos mínimos. Se presenta, como el régimen político donde existen elecciones libres, separación de poderes estatales, soberanía popular responsable, principio de legalidad, gobierno de la ley, respeto a los derechos humanos y en general, el control del poder.

El control del poder, precisamente es el elemento que, de acuerdo con Aragón, se configura “como el instrumento indispensable para el equilibrio (y con él la libertad) pueda ser realidad”⁶. Además, permite determinar cuán democrático y apegado al imperio de la ley es un Estado y para Brewer-

4 Brewer-Carías, Allan. *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 1066.

5 Madison, James. “Control de poderes”, *EL Federalista*, XLVIII, Fondo de cultura económico, México, 1943, p. 193.

6 Aragón, Manuel. *Constitución y control del poder*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1999, p. 22.

Cariás, la democracia “sólo puede existir cuando se asegura a los ciudadanos la posibilidad de ejercer el control efectivo sobre el ejercicio del poder por parte de sus representantes, que son los gobernantes”⁷.

Estos puntos de vista, son así, debido a que el Estado democrático de derecho, exige que no existan poderes absolutos, exentos de cualquier tipo de control jurídico. Sino por el contrario, desaparece la *potestas legibus soluta* del Estado clásico, y todos sus poderes, aún los más salvajes, se encuentran sometidos a la Ley⁸, como límite jurídico de la funciones y poderes que se encuentran en el Estado.

La necesidad de que se controle el poder, permite que se desarrolle una función pública con transparencia y uno de esos métodos que precisamente promueve, tanto el control del poder como la transparencia, es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas, viene a concretizar lo que señaló en su momento el Juez Louis Brandeis de la Corte Suprema de los Estados Unidos: “Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”⁹.

7 Brewer-Cariás, Allan. “El principio de la transparencia en la actuación de la administración pública y su distorsión en un régimen autoritario”, *Revista de Derecho público*, No. 151-152, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, p.118.

8 Ferrajoli, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Editorial Trotta, Madrid, 2011. p. 36. O’donnell, también señala que en “un *Rechtsstaat* democrático, o estado Democrático de Derecho, nadie es de *legibus solutus*”; O’donnell, Guillermo. “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11, 2004, p. 20.

9 Kreimer, Seth. “The ecology of transparency reloaded”, *Troubling Transparency*, editores David, Pozen y Michael, Schudson, Columbia University Press, New York, 2018, p. 157.

2. Conceptualización de la Rendición de Cuentas en el Estado Democrático de Derecho

La rendición de cuentas, es un mecanismo de control político y jurídico que permite responsabilizar a los representantes de la sociedad en el poder y que desde finales del siglo XX, empezó a ser seriamente considerado por diversas disciplinas de las ciencias sociales¹⁰. Es un control político, porque un régimen democrático requiere dicha responsabilidad para su funcionamiento. Es un control jurídico, porque la Constitución y –en general– la Ley exigen a los funcionarios del Estado y especialmente a los de la Administración pública, rendición de cuentas con la posibilidad de atribuir sanciones administrativas, civiles y hasta penales a quienes están obligados a rendirlas y lo incumplen.

En principio¹¹, rendición de cuentas es una traducción del término anglosajón *accountability*¹² y se refiere, según Schedler a “el derecho a recibir información y la obligación correspon-

10 Muy especialmente por la ciencia política y jurídica. Véase, por ejemplo: O’donnell, Guillermo. “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliárquias”, *Nueva Sociedad*, No. 152, 1997, Buenos Aires; Schedler, Andreas., Diamond, Larry y Plattner, Marc. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999; Bovens, Mark. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge University Press, New York, 1998 y Przeworski, Adam., Stokes, Susan y Manin, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1999.

11 Se señala “en principio”, puesto que en español no existe una traducción exacta del término *accountability* y ante su ausencia, el más aproximado en el desarrollo académico es el de rendición de cuentas. Se pueden encontrar traducciones similares a responsabilidad, fiscalización e incluso control, lo cual dificulta su precisión.

12 Incluso, se señala por arte de Hernández, que dicha traducción “es una idea inexacta”; Hernández, Ignacio. “La buena Administración en Venezuela: a propósito de los treinta y cinco años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, No. 11, Caracas, 2017, p. 251. No obstante, en la presente investigación se considera a la rendición de cuentas como la idea más cercana a *accountability*.

diente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder"¹³. Para Dunn, significa "the obligation owed by all public officials to the public, the ultimate sovereign in a democracy, for explanation and justification of their use of public office and the delegated powers conferred on the government through constitutional processes"¹⁴. El término anglosajón, para Ríos y Fuentes, es proveniente de "la contaduría que fue asumido por la Ciencia Política para referir procesos de responsabilización contable y fiscal, o control del gasto público"¹⁵ y asimismo, por la Ciencia Jurídica.

Ahora bien, es necesario destacar que, si bien la rendición de cuentas fue tomada en serio recientemente, desde la antigüedad, específicamente en la Democracia Ateniense de la *polis griega*, se suscitó una especie de rendición de cuentas o de control de quienes dirigieron a la sociedad a través de la Constitución de los Atenienses. Tal es el caso, de lo que en la antigua Grecia se denominó como la *dokimasia*, la *euthyna*, la *eisangelia*, la *graphe paranomon* y el *ostracismo*¹⁶. Un conjunto de deberes y de procedimientos que tuvieron los griegos para lograr que los gobernantes rindieran cuentas a los administrados sobre la gestión pública, lo cual demuestra el valor histórico que, desde los inicios de la democracia, ha tenido dicho método de control.

