

La corrupción como mecanismo de discriminación

Corruption as a discrimination mechanism

Yvana Lucía Novoa Curich*

Resumen:

El presente artículo de investigación versa sobre el fenómeno de la corrupción no solo como delito, desde la perspectiva del derecho penal, sino como la causa de vulneraciones de derechos fundamentales. El artículo explica el concepto de corrupción y sitúa este fenómeno en el marco jurídico internacional. De igual manera, se desarrolla el contenido del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Se expone, con la ayuda de ejemplos, cómo es que la corrupción vulnera derechos humanos, afectando en mayor medida y de manera particular a grupos en situación de vulnerabilidad, y cómo así termina siendo un mecanismo de discriminación estructural en Perú.

Abstract:

This research paper deals with the phenomenon of corruption as a crime not only from the perspective of criminal law, but as the cause of violations of fundamental rights. The article explains the concept of corruption and places this phenomenon in the international legal framework. Likewise, the content of the right to equality and the prohibition of discrimination is developed in this article. It exposed, with the help of examples, how that corruption violates Human Rights, affecting vulnerable groups in a particular and special way, and how well it ends up being a mechanism of structural discrimination in Peru.

Palabras clave:

Corrupción - Administración Pública - Derechos Humanos - Igualdad y No Discriminación - Grupos Vulnerables

Keywords:

Corruption - Public Administration - Human Rights - Equality and Nondiscrimination - Vulnerable Groups

Sumario:

1. Introducción - 2. Definición de corrupción -3. Derecho a la igualdad y no discriminación - 4. Corrupción como mecanismo de vulneración de derechos - 5. Corrupción como mecanismo de discriminación estructural - 6. Conclusiones y recomendaciones - 7. Bibliografía

* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno por la misma casa de estudios. Postítulo en Transparencia, Accountability y Lucha contra la corrupción por la Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Penal y Corrupción (DEPEC). Ha sido Investigadora del Área Anticorrupción del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP. Actualmente, es Abogada Monitor del Centro de Información Abierta Liber. Contacto: yvana.novoa@pucp.pe.

1. Introducción

La corrupción es un problema de gran envergadura al punto de que existen diversos instrumentos internacionales que regulan las obligaciones que los Estados deben cumplir en materia de prevención, control y sanción de la corrupción. No obstante, la corrupción despliega efectos que no solo inciden en el ámbito económico y político del país. Tiene consecuencias nocivas en un ámbito fundamental para el desarrollo de una sociedad: los Derechos Humanos.

Entender cuáles pueden ser las consecuencias de la corrupción a este nivel es indispensable para idear, diseñar y ejecutar mecanismos de prevención y proscripción eficientes y eficaces. En un país con un y tejido social fracturado como lo es el Perú, la corrupción ataca de manera particular a grupos vulnerables y, por lo tanto, se convierte en un mecanismo de discriminación estructural y que perpetúa de la pobreza.

2. Definición de corrupción

La corrupción puede ser definida como “*el abuso de un poder encomendado para obtener beneficios particulares (económicos o no) que viola la norma en perjuicio de intereses generales o del interés público*”¹. En este orden, pueden identificarse tres elementos esenciales²:

- Antinormatividad: los actos de corrupción implican la vulneración de normas penales, administrativas y/o éticas.
- Interés privado: los actos corruptos están orientados a la obtención de un beneficio privado, el cual puede ser para el autor de la conducta corrupta o para una tercera persona.
- Abuso de la función: Todo acto de corrupción supone el abuso de la función pública.

De forma complementaria, es adecuada la definición de corrupción contenida en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (2012-2016), según el cual aquella consiste en “*el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona*”³. Se trata de un concepto acertado en tanto comprende no solo los actos de corrupción que se dan al interior de las instituciones estatales, sino también aquellas conductas cometidas por agentes del sector privado y que también pueden tener efectos perjudiciales para la ciudadanía. Pero sobre todo, es importante que la definición comentada reconozca expresamente la transgresión de derechos fundamentales que los actos corruptos ocasionan.

En el ámbito internacional, el fenómeno de la corrupción ha sido regulado por la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)⁴, siendo esta última la más reciente y completa en el desarrollo de la regulación de este problema. Si bien ninguno de estos tratados internacionales contiene un concepto expreso de qué debe entenderse por corrupción, sí contienen y enumeran las conductas irregulares que deben ser sancionadas por los Estados y, además, hacen referencia a que la corrupción es un problema que afecta el desarrollo de los Estados y la sociedad y, en tanto el desarrollo debe ser entendido como la satisfacción de derechos, las convenciones permiten reforzar la idea de que la corrupción impacta de modo negativo en los derechos fundamentales.