13 Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, p. 14.

14 Dunn, Delmer. "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", *Democracy, Accountability and Representation*, Editores Przeworski, Adam., Stokes, Susan y Manin, Bernard, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1999, p. 298.

15 Ríos, Alejandra y Fuentes, Laura. "Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego", *Revista Co-herencia*, Vol. 15, No. 28, 2018, p. 95.

16 Elster, Jon. "Accountability in Athenian Politics", *Democracy, Accountability and Representation*, Editores Przeworski, Adam., Stokes, Susan y Manin, Bernard, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1999, p. 263 y ss.

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el conjunto de derechos que consagra éste importante documento del constitucionalismo, también hace referencia a la rendición de cuentas. La Declaración, señala en su artículo 15 lo siguiente: “La sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuentas de su administración”. De esta manera, la Declaración consagra a la rendición de cuentas como un derecho de la sociedad, como un derecho índole político necesario para que exista una buena administración responsable.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno, señala respecto a los miembros del Poder Ejecutivo, reglas sobre ética gubernamental donde se resalta la siguiente: “Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país”. Conforme a esta regla de ética gubernamental, la rendición de cuentas es relevante para el buen gobierno.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, cuando se refiere al cambio cultural y los arreglos institucionales necesarios para el sistema de función pública, señala:

“d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos”.

Allí, se resalta a la rendición de cuentas como requisito que debe tener un diseño institucional moderno, cuyo sistema de función pública sea profesional, eficaz y transparente. De otra forma, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del

Ciudadano en Relación con la Administración Pública, indica en su preámbulo lo siguiente:

“En la medida que la ciudadanía ponga en valor su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones públicas. Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del fundamental a una buena Administración Pública, el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será una realidad”.

Se pone de relieve, el compromiso que los ciudadanos deben tener con la rendición de cuentas y su realización efectiva en una Administración pública de calidad. Por otra parte, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 4, establece:

“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

La Carta, también se refiere a la rendición de cuentas, cuando señala “transparencia” y “responsabilidad de los gobiernos” en la gestión pública, como componentes esenciales de la democracia. En efecto, la rendición de cuentas se presenta como un elemento indispensable para el funcionamiento del Estado democrático de derecho, utilizándose, además, como indicador de la calidad democrática de un Estado y del funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones sometidas al imperio de la ley.

Esto, es de esa manera, por cuanto la calidad democrática de un Estado, se determina mediante varias dimensiones, a saber: a) satisfacer las demandas de los ciudadanos (calidad en términos de resultado); b) el disfrute de la libertad e igualdad (calidad en términos de contenido) y c) el control de la gestión pública, eficacia de la aplicación de las leyes y gobierno de la ley (calidad en términos de procedimiento)¹⁷.

Bajo esta idea, la democracia en términos de procedimiento, alude al Estado de derecho (o gobierno de la ley) y a la rendición de cuentas (o control de la gestión pública). Para decir lo menos, funcionan como mecanismos que permiten combatir fenómenos como la corrupción, usurpación de funciones, abuso de poder y promueven el ejercicio transparente de la función pública, al someter la actividad estatal a los parámetros legalmente preestablecidos y a la sujeción de los funcionarios públicos a rendir cuentas.

Además, en relación con la democracia, la rendición de cuentas funge para Ugalde, como “elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia”¹⁸. La rendición de cuentas, es de esta forma un elemento importante de la democracia y para Schedler, “democracia implica rendición de cuentas”¹⁹ o como señala Solares “[u]no de los mecanismos que permiten el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas”²⁰.

17 Morlino, Leonardo. “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *MetaPolítica*, No. 39, 2005, pp. 38-39.

18 Ugalde, Luis. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México*. Instituto Federal Electoral, México, 2002. p. 10.

19 Schedler, Andreas. *¿Qué...?*, ob. cit., p. 9?

20 Solares, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 128.

Si se aspira “refrenar eficazmente para que [el poder] no pase de los límites que se le asignen”²¹ que señala Madison, el Estado democrático de derecho, exige rendición cuentas para controlar el poder, y a su vez, no se podría hablar de rendición de cuentas en regímenes no democráticos donde no existe respeto a Ley e instituciones democráticas. En efecto, para Brewer-Carías “sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, y rendición de cuentas por parte de los gobernantes”²² y para Morlino “la libertad, la igualdad e incluso la rendición de cuentas no se pueden obtener si el respeto de la ley no es efectivo o el gobierno y la administración no garantizan la eficacia decisional”²³.

La relación Estado democrático de derecho y rendición de cuentas, es una relación de interdependencia para la realización efectiva de ambos. La capacidad de hacer cumplir la Ley y el carácter democrático de las instituciones, son esenciales para responsabilizar a los funcionarios públicos obligados a rendir cuentas. La existencia de condiciones jurídicas y democráticas, en consecuencia, son precondiciones para lo que pretende la rendición de cuentas.

II. EXPLORANDO EL CONTENIDO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Elementos de la Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas, es un concepto de contenido variado que dificulta su misma precisión. Incluso, para entender *accountability* como exacto con rendición de cuentas, ésta tendría que ser una rendición obligatoria de cuentas, por cuanto “*accountability* conlleva un sentido claro de obligación,

21 Madison, James. “Control...”, ob. cit., p. 193.

22 Brewer-Carías, Allan. *Tratado...*, ob. cit., p. 1070.

23 Morlino, Leonardo. “Calidad...”, ob. cit., p. 40.

la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario²⁴.

El contenido de la rendición de cuentas, siguiendo a Schedler, se puede comprender, por un lado de “la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*)” y por otro lado, de “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)”²⁵.

La rendición de cuentas tiene de esta manera, un contenido que comprende: 1) un elemento obligatorio, sobre el deber de los funcionarios públicos de informar y justificar ante la sociedad sus actos en el desempeño de sus funciones y 2) un elemento coercitivo, referido a la posibilidad de sancionar a tales funcionarios en el supuesto de que hayan violado sus deberes jurídicos. Una rendición de cuentas con estos elementos, es la que sería la más exacta con la idea de *accountability* y tendría mayores posibilidades de control sobre el poder.

2. Rendición de Cuentas: ¿deber, derecho y/o principio?

Se ha señalado inicialmente, que la rendición de cuentas es un mecanismo de control del poder, tanto político como jurídico. Por ello, es un deber al establecerse en la Ley la posibilidad de sancionar a quien tiene que rendir cuentas y lo incumple. Un deber necesario para la salud democrática y jurídica del Estado.

Asimismo, “las obligaciones de unos son los derechos de otros”²⁶, por ello, la rendición de cuentas se configura también

24 Schedler, Andreas. *¿Qué...*, ob. cit., p. 11?

25 *Ibidem*, p. 12.

26 *Ibidem*, y viceversa, quien tiene un derecho determina el contenido del deber de otro. Ver por ejemplo Hart, Herbert. “Are there any natural rights”, *Theories of rights*, Editor Jeremy, Waldron, Oxford University Press, Oxford, 1984.

como un derecho, especialmente como un derecho político. La Declaración Francesa de 1789, lo catalogó como un derecho e incluso, la misma Constitución Nacional Venezolana, señala en su artículo 66 a la rendición de cuentas como un derecho político de los electores, al establecer que: “Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo al programa presentado”.

Adicionalmente, la rendición de cuentas de acuerdo a la Constitución, es un principio por el cual se debe regir la Administración Pública, al establecer en su artículo 141 lo siguiente:

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Se podría señalar que la rendición de cuentas, es un deber jurídico y político de los funcionarios públicos obligados a rendirlas, pero también un derecho político de la sociedad para promover el control y la transparencia de sus representantes en el desempeño de sus funciones. No obstante, de su categorización como deber y derecho, es a su vez, un principio rector de la Administración pública. De esta manera, la rendición de cuentas se configura como un deber de los funcionarios públicos, un derecho político de la sociedad y un principio fundamental de la Administración pública. Todas sus dimensiones, tienen un rol importante y desde sus esferas, tienen como objeto común, lograr un desempeño transparente de la función administrativa y una alta calidad institucional.

III. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas, de acuerdo con O'donnell, puede ser dividida en dos sentidos: 1) rendición de cuentas en sentido vertical y 2) rendición de cuentas en sentido horizontal²⁷. Ambos tipos de rendición de cuentas, como se observará, son esenciales para controlar el poder de las instituciones que componen el Estado.

1. Rendición de Cuentas Vertical

La rendición de cuentas vertical, se comprende desde una relación de desigualdad entre la Administración pública y los administrados. Una relación desde arriba hacia abajo, donde el carácter moral, político y simbólico tiene más preponderancia que lo jurídico. De allí su insuficiencia y problema. La rendición de cuentas vertical, para Morlino "es la que los electores pueden demandar de sus gobernantes electos, la que los gobernados pueden exigir al gobernante que aclare a la luz de ciertos actos por él ordenados"²⁸ y además, en la que la libertad de medios o de comunicación ejercen presión sobre la administración de la cosa pública.

Bajo esta idea, la rendición de cuentas vertical se divide en: a) elecciones, las demandas sociales que usualmente pueden articularse sin sufrir sanción estatal y b) medios de comunicación, con una cobertura periodística de por lo menos las demandas más evidentes y los actos manifiestamente ilegales de los funcionarios públicos²⁹.

27 O'donnell, Guillermo. "Rendición...", ob. cit., p. 143 y ss. Cabe agregar, tradicionalmente la rendición se dividió en: 1) rendición de cuentas a y 2) rendición de cuentas para.

28 Morlino, Leonardo. "Calidad...", ob. cit., p. 42.

29 O'donnell, Guillermo. "Rendición...", ob. cit., p. 144. Se ha señalado también, una especie de rendición de cuentas vertical no electoral, calificado como "societal" que atiende a control de "autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como acciones mediáticas" cuyo objeto es "monitorear el compor-

Este sentido de la rendición de cuentas, permite “sancionar” a los gobernantes votando por otra opción en el catálogo electoral cada vez que haya una elección, de allí su prioridad lógica. Como señala O’donnell “debido al hecho elemental de que sin elecciones limpias y, con ellas, la posibilidad de desplazar a los gobernantes en la siguiente ronda de elecciones, simplemente no existiría, por definición, un régimen democrático”³⁰.