1 Yvan Montoya Vivanco, coord., *Manual sobre delitos contra la administración pública*. (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015): 18.

2 Yvan Montoya Vivanco, coord., *Manual (...)*, 17.

3 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (2012-2016).

4 La CICC fue adoptada en 1996 y ratificada por el Estado peruano el 6 de abril de 1997. Por su parte, la CNUCC fue ratificada por Perú el 16 de noviembre de 2004.

De esta forma, la CICC indica en su Preámbulo que los Estados parte están “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”. En similar sentido, el Preámbulo de la CNUCC establece lo siguiente: “preocupada 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”.

La corrupción es entonces la vulneración de los principios que rigen el ejercicio de la función pública. En este sentido, es una trasgresión al principio de buen gobierno, nuevo parámetro con el cual se mide la legitimidad de la actuación de los poderes y entidades estatales, los cuales tienen como fin principal servir a la ciudadanía a efectos de procurar el goce real y pleno de sus derechos fundamentales. El buen gobierno ocupa el rango de principio constitucional que se desprende de los artículos 39, 44 y 45 de la Constitución, puede ser definido, en primer lugar, como:

“el adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes de función estatal, garantizando la realización de los derechos humanos y la protección del interés público, proveyendo marcos institucionales transparentes y participativos para el eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, como medio para asegurar el desarrollo de todos los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad”⁵.

Es decir, la corrupción es la contradicción de los principios del buen gobierno⁶ y, por lo tanto, obstruye la garantía y protección de derechos fundamentales que debe provenir del Estado como garante de la ciudadanía.

3. Derecho a la igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación se encuentran contenidos en el artículo 2 inciso 2 por el cual toda persona tiene derecho “a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

Este derecho, también, se encuentra protegido también en el ámbito internacional. En primer lugar, en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), se cuenta con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre la cual, en su artículo II contempla que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Por su parte, en el mismo plano interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos indica en su artículo 1 la obligación de respetar los derechos, de la siguiente manera:

*“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.
(...)”.*

5 Alberto Castro, “Legalidad, Buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno”, en *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. (Lima: Facultad de Derecho PUCP, 2014), 248.

6 Juli Ponce Sole, “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, en *Anuario de Gobierno Local. Institut de Dret Públic*. (Mayo 2013):101.

Asimismo, el artículo 24 de este tratado contiene el derecho a la igualdad ante la ley, por el cual *“todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”*. Sobre este artículo, se puede afirmar que la Convención Americana no solo proscribe la discriminación en relación con los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo vinculado a todas las normas que el Estado apruebe y aplique en su ordenamiento interno⁷.

Por otro lado, en el Sistema Universal de las Naciones Unidas (ONU), es necesario hacer referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual dispone en su artículo 1 que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*.

Adicionalmente, este instrumento declara en su artículo 2 que: *“1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (...)”*. De igual forma, la Declaración Universal dispone en su artículo 7 que *“todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”*.

En el ámbito de las Naciones Unidas también se cuenta con un tratado internacional al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual consagra en su artículo 2 lo siguiente:

“1. Cada uno de los Estado Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)”.

En este Pacto, el artículo 3 indica que *“los Estado Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”*. De igual forma que en el marco de la OEA, en el artículo 26 del Pacto se dispone que:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En este orden de ideas, puede afirmarse que el principio de igualdad y no discriminación es una norma de *ius cogens*⁸ sobre la cual, por ende, no cabe pacto en contrario. Como puede apreciarse, la prohibición de discriminación y el reconocimiento de que todos los seres humanos nacen libres e iguales es una premisa que se reitera en los principales instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos. Se reafirma entonces que derecho a la igualdad y no discriminación es la piedra angular sobre la cual reposa el ordenamiento jurídico tanto nacional como internacional. Ningún derecho podrá ser ejercido ni gozado si no se garantiza igualdad y no discriminación cuando alguna persona desea hacer valer alguno de sus derechos.

7 Corte IDH, caso Yatama, párrafo 186.

8 Christian Courtis, *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*. (Ginebra: Comisión Internacional de Juristas), 16.

Pues bien, el concepto de igualdad debe ser comprendido desde dos dimensiones o planos complementarios. Por un lado, se está ante un principio que organiza la actuación del Estado y es el núcleo del sistema constitucional democrático y, por otro lado, se trata de un derecho fundamental⁹.