Además, con las denuncias efectuadas en los medios de comunicación, se podría presionar a los órganos del Estado para iniciar investigaciones contra los funcionarios públicos de la Administración. No obstante, no prevé sanciones jurídicas y órganos administrativos encargados de investigar y controlar, y eso la hace, en consecuencia, insuficiente por sí misma para controlar la función administrativa de los gobernantes.

Por ello, las elecciones y los medios de comunicación no garantizan la transparencia en el ejercicio de la función administrativa y la alta calidad institucional que se requiere en un Estado democrático de derecho. Es necesario, otro conjunto de instrumentos que permitan controlar eficazmente el ejercicio de la función administrativa del Estado. Es decir, la rendición de cuentas vertical es útil pero no suficiente y requiere, el complemento de otros elementos de índole jurídico, que permitan hacer obligatorio que se rinda cuentas a la sociedad.

2. Rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas horizontal, complementa a la vertical y cuenta con órganos estatales y sanciones jurídicas –como *desconfianza* política– para responsabilizar a los funcio-

tamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control”; Peruzzotti, Enrique y Catalina, Smulovitz. “Accountability social: la otra cara del control”, *Controlando la política*, Editorial Temas, Buenos Aires, 2002, p. 32.

30 O’donnell, Guillermo. “Accountability...”, ob. cit., p. 25.

narios públicos. Por un lado, este tipo de rendición de cuentas, funciona mediante instituciones de control que están en el mismo nivel de jerarquía, pero independientes entre sí –de allí su carácter horizontal– y no de una relación entre desiguales como la de administración-administrado de la rendición de cuentas vertical. Se lleva a cabo una relación de control real y viene a ser una especie de *checks and balances* entre órganos estatales.

Por otro lado, “no se extiende solamente a los funcionarios nacionales electos; incluye a funcionarios electos subnacionales y a miembros no electos de las burocracias estatales, nacionales y subnacionales”³¹, lo cual es importante en el cometido de controlar al poder en el Estado democrático de derecho.

Para O’donnell, la rendición de cuentas horizontal es:

“la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”³².

Ejemplos de órganos de rendición de cuentas horizontal, pueden ser: el Parlamento y la Contraloría Nacional sobre el Ejecutivo Nacional, Contraloría Estadal sobre el Ejecutivo Estadal y Contraloría Municipal sobre el Ejecutivo Municipal y la Defensoría del Pueblo en sus distintos niveles de jerarquía, quien vigila, inspecciona y promueve el cumplimiento efectivo de los derechos humanos³³.

31 O’donnell, Guillermo. “Accountability...”, ob. cit., p. 28.

32 O’donnell, Guillermo. “Rendición...”, ob. cit., p. 156.

33 Al respecto, la Constitución de Venezuela, tiene un diseño constitucional que permite observar distintos órganos de rendición de cuentas horizontal.

Además, también “es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la AH [rendición de cuentas horizontal], en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado”³⁴. Así, tienen protagonismo los Tribunales Administrativos o especialísimos como los Tribunal de Cuentas y los órganos judiciales de mayor jerarquía. Ello, con el fin de hacer cumplir las fiscalizaciones, auditorías, investigaciones y actividades similares generadas por los órganos de control y/o establecer sanciones.

Se debe hacer énfasis, en que las sanciones jurídicas cumplen un papel fundamental en la rendición de cuentas, por tal razón, la rendición de cuentas vertical no se basta a sí misma para controlar el poder de la Administración pública. Como señala Arroyo, “la base jurídica es el prerrequisito indispensable para que se desarrolle el sistema de rendición de cuentas que incluye no sólo la obligación de rendir cuentas, sino también establece límites a la actuación pública”³⁵.

Como resultado, cabría preguntarse: ¿Qué funcionario público podría rendir cuentas a la sociedad, cuando no está obligado y no existe una sanción para el supuesto en que efectúe actos ilegales como es el caso de la corrupción? Es casi natural que un gobernante no vaya a rendir cuentas en tal supuesto. El poder, como lo advirtió Montesquieu, tiende a abusar y por eso, debe ser limitado por la Ciencia Jurídica. Las sanciones jurídicas, son sustancialmente importantes para tener una Administración pública accountable, con mecanismos de control que sirvan para rendir cuentas reales a la sociedad.

34 O'donnell, Guillermo. “Accountability...”, ob. cit., p. 23.

35 Arroyo, Jennifer. “El Principio de Rendición de Cuentas y el Estado Democrático Costarricense”, *Revista Judicial*, Poder Judicial de Costa Rica, No. 123, 2018, p. 176.

IV. LA CORRUPCIÓN COMO AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Corrupción y Derechos Humanos

Uno de los males comunes y más antiguos que ha transgredido la calidad institucional de la Administración pública de los Estados, es la corrupción. El nivel mayor o menor de corrupción en un Estado, generalmente demuestra las condiciones en las que se encuentra el Estado Democrático de Derecho y los derechos humanos. Por ello, es pertinente analizar y resaltar la relación entre la corrupción y los derechos humanos.

Un primer acercamiento, lo refiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien señala que, lo que caracteriza a la corrupción es “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”³⁶.