Para el Tribunal Constitucional peruano la igualdad implica: “a) la abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable, y; b) la existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas”¹⁰.

Para comprender la noción de igualdad en sus dos dimensiones, resulta imperativo abordar el concepto de igualdad de trato. El derecho a la igualdad ante la ley consiste en que todas las personas deben recibir el mismo trato por parte del Estado cuando se encuentren aquellas en una misma situación. Cuando ante una misma circunstancia alguien sea tratado de manera desigual, se estará ante un acto de discriminación.¹¹ Es decir, “la discriminación implica un trato desigual entre los iguales” el cual no responde a motivos objetivos y razonables¹².

Con respecto a la razón de ser de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que:

“La noción de igualdad se desprende directamente de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad”¹³.

En este orden de ideas, el Estado y también los particulares tienen obligaciones como producto de la prohibición de discriminar y con la finalidad de proteger y respetar el derecho de los demás a no ser discriminado, por lo que, “además de prohibir que el Estado discrimine en su accionar, se le imponen obligaciones positivas consistentes en erradicar las prácticas discriminatorias existentes en el ámbito público y también en el privado”¹⁴.

Es decir, el Estado tiene el deber de asegurar la igualdad ante y en la ley, así como el deber de garantizar que dicha igualdad se materialice en la realidad. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional opina que “el principio de igualdad se concretiza en el plano formal mediante el deber estatal de abstenerse de la producción legal de diferencias arbitrarias o caprichosas; y en el plano material apareja la responsabilidad del cuerpo político de proveer las óptimas condiciones para que se configure una simetría de oportunidades para todos los seres humanos”¹⁵. Esta última idea se encuentra referida directamente a la oportunidad que todas las personas deben tener por igual de disfrutar plenamente y en los hechos de todos sus derechos. A esto se le llama igualdad material.

Consecuentemente, el principio y derecho a la igualdad es una regla que tiene que ser observada tanto al momento en que el Estado emite una ley –y cuando esta se aplica– así como en el actuar de los funcionarios públicos en relación con el cumplimiento de los demás derechos recogidos en la Constitución. En este sentido, el derecho a la igualdad es

9 Marcial Rubio, Francisco Eguiguren y Enrique Bernal, *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución*. (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013), 144-145.

10 STC N° 0018-2003-AI/TC del 26 de abril de 2004.

11 Luis Huerta Guerrero, “El derecho a la igualdad”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Año 11-2005, N° 11):308.

12 Luis Huerta Guerrero, “El derecho a la igualdad”, 314.

13 Opinión Consultiva OC-4/84.

14 Christian Courtis, “Dimensiones (...)”, 3.

15 STC N° 0261-2003-AA/TC del 26 de marzo de 2003.

un derecho relacional en tanto su vulneración siempre se encuentra ligada a la transgresión simultánea de otro derecho¹⁶.

Cuando se está ante un trato diferenciado, arbitrario y que tenga como resultado la restricción de un derecho, se transgrede el principio de igualdad. No obstante, para que esta diferenciación injustificada sea considerada discriminación, será necesario analizar cuáles han sido los motivos por los cuales se ha hecho la distinción en cuestión. Para afirmar que se trata de un acto discriminatorio, la diferenciación deberá responder a un motivo o recaer sobre un grupo de personas históricamente vulnerable, sea por su sexo, raza, condición social, etc. Es decir, sobre los motivos taxativamente enumerados en la Constitución y/o en los instrumentos internacionales citados líneas arriba. Dicha distinción arbitraria y sobre motivos prohibidos deberá tener como objeto o como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de un derecho o libertad fundamental¹⁷.

3.1. Discriminación estructural

La discriminación estructural consiste en la diferenciación injustificada basada sobre motivos prohibidos y que se asienta en la cultura de una sociedad. La conformación social y sus instituciones, de manera histórica, se construyen sobre la situación de discriminación a uno o diversos grupos.

La desigualdad estructural, en otras palabras, está referida a desigualdades de derecho o de hecho que son el resultado del sometimiento que grupos vulnerables sufren de manera sistemática y a causa de prácticas sociales complejas, prejuicios y creencias. El común denominador de estos grupos históricamente marginados es la historia de discriminación y prejuicios sociales negativos que recaen sobre ellos, los cuales terminan siendo reforzados por acción u omisión en las normas del Estado que los alberga, haciendo que dichos grupos tengan menos posibilidades de defender sus derechos¹⁸.

El concepto de discriminación estructural puede ser comprendido entonces, como la evolución de la idea de igualdad y no discriminación a efectos de poner énfasis en la dimensión material de este derecho y demandar del Estado un papel protagónico en la consecución del equilibrio social a través de la protección de grupos históricamente excluidos¹⁹.

La discriminación es violencia y, en este sentido, *“(...) la violencia estructural es invisible, se inserta en la estructura social, es normalizada por instituciones estables y por la experiencia regular de las personas y de las organizaciones. Así, el clientelismo, la pobreza, la discriminación y otras manifestaciones de la violencia se vuelven parte del devenir rutinario de nuestra sociedad”*²⁰. Más adelante profundizaremos sobre la relación entre corrupción, pobreza y discriminación.

4. Corrupción como mecanismo de vulneración de Derechos Humanos

El fenómeno de la corrupción tiene como consecuencia inmediata la vulneración de derechos, tal como fue explicado en el primer acápite de este artículo. A continuación se explicará cómo la corrupción puede obstaculizar el ejercicio de diversos derechos humanos a través de ejemplos.

16 Francisco Eguiguren Praeli, “Principio de Igualdad y derecho a la no discriminación”, en *Ius Et Veritas*, (Año 8. Nº 15-1997), 63-64.

17 Marcial Rubio, Francisco Eguiguren y Enrique Bernal, “Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (...)”, 157.

18 Paola Pelletier Quiñones, “La “discriminación estructural” en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista IIDH*. (Vol. 60): 207. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>

19 Víctor Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Revista SUR Internacional de Derechos Humanos*. (Vol. 6 Nº 11, 2009). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24902.pdf>

20 Christian Gruemberg y Victoria Pereyra, 2010, “Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género”, en *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*, 42 (Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010).

- Corrupción y género

El problema de la corrupción impacta de forma particular sobre las mujeres. Por ejemplo, en el marco de un proceso judicial, mientras que un operador de justicia puede solicitar a un hombre una contraprestación monetaria indebida a cambio de realizar u omitir un acto propio de su función, es más probable que a una mujer se le pida un favor sexual como contraprestación a cambio del mismo “servicio”.

Por otra parte, es un hecho el que muchas mujeres ocupen el rol de amas de casa y se encarguen de la crianza y dirección del hogar. En este contexto, las mujeres son quienes se encuentran en una relación de mayor dependencia de los servicios públicos²¹ como agua, luz o salud, a fin de poder cuidar a sus hijos. Necesitan de sistemas de agua y desagüe para poder lavar y cocinar para la familia; necesitan de gas y luz para preparar los alimentos, etc. Por este motivo, cuando la provisión de bienes y servicios de primera necesidad es encargada, a través de procedimientos irregulares o colusorios, a empresas privadas que no cumplen con los requisitos necesarios para prestar dichos servicios con la mejor calidad posible, la baja calidad de los servicios públicos prestados incidirá negativa y gravemente en el ejercicio del derecho de esas mujeres y sus hijos a un nivel de vida adecuado y en las labores diarias de dichas madres y amas de casa.

Otro ámbito en el que la corrupción puede afectar de manera diferenciada a las mujeres es ante el problema y riesgo de la trata de personas. El Estado tiene la obligación de prevenir la trata de personas en el país. Para ello, se instauran controles en las fronteras y mecanismos de seguridad y control de identidad en el sistema de transporte interprovincial, por ejemplo.

Si en estos puntos de control los funcionarios encargados no cumplen con su función de vigilancia y prevención, sino que aceptan o solicitan sobornos a cambio de no controlar la identidad de los pasajeros o cobran sobornos a cambio de permitir el funcionamiento de locales destinados a la explotación sexual, entonces se estará ante un escenario más en el cual la corrupción refuerza la vulnerabilidad de ciertos grupos y coadyuva a la lesión de sus derechos.

- Debido proceso ²²

El derecho al debido proceso se ve afectado negativamente cuando, por ejemplo, en un proceso judicial una de las partes soborna al juez con el objetivo de que éste le dé la razón en el caso que se encuentra resolviendo. En una situación como esta, la parte que no pagó el soborno -sea porque no se le ocurrió la prohibida idea de realizar el pago indebido o sea porque no cuenta con dinero suficiente como para solucionar su problema por la vía paralela irregular- no se encuentra en igualdad de condiciones para defender su postura frente al juez ni se encuentra “jugando” bajo las mismas reglas preestablecidas legalmente ya que la corrupción constituye un sistema de reglas paralelo que busca solucionar problemas de modo más rápido.

- Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Puede afirmarse que la corrupción golpea de manera directa la satisfacción de los DESC. Actos corruptos como el delito de peculado (apropiación de bienes o caudales públicos, que pueden estar destinados a la provisión de servicios públicos), el delito de malversación (desvío de fondos previamente destinados a un servicio público determinado) o el delito de colusión (acuerdos subrepticios entre funcionarios públicos y privados interesados, a través de los cuales se defrauda al Estado en el marco de cualquier contratación u operación

21 Christian Gruenberg, “Integrando los derechos humanos en la agenda anticorrupción: Desafíos, posibilidades y oportunidades”, *Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos* (enero 2008): 44.

22 RPP NOTICIAS. Portal de Noticias. Redacción: 25 de febrero del 2016. http://rpp.pe/mundo/actualidad/peru-entre-los-paises-mas-corruptos-para-conseguir-sentencias-judiciales-noticia-941089?ns_source=self&ns_mchannel=portada.home&ns_campaign=content.cronologico&ns_linkname=9

económica en la que el Estado participe) son conductas que con mayor probabilidad terminarían generando un efecto negativo y hasta grave en la prestación de servicios públicos de calidad. Consecuentemente, derechos como la salud, educación o vivienda no podrían ser satisfechos ni ejercidos de manera adecuada por la ciudadanía.

En relación al derecho a la salud, este se ve afectado por el desvío de medicamentos de los hospitales y centros de salud públicos a farmacias y clínicas privadas. De igual forma, cuando el personal público del sistema de salud solicita sobornos a cambio de prescribir medicamentos correctos para determinado tratamiento médico, o de dar atención oportuna a los pacientes.

Con respecto al derecho a la educación, se pueden brindar varios ejemplos sobre cómo aquel podría verse conculcado por efecto de la corrupción. Actos irregulares como el cobro de sobornos a cambio de aceptar la inscripción de un niño o niña en la escuela pública implica que quien tenga dinero para pagar el cobro indebido de la matrícula, será quien pueda estudiar a pesar de que la educación pública primaria es gratuita en todos los casos. También se vulnera el derecho a la educación cuando los profesores de colegios públicos exigen a los padres y madres de familia que compren los libros de texto en determinadas editoriales y/o tiendas con las cuales se pactó subrepticamente primero.

Otra situación en la cual puede verse perjudicado el disfrute de este derecho es cuando en un proceso de licitación se otorga la buena pro para la construcción de colegios estatales a una empresa que no contaba con los requisitos necesarios según las bases del concurso y la construcción de la escuela es realizada de manera inadecuada, poniendo en riesgo al alumnado y paralizándolo sus estudios cuando las estructuras de la escuela comienzan a presentar fallas graves.

En torno al derecho a la vivienda, su disfrute se ve obstaculizado cuando, por ejemplo, una municipalidad otorga permisos de construcción de edificios residenciales o de vivienda a empresas que no cumplen con los requisitos que se necesitan para diseñar y construir adecuadamente o cuando algún funcionario municipal intercambia permisos de construcción por sobornos.

En consecuencia, es correcto afirmar que *"(...) la corrupción en el sistema de compras y contrataciones distorsiona la asignación eficiente de los recursos públicos provocando que la inversión pública se realice en obras y servicios que no responden a las necesidades reales de las personas, sino a fuertes intereses particulares de funcionarios públicos y empresas del sector privado"*²³.

- Derecho a la participación y derecho de acceso a información pública

Allí donde hay corrupción institucionalizada, la cultura del secretismo prima en el seno de las entidades estatales. Los funcionarios inmersos en las redes de corrupción, por lógica, buscan no ser descubiertos y que dichas redes que les proveen beneficios indebidos no sean desarticuladas. Por ello, cuando un ciudadano o ciudadana desea acceder a información pública que puede ser sensible y reveladora de actos de corrupción, la entrega de dicha información es negada, lo cual transgrede directamente el derecho de acceso a información pública y, por añadidura en muchos casos, también se vulnera el derecho a participar. Y es que la participación ciudadana solo puede ser ejercida cuando se cuenta con información necesaria y suficiente, la cual es necesaria para formar parte del proceso de consulta, toma de decisiones relevantes para la ciudadanía, fiscalizar a las autoridades y denunciar o para, simplemente, dar una opinión sobre la actuación del Estado.