La corrupción, es de esta forma, un fenómeno que debilita los mecanismos de control jurídicos-administrativos y que proviene del poder, ya sea público o privado³⁷, aunque principalmente se desarrolla por parte de los funcionarios públicos del Estado. Asimismo, dicho fenómeno busca un beneficio privado principalmente económico, pero también pudiera ser con fines como el político u otros, para beneficio de las partes involucradas en la conducta corrupta y hasta de un tercero.

En cuanto a la relación de la corrupción con los derechos humanos, la propia Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su prefacio señala:

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción y Derechos Humanos*, Resolución 1/18, 2018, párr. 2.

37 Las empresas transnacionales, por ejemplo, es un supuesto donde además puede darse la corrupción.

“Los representantes del pueblo francés, que han formado una Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables”.

Para los franceses precursores de dicho documento constitucional, la corrupción deriva de la vulneración de los derechos humanos. Pero, en sentido contrario a la Declaración Francesa ¿podría también suceder? Es decir, ¿la corrupción como fenómeno podría generar efectos negativos como la desprotección o vulneración de los derechos humanos?

Un primer acercamiento a la respuesta, es que generalmente en entornos donde hay desprotección o violaciones de derechos humanos, existen altos índices de corrupción en las instituciones del Estado. Para Peters “la corrupción y las violaciones de los derechos humanos crecen en los mismos ambientes y probablemente tienen las mismas raíces, tales como la pobreza y las instituciones débiles”³⁸ por cuanto –según el mismo autor– “se puede mostrar que los países que tienen altas tasas de corrupción (o altos niveles de percepción de corrupción) son también los países con un registro pobre de protección de los derechos humanos”³⁹.

La Corte Constitucional de Sudáfrica, estableció un importante precedente acerca de la relación entre corrupción y derechos humanos, en los siguientes términos:

“Corruption and maladministration are inconsistent with the rule of law and the fundamental values of our Cons-

38 Peters, Anne. “Corrupción y derechos humanos”, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Editores Carlos, Tablante y Mariela, Antoniazzi, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, México, 2018, p. 25.

39 *Ibidem*, p. 24.

titution. They undermine the constitutional commitment to human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms. They are the antithesis of the open, accountable, democratic government required by the Constitution. If allowed to go unchecked and unpunished they will pose a serious threat to our democratic state. There can be no quarrel with the purpose sought to be achieved by the Act, or the importance of that purpose. That purpose must, however, be pursued in accordance with the provisions of the Constitution"⁴⁰.

La corrupción y la mala administración, de acuerdo al criterio de la Corte Constitucional Sudafricana, son incompatibles con el Estado de Derecho, vulneran el progreso de los derechos humanos y hasta la dignidad humana. Tanto la corrupción como la mala Administración, son la contradicción del gobierno democrático, abierto y responsable. Además, representa una necesidad controlar y sancionar la corrupción bajo los medios constitucionales y legales, como un instrumento que permita proteger la salud institucional del Estado democrático de derecho.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el fenómeno de la corrupción funciona de la forma siguiente: "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"⁴¹. Es decir, la corrupción como fenómeno, no solo se limita a violar los derechos humanos, sino que también afecta su goce y ejercicio dado sus altas magnitudes transgresoras.

40 Corte Constitucional de Sudáfrica. *South African Association of Personal Injury Lawyers vs Heath and Others*, Sentencia CCT 27/00, 2000, párr. 4.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, 2019, párr. 136.

Desde la perspectiva de la corrupción como violación por sí misma de los derechos humanos, Almagro señala que la corrupción “esencialmente lo es, en tanto lesiona los principios básicos de una democracia de igualdad de oportunidades para los ciudadanos. Solo accede a derechos quien puede comprarlos. También colide con el interés público al originarse en la superposición de interés público y privado de los responsables”⁴². En dicho punto de vista, la corrupción viola derechos humanos por cuanto, sólo gozan y disfrutan de determinados derechos, quienes tienen el poder económico para cumplir con las exigencias de las élites corruptas dado el daño institucional producido.

Para el Parlamento Europeo, en una resolución sobre corrupción y derechos humanos, señala la relación entre corrupción y derechos humanos en los siguientes términos:

“E. Considerando que, en muchos países, la corrupción no solo constituye un importante obstáculo sistémico para la realización de la democracia, el respeto del Estado de Derecho, la libertad política y el desarrollo sostenible, así como de todos los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–, sino que también puede ser la causa de numerosas violaciones de los derechos humanos; que la corrupción es una de las causas de violaciones de los derechos humanos a la que menos importancia se atribuye, pese a que favorece la injusticia, la desigualdad –también por lo que respecta a los recursos financieros y económicos–, la impunidad, la arbitrariedad, los extremismos políticos y religiosos y los conflictos”⁴³.

42 Almagro, Luis. “Prólogo”, *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Editores Carlos Tablante y Mariela Antoniazzi, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, México, 2018, p. 14.

43 Parlamento Europeo. “Corrupción y derechos humanos en terceros países”, *Resolución*, 2017.

El Parlamento Europeo, describe amplias esferas que puede afectar el fenómeno de la corrupción. Desde la democracia, el Estado de derecho, desarrollo sostenible y los derechos humanos. Desde dicha óptica, tiene una conexión con distintas aristas que repercuten en la vida de la sociedad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*, mediante Sentencia, estableció la relación entre corrupción y derechos humanos de la siguiente manera:

“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 resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”⁴⁴.