Cabe anotar que el derecho de participación así como el derecho de acceso a la información pública son absolutamente necesarios para prevenir y combatir la corrupción. Esto

²³ Christian Gruenberg, "Integrando los derechos humanos (...)", 37.

encuentra sustento en el artículo 45° de la Constitución que establece que “el poder del Estado emana del pueblo”.

5. Corrupción como mecanismo de discriminación estructural

Como se ha expuesto anteriormente, la corrupción es el abuso de poder. En este orden de ideas, es un acto arbitrario que involucra y perjudica a diversas personas ajenas al ejercicio de la función pública pues se emplea de modo indebido el poder público que, por definición debería estar al servicio de la ciudadanía. Al ir en contra de esa función de servicio, los destinatarios del servicio son los que, justamente, se ven seriamente perjudicados por los actos de corrupción en la administración pública. Entonces, *“los actos de corrupción significan (...) una forma de discriminación (...) una forma de trato arbitrario; es decir, de discriminar o excluir a otras personas de dicha ventaja o beneficio, sin justificación objetiva”*²⁴.

Como se ha tratado de explicar a lo largo de este artículo, quienes más afectados resultan por los actos de corrupción son las personas en situación de vulnerabilidad que, además, suelen ser pobres. Estas sufren una situación de discriminación múltiple pues sus necesidades de redistribución y de reconocimiento²⁵ no se ven satisfechas por parte del Estado, por el contrario, son ignoradas y se pasa por encima de ellas. Las necesidades que quienes viven en pobreza extrema tienen están referidas a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales. Como se ha podido exponer y como puede desprenderse del sentido común, derechos como la salud, el agua, la vivienda, la educación, etc., son absolutamente necesarios para sobrevivir a distintos niveles; es decir, para tener una vida de calidad y poder exigir el goce y ejercicio pleno de los demás Derechos Humanos de los que se es titular.

En un sistema institucional corrupto, los operadores del sistema solo hacen caso o dan cabida a los grupos de poder cuya capacidad económica les permite influir en la toma de decisiones importantes para la sociedad o el Estado. En el núcleo de este modo de funcionamiento paralelo pero institucionalizado, se encuentra la exclusión de los grupos marginalizados (pueblos indígenas, mujeres, campesinos, adultos mayores, etc.) quienes, al no tener poder económico ni de influencia, no pueden ejercer su derecho de participación y, por lo tanto, son discriminados y en la toma de decisiones importantes que les conciernen.²⁶ Al respecto, es pertinente anotar lo siguiente:

*“La ocurrencia sistemática de actos de corrupción dentro de las instituciones del Estado genera una sensación de total abandono y pérdida de confianza en los ciudadanos. Hay que tener en cuenta, además, que la situación de la corrupción, de hecho, impide el acceso a la protección de las instituciones públicas o del sistema de administración de justicia al que entran otros ciudadanos dispuestos y en la capacidad económica de corromper autoridades quienes son percibidos como, efectivamente, protegidos en sus derechos. Ello implicaría una afectación al principio de igualdad, ya que si una persona corrompe a un funcionario público adquiriría el estatus privilegiado en relación al resto de individuos en su misma situación, por tanto, la corrupción resulta discriminatoria en su propósito y en sus efectos”*²⁷.

Es decir, la práctica sistemática de actos de corrupción se ve posibilitada y facilitada con mayor intensidad en sociedades e instituciones donde la inequidad y la exclusión social

24 Marianne Gonzales Le Saux y Claudio Nash Rojas (editores), “Transparencia, Lucha contra la corrupción y Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Informe de la Tercera reunión regional de especialistas. (Santiago de Chile, 7 y 8 de noviembre de 2011), 23.

25 Christian Courtis, Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación, p. 24.

26 Claudio Nash Rojas y otros, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. (Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2014), 70.

27 Yvan Montoya Vivanco (coord.), *Manual sobre delitos contra la administración pública*. 20.

son la característica predominante²⁸. La inequidad es una característica que se asienta en las propias estructuras de una sociedad. Dicha desigualdad supone que el Estado no ha sido capaz de cumplir con el principio de igualdad formal y, mucho menos ha sido capaz de garantizar condiciones de igualdad material entre sus ciudadanos.

Al no haber entonces, por ejemplo, igual nivel de educación adecuada entre todos, ni igual oportunidad de acceder a empleo o recursos, el resultado de la ecuación arroja pobreza. Allí donde hay pobreza, no hay empoderamiento sobre los derechos fundamentales. No hay posibilidad de control ciudadano ni de participación. Por lo tanto, la corrupción sigue avanzando y tejiendo redes o telas que van obstruyendo todos los espacios en los cuales podría crecer un poco de desarrollo. La corrupción necesita de la exclusión y la discriminación para subsistir como sistema paralelo. La pobreza permite el clientelismo y, a su vez, el clientelismo o la corrupción generan pobreza. Así pues, la corrupción aumenta la pobreza pero, sobre todo, la genera²⁹.

De esta forma, se prefieren a ciertos individuos o grupos por encima de otros. Estos últimos, que no están empoderados en el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, devienen en ciudadanos de segunda clase. Se instaura un círculo vicioso por el cual la corrupción afecta a los grupos más excluidos, los cuales difícilmente pueden ser consultados sobre sus necesidades o demandas y es más complicado que las autoridades e instituciones puedan acceder a ellos a causa de su ubicación distante, idioma, pobreza o su recelo de la autoridad. Por lo cual se puede indicar que una característica propia de los grupos en situación de vulnerabilidad es que no se encuentran preparados para defender sus derechos e intereses, lo que termina replicando los efectos de la discriminación³⁰.

Por otro lado, hay casos donde es difícil comprender las violaciones de Derechos Humanos sin tomar en consideración el factor corrupción. Uno de ellos es el caso Campo Algodonero vs. México, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró responsable internacionalmente al Estado mexicano por la violación de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos en el marco de las desapariciones y asesinatos de jóvenes mujeres en ciudad Juárez.

El Estado mexicano fue demandado ante la Corte Interamericana por su supuesta responsabilidad por la desaparición y ulterior muerte de jóvenes mujeres cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonerero de Ciudad Juárez en noviembre de 2001. En concreto, se responsabilizaba al Estado por la falta de medidas de protección a las víctimas; por la falta de prevención de dichos crímenes pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado como resultado a centenares de mujeres y niñas asesinadas por la ausencia de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, por la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada a los familiares. Todo esto conformó un contexto de discriminación que no solo se ciñe a las desapariciones y homicidios donde las víctimas son únicamente mujeres y de condición humilde, sino que también es replicada desde los distintos niveles de actores que luego se ven involucrados en el caso a partir del conocimiento de la denuncia por desaparición de las jóvenes.

Las desapariciones de Campo Algodonero responden, sin duda alguna, a una cultura de discriminación contra la mujer. Esto reafirma lo indicado por Ekeanyanwu cuando señala que *"hay manifestaciones específicas de la corrupción que llevan "cara y toga de mujer", y que están cargadas de prejuicios contra las mujeres. Ejemplos de ello son temas como la trata de personas, el acoso sexual (...)"*³¹.

28 Christian Gruemberg y Victoria Pereira, "Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género", en *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa*. (Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010), 42.

29 La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. E/CN.4/Sub.2/2003/18.

30 ICHRP y FUNDAR, *La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate de la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*, (Ginebra, 2011), 5.

31 Lilian Ekeanyanwu, "Nexo entre género y corrupción ¿Mito o realidad?", en *Género y Corrupción: las mujeres en la democracia participativa*, Monique Thiteux-Altschul, (Buenos Aires: Editorial Zorzal, 2010), 152.

La corrupción en Perú es parte de la cultura y del comportamiento social. Se trata de un sistema paralelo al legal, que resulta eficiente y más rápido para resolver conflictos. Al ser un fenómeno enquistado y sistemático, la corrupción también supone violencia y discriminación estructural pues quienes la cometen no se dan cuenta de los efectos altamente vejatorios que se causan sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos más desprotegidos. Estos son invisibilizados.