Para la Corte, la corrupción genera efectos negativos en los derechos humanos, desde el goce y ejercicio de los mismos. Asimismo, resalta que la corrupción afecta a las personas más vulnerables, es decir, aquellos quienes no cuentan con la capacidad económica para corromper el sentido de los derechos y poder gozarlos y disfrutarlos. Situación que, con el tiempo resquebraja la confianza en las instituciones del Estado.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su Preámbulo destaca estar preocupada por lo siguiente:

44 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia*, 2018, párr. 241.

“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”.

El referido preámbulo, no se refiere directamente a la corrupción como fenómeno que afecte a los derechos humanos. Señala a la corrupción, como un seria amenaza para las instituciones, democracia, desarrollo sostenible⁴⁵ y el imperio de la ley como exigencia de los funcionarios públicos en su actuación.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción, igualmente en su Preámbulo señala lo siguiente:

“CONVENCIDOS de 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;

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”.

La Convención Interamericana, es un poco más justificativa que la Convención de las Naciones Unidas. Se refiere a la corrupción como fenómeno que afecta la legitimidad institucionalidad del Estado y los valores de toda sociedad democrática. Asimismo, resalta a la democracia *representativa* como

45 La rendición de cuentas, es incluso uno de los principios para realizar el objetivo 16 referido a “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

régimen que dado su naturaleza requiere combatir la corrupción para su misma pervivencia.

2. Derechos Humanos Afectados por la Corrupción

Considerando una interpretación en la que corrupción, ora directamente, ora indirectamente vulnera derechos humanos: ¿Qué derechos humanos son afectados? Generalmente, se suele señalar que afecta a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, pero también, se pueden afectar los derechos civiles y políticos dado sus altas capacidades de agresión a los derechos humanos.

Por un lado, el impacto de la corrupción, impide que el Estado pueda cumplir las expectativas sobre los derechos humanos. Los derechos más golpeados por el fenómeno de la corrupción, claramente son aquellos que implican un actuar positivo y que cuestan dinero para el Estado. Como señala Peters “[e]n la práctica, los derechos sociales son los que resultan más afectados”⁴⁶, por cuanto, “[l]a corrupción reduce los recursos disponibles para la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales”⁴⁷ o en otras palabras, la efectividad de estos derechos “depende de políticas y presupuesto públicos”⁴⁸.

Para explicar de mejor manera la idea, los derechos sociales, se afectan severamente ante conductas que impliquen para los titulares de esos derechos, tener que erogar cantidades –de manera ilegal– de dinero para disfrutarlos, cuando en principio son gratuitos y accesibles en igualdad de condiciones para todas las personas, debido al presupuesto y políticas que

46 Peters, Anne. “Corrupción...”, ob. cit., p. 32.

47 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción...*, ob. cit., párr. 152.

48 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos y lucha contra la impunidad y corrupción*, Resolución 1/17, 2017, p. 1.

previamente el Estado ha establecido, para que las personas gocen de tales derechos.

Es decir, los derechos sociales se reducen a un segundo plano y el interés individual de los funcionarios públicos -beneficio privado- se superpone al interés colectivo que presuponen. La igualdad ante la ley, el principio de legalidad y la seguridad jurídica se ven seriamente vulnerados en la descripción señalada.

Ejemplos de estas situaciones, pueden ser los supuestos del derecho a la salud o la educación pública y gratuita donde un funcionario solicita un soborno para que una persona vulnerable pueda acceder a ellos. También sería un supuesto, en el ámbito de políticas de vivienda promovidas por el Estado, donde los recursos para crearlas se desvían de manera ilegal. Aquí, se vulnera la obligación del Estado de cumplir los derechos humanos, por cuanto al desviar los recursos para garantizar los derechos o requerir sobornos para gozarlos, compromete seriamente el cumplimiento de los derechos sociales.

En efecto, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “[l]a 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”⁴⁹.

Por otro lado, también los derechos civiles clásicos o liberales se pueden ver afectados ante el fenómeno de la corrupción. Los derechos civiles, igualmente cuestan e implican dinero y, si se desvían los recursos que los realizan, también éstos derechos tendrían consecuencias severas. Sunstein y Holmes señalan que la “protección de los derechos individuales nunca es gratuita, porque siempre presupone la creación y el mante-

49 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción y derechos humanos*, Resolución 1/18, 2018, p. 6.

nimiento de relaciones de autoridad”⁵⁰. Por ello, las personas tienen el deber de pagar impuestos para precisamente contar con los derechos que dependen de esos impuestos. El problema, claramente radica en el control y manejo del dinero de los contribuyentes y es allí, donde la corrupción tiene su inserción en la afectación de los derechos civiles.