6. Conclusiones y recomendaciones

- a. Si bien en la norma o en el papel las personas pueden ser iguales cuando están en situaciones equivalentes, esto no basta para que los ciudadanos puedan desarrollarse en sociedad. La igualdad no debe ser solo formal (en la ley), sino que debe ser real o material, esto es, todos y todas deben poder disfrutar de manera real sus derechos.
- b. Existe una relación causal entre el fenómeno de la corrupción y las vulneraciones de Derechos Humanos. La corrupción afecta, en la mayoría de casos, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. En tanto estos derechos son esenciales para alcanzar el desarrollo, se puede afirmar que la corrupción obstaculiza el desarrollo social. Sobre todo, el de aquellos individuos en situación de marginalidad.
- c. El índice de tolerancia a la corrupción es muy alto. Se ve a la corrupción como algo inocuo, o en todo caso, lejano y cuyos efectos recaerán solo en Estado y sus instituciones -aquel Estado lejano para la mayoría de la población- y no en el disfrute de una vida digna y en la satisfacción de necesidades básicas diarias. Al tratarse de una cuestión cultural o enraizada, es imperioso que la población reciba educación sobre sus derechos y sobre cómo y dónde denunciar los actos de corrupción. Asimismo, debe ser educada en torno a cuáles son los efectos que la corrupción -por más pequeño que sea el acto irregular- causa en la sociedad y en sus propios derechos fundamentales.
- d. En una nación fracturada y dividida, como la peruana, la exclusión es el pan de cada día. Por esta razón, los efectos discriminadores de la corrupción sobre los grupos más marginados pasan desapercibidos. Por ello se concluye que la corrupción genera discriminación estructural. Con mayor razón, los efectos que la corrupción puede causar sobre las mujeres (teniendo en cuenta que Perú tiene una sociedad eminentemente patriarcal y machista) terminan en el último lugar de la lista de daños a tomar en cuenta. Por ello, se requiere que las medidas y políticas que se diseñen desde el Estado para prevenir y combatir la corrupción sean elaboradas desde un enfoque basado en derechos y, a su vez, desde una perspectiva de género que tome en cuenta los efectos dañinos particulares que pueden recaer sobre las mujeres a causa de los actos de corrupción.
- e. Sería no solo interesante, sino de gran aporte a los ordenamientos jurídicos nacionales, el que la Corte Interamericana pudiera resolver un caso en el cual se hayan vulnerado derechos a causa de actos de corrupción y, evidentemente, analizar el caso tomando en cuenta el hecho irregular y las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción para su interpretación y fallo. Una sentencia de la Corte Interamericana en este sentido sería un precedente valioso de cara al trabajo del sistema de justicia en el ordenamiento interno.
- f. Si bien las personas que se vean afectadas en sus derechos directamente a causa de un delito de corrupción pueden recurrir a la vía civil para solicitar una indemnización por el daño sufrido, se considera importante evaluar la viabilidad de que dicha indemnización pueda ser solicitada en la vía penal aprovechando el proceso judicial en el cual se procese el delito de corrupción. Es decir, sería adecuado que se evalúe la posibilidad de considerar sujeto pasivo al individuo afectado directamente por el acto de corrupción a fin de que pueda reclamar una indemnización en un único proceso judicial.

7. Bibliografía

Abramovich, Víctor. 2009. De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista*

SUR Internacional de Derechos Humanos. Vol. 6 N° 11. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24902.pdf>

Castro, Alberto. 2014. Legalidad, Buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno. En: *Buen Gobierno y Derechos Humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú.* Lima: Facultad de Derecho PUCP.

Courtis, Christian. *Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación.* Ginebra: Comisión Internacional de Juristas.

Ekeanyanwu, Lilian. 2010. Nexo entre género y corrupción ¿Mito o realidad?. En *Thiteux-Altschul, Monique. Género y Corrupción: las mujeres en la democracia participativa.* Buenos Aires: Editorial Zorzal.

Eguigure Praeli, Francisco. 1997. "Principio de Igualdad y derecho a la no discriminación". En: *Ius Et Veritas. Año 8. N° 15.*

Gonzales Le Saux, Marianne y Claudio Nash Rojas. 2011. Transparencia, Lucha contra la corrupción y Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: *Informe de la Tercera reunión regional de especialistas. 7 y 8 de noviembre.* Santiago de Chile.

Gruemberg, Christian y Victoria Pereira. 2010. Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género. En *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa.* Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Gruemberg, Christian. 2008. Integrando los derechos humanos en la agenda anticorrupción: Desafíos, posibilidades y oportunidades. En *Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos.* Enero.

Gruemberg, Christian y Victoria Pereira. 2010. Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género. En *Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa.* Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Huerta Guerrero, Luis. 2005. "El derecho a la igualdad". En *Revista Pensamiento Constitucional. Año 11 N° 11.* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ICHRP y FUNDAR. 2011. *La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda de Combate de la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades.* Ginebra.

Montoya Vivanco, Yvan. 2015. *Manual sobre delitos contra la administración pública.* Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nash Rojas, Claudio y otros. 2014. *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

Pelletier Quiñones, Paola. La "discriminación estructural" en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En *Revista IIDH. Vol. 60.* Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>

Ponce Solé, Juli. 2013. La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). *Institut de Dret Públic.* Mayo.

Rubio Marcial, Francisco Eguiguren y Enrique Bernal. 2013. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.