Por ejemplo, la corrupción en la administración de justicia puede poner en grave peligro derechos básicos, como lo es el derecho al debido proceso, cuando sólo gozan de las garantías judiciales aquellos quienes pagan soborno, caso en el cual Estado incumple su obligación de respetar los derechos humanos. También, y en sentido más grave, cuando los policías dependientes de la Administración pública, aceptan sobornos para comprar su silencio, ante la trata de personas en zonas territoriales propensas a éstas actividades, como las fronteras. Asimismo, cuando los funcionarios públicos de los servicios penitenciarios, requieren sobornos de los reclusos para que éstos puedan gozar de condiciones, que normalmente garantiza el ordenamiento jurídico.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: Tibi vs. Ecuador, a través de Sentencia, establece que la corrupción en los órganos penitenciarios de la Administración pública, afectan derechos civiles:

“En la Penitenciaría del Litoral el señor Tibi fue recluido en el pabellón conocido como ‘la cuarentena’, en el cual estuvo por 45 días, en condiciones de hacinamiento e insalubridad. En ese pabellón estaban recluidas entre 120 y 300 personas, en un espacio de 120m². Allí permaneció encerrado

50 Sunstein, Cass y Holmes Stephen. El Costo de los Derechos, por qué la libertad depende de los impuestos, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, p. 99. Igualmente, “the protection of individual rights is never free” because “always presupposes of relations of authority”; Sunstein, Cass y Holmes, Stephen. The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes. W.W. Norton, Chicago, 1999, p. 69.

las veinticuatro horas del día, el lugar no tenía ventilación ni luz adecuada y no se le proporcionó alimento. Tuvo que pagar a otros internos para que le trajesen comida (...) 152. La descripción de las condiciones en las que vivió el señor Daniel Tibi durante su detención evidencian que éstas no satisficieron los requisitos materiales mínimos de un tratamiento digno, conforme a su condición de ser humano, en el sentido del artículo 5 de la Convención⁵¹.

Ante esta situación, evidentemente se produce un grave menoscabo de los derechos civiles. El derecho a la integridad, igualdad, vida o dignidad humana en un sentido mucho más abstracto, se ven condicionados por la corrupción. En referencia a una apreciación similar, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, señala que “la situación de los presos que deben pagar sobornos a los guardias para evitar los malos tratos o gozar de buenas condiciones de detención; este tipo de corrupción afecta indirectamente a todo un grupo⁵².

Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, mediante Sentencia, señala el efecto producido por la corrupción en la adopción de niños y niñas y la trata de personas, en la forma siguiente:

“242. La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción (...) La Corte destaca que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco

51 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: *Tibi vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia, 2004, párrs. 90.46 y 152.

52 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*, A/HRC/28/73, 2015, p. 11.

de corrupción, en el que (...) tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos (...) si bien por vía administrativa y por procedimiento notarial, es posible llevar a cabo actos voluntarios de trascendencia, cuando se trata de la adopción de niñas o niños debe cuidarse que la simplificación del procedimiento no llegue al extremo de permitir una cosificación de la niña o niño y abrir el espacio para la trata de personas⁵³.

Por tanto, el efecto de la corrupción en los derechos humanos es de dimensiones importantes. No sólo afecta los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, sino también los derechos civiles básicos de la persona, ya que todos los derechos humanos, de alguna manera, tienen implicaciones cuando se produce corrupción por parte -especialmente- de las instituciones públicas, como lo es, por excelencia, la Administración pública.

V. LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO INSTRUMENTO PROTECTOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un instrumento, que combate la corrupción producida en el Estado, especialmente en la Administración pública, es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas, en sus distintas dimensiones y sentidos, cuenta con medios que, si se materializan dentro de un ambiente democrático de organización del poder, pueden ser de gran utilidad para estimular transparencia, calidad democrática y el buen gobierno-administración. Así, es importante tomar en consideración la justificación y preocupación que se señala en su Preámbulo, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno:

53 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso: *Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia, 2018, párrs. 242 y 244.

“Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas”.

Cuando un gobierno, no rinde cuentas, ampara y facilita la corrupción, lo que también produce no considerar las necesidades de los ciudadanos y estar alejado del interés general, como efecto. En contraste, cuando un gobierno rinde cuentas, no protege la corrupción y evita desvincularse de los intereses de sus representados. Rendir cuentas, en esencia, es ser un buen gobierno responsable y no rendirlas, es ser un mal gobierno que se desorienta de los propósitos del Estado democrático de derecho.

Por otra parte, la lucha contra la corrupción y en favor de los derechos humanos, es una lucha común, que debe ir junta y no puede ir separada. Los gobiernos, con altos índices de corrupción, rechazan la transparencia y la rendición de cuentas y no respetan los derechos humanos⁵⁴. Es decir, proteger derechos humanos y combatir la corrupción, no son ideas contradictorias, sino que se relacionan en la búsqueda de fines comunes. De esta manera, combatir institucionalmente la corrupción, significa consecuentemente proteger los derechos humanos, mediante mecanismos institucionalizados de control y garantía de los derechos humanos.

54 Hemsley, Ralph. “Human Rights & Corruption States’ Human Rights Obligation to fight Corruption”, *Journal of Transnational Legal Issues*, Vol. 2, Issue 1, 2015, pp. 12-13.

En ese sentido, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos constituyen una medida preventiva de lucha contra la corrupción”⁵⁵ y de acuerdo con la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “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” e inversamente, “cuando esos principios se defienden y aplican, es el medio más eficaz de lucha contra la corrupción”⁵⁶. Bajo esta idea, elementos importantes para lograr combatir la corrupción son la no discriminación, transparencia, participación y especialmente, la rendición de cuentas.

Según destaca la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “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”. Conforme a esta apreciación, se resalta el deber de los funcionarios públicos que, mediante el poder otorgado por los electores, ejercen su representación en las instituciones públicas y deben ser objeto de control, pues no es una cesión absoluta de poder. En un Estado democrático de derecho, el poder es limitado y responsable. Así, controlar el poder mediante prevención, detección y sanción de la corrupción, precisamente representa gran parte del contenido de la rendición de cuentas.

Asimismo, continúa señalando otros elementos importantes de la rendición de cuentas como instrumento de lucha contra la corrupción:

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción...*, ob. cit., párr. 122.

56 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *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, 2013, párr. 123.

“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”⁵⁷.

Este punto de vista, pone de relieve los órganos judiciales de la administración de justicia y la posibilidad de contar con recursos para proteger los derechos humanos mediante la reparación. Por supuesto, si la administración de justicia también se encuentra impregnada por la corrupción, los recursos serán ilusorios, e incluso, valga mencionar, en órganos administrativos con funciones jurisdiccionales como el Tribunal de Cuentas en Argentina, que es un organismo interesante para controlar la Administración pública y la gestión de recursos públicos. Por ello, se refiere también a otros mecanismos regionales y globales de rendición de cuentas, como los tribunales internacionales regionales y las comisiones internacionales encargadas de vigilar el cumplimiento de obligaciones internacionales sobre derechos humanos.

En otras palabras, los distintos tipos de rendición de cuentas son fundamentales para proteger los derechos humanos. Desde el punto de vista vertical, las elecciones libres y los medios de comunicación tienen una importancia lógica. Ambos, son elementos del Estado democrático de derecho y medios de canalización de las exigencias de la sociedad. La elección de quienes representan a los electores y la libertad de los medios de comunicación, ejercen una presión en el manejo

57 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción...*, ob. cit., párr. 120.

de los recursos públicos y el cumplimiento de los derechos humanos, ya sean civiles o sociales.

Desde el punto de vista horizontal, existen instituciones en un mismo nivel, encargadas y capacitadas para controlar el poder, mediante sanciones jurídicas que responsabilizan a los funcionarios públicos. Las sanciones jurídicas, tienen un rol central en la obligación de rendir cuentas de manera efectiva. En este punto de vista, tienen protagonismo órganos legislativos como el parlamento, órganos judiciales como los tribunales y órganos administrativos como las contralorías, quienes controlan, fiscalizan, inspeccionan y sancionan.

Todos estos órganos, en un mismo nivel de jerarquía ejercen un control de rendición de cuentas para delinear una función pública transparente, sin discriminación en el disfrute de los derechos y con responsabilidad de quienes son los encargados de dirigir el Estado, para cumplir los valores y principios constitucionales. De esta forma, se concretiza a la rendición de cuentas como “la piedra angular de los derechos humanos”⁵⁸, donde el sistema de pesos y contrapesos desde una percepción democrática, son fundamentales para proteger los derechos humanos.

CONCLUSIONES

El concepto de rendición de cuentas, es variado y por ello, difícil de precisar. Su traducción de *accountability*, no es exacta y conlleva dificultades. No sólo existe el deber político de rendir cuentas que exige un régimen democrático. Es también, un deber jurídico que demanda el ordenamiento jurídico y un derecho político con el que cuenta el electorado por el poder conferido a sus representantes en las instituciones.

58 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *¿Quién debe Rendir Cuentas? Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después de 2015*, p. 4.

No obstante, de ser un deber jurídico y un derecho político, es también un principio por el cual, la Administración pública se encuentra orientada.

La corrupción, es un fenómeno que destruye la democracia, el ordenamiento jurídico y los derechos humanos. Hablar de corrupción en el Estado y específicamente, en la Administración pública, es hablar de degeneración institucional. Los derechos humanos, se vulneran gravemente, tanto en entornos donde hay corrupción, como por la misma corrupción, ya sea directa e indirectamente. No sólo los derechos sociales, que implican un actuar positivo del Estado se ven alterados ante este fenómeno. También se vulneran derechos humanos, como los civiles y políticos, que en principio implican una abstención estatal.

En contraste, la rendición de cuentas, es un instrumento esencial del Estado de democrático de derecho. Para contar con instituciones sólidas y alta calidad democrática, es necesario responsabilizar a los gobernantes que representan a la sociedad, por el ejercicio de sus funciones. Delimitar bajo parámetros de razón, la actuación de los órganos estatales, responsabilizarlos y sancionarlos ante conductas ilegales como la corrupción, es esencial para cualquier régimen democrático. Rendir de cuentas para el Estado Democrático de Derecho, es indispensable para su supervivencia.

Rendir cuentas, precisamente es un instrumento anti-corrupción. La institucionalización integral de los distintos sentidos de la rendición de cuenta, esto es, rendición de cuentas vertical y horizontal, promueve mayor transparencia en el ejercicio de la función pública. Asimismo, protegen los derechos humanos al contar con órganos estatales, incluyendo órganos administrativos, cuyo objeto es controlar e inspeccionar el manejo de los recursos de la cosa pública, que, en definitiva, son un medio para materializar los derechos humanos en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, controlar a quienes representan a la sociedad en las instituciones públicas, es controlar que cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos. Estar legalmente habilitado, para sancionar la corrupción, es un requisito de todo diseño institucional cuyo objeto sea la promoción de los valores democráticos. La institucionalización legal de la rendición de cuentas y su materialización, es una buena medida para prevenir y sancionar la corrupción. Por todo lo anterior, la rendición es un instrumento protector de los derechos humanos.