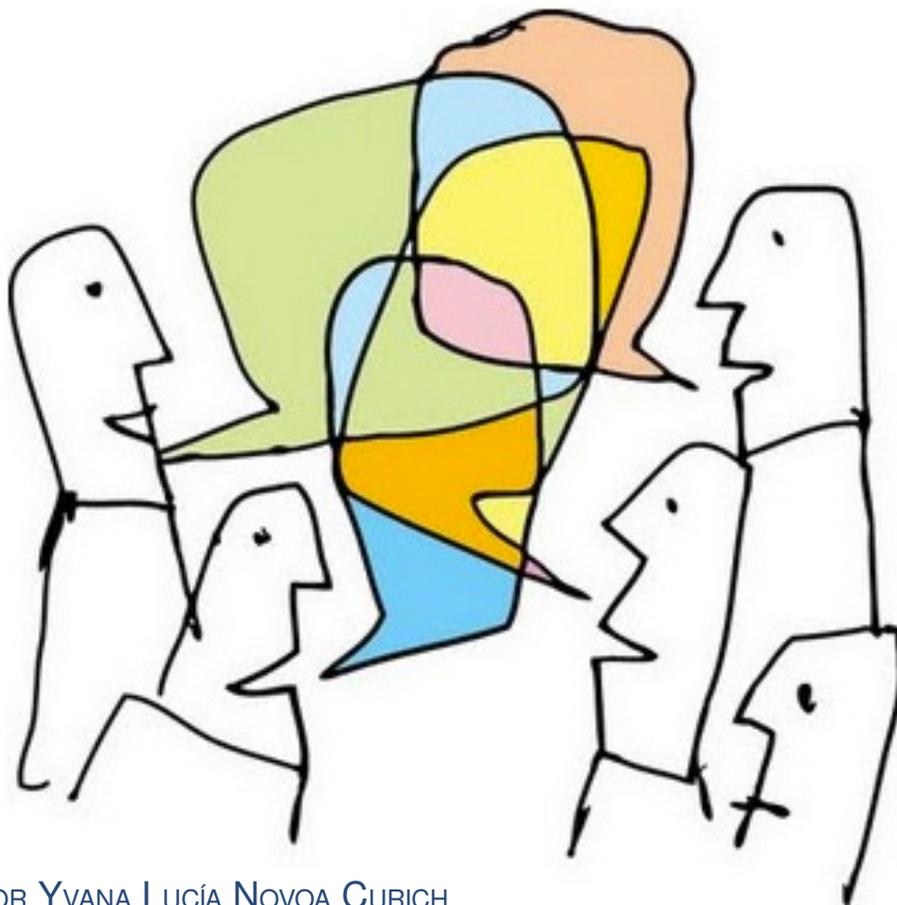


LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: CONSECUENCIA DE LA DEMOCRACIA



POR YVANA LUCÍA NOVOA CURICH
ÁREAL PENAL DEL IDEHPUCP

SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

En Perú, el artículo 43° de la Constitución (entre varios otros que también hacen referencia),

consagra el principio democrático al disponer que:

“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...)”.

Perú es un país donde rige el modelo de Estado democrático de Derecho.

Pues bien, democracia es un sistema de gobierno que encuentra su razón de ser en el gobierno ejercido por la ciudadanía, ya sea directa o indirectamente -a través de representantes, por ejemplo-.^[1]

Si bien puede adoptar diversos enfoques o modelos, hay un consenso respecto a ciertas características que todos esos modelos tendrían en común. Así, la democracia se ve caracterizada por cuatro elementos esenciales:

- Elecciones libres y justas/limpias
- Participación de la ciudadanía en el sistema
- Estado protege derechos fundamentales
- Se fundamenta en el Estado de Derecho^[2]

Con respecto a la función que este sistema de gobierno cumple, el Tribunal Constitucional ha considerado que es dual. Por un lado, funciona como un “método de organización política del Estado, es decir, método de elección y nombramiento de sus operadores, y [por otro lado, es] un mecanismo para conseguir el principio de igualdad en el ámbito social”.^[3]

Por otro lado, si bien Estado de Derecho y democracia son conceptos distintos, lo cierto es que se encuentran estrechamente vinculados. El Estado de Derecho consiste, actualmente, en que el Estado se encuentra sometido a la ley, la cual es obligatoria para todos (tanto gobernantes como ciudadanos) en igualdad de condiciones. Supone además que: i) los ciudadanos tienen libertades y derechos que son anteriores al Estado y que, por ende, este debe respetar y garantizar y que; ii) dentro de la organización estatal rige el principio de separación de poderes.^[4] De hecho, si la

1 ADDINK, Henk. Good Governance: Concept and Context. Oxford: Oxford University Press (Draft), 2013, p. 71.

2 DIAMOND, Larry. What is Democracy? Lecture at Hilla University for Humanistic Studies (January 21, 2004).

3 STC 0008-2003-AI-TC, de fecha 11 de noviembre de 2003.

4 DERMIZAKY, Pablo. Estado de Derecho y Buen Gobierno. En: Ius et Praxis, vol. 6, núm. 2, 2000, p. 145.



democracia no estuviera directamente vinculada a estos principios del Estado de Derecho, habría un elevado riesgo de dañar a la propia democracia a través de la acumulación de poder debido a la falta de pesos y contrapesos.

Originariamente, el Estado había sido concebido como un fin en sí mismo, es decir, como el único protagonista del espacio público. En cambio, actualmente, el centro del Estado es la ciudadanía. El Estado y su administración han pasado a tener un papel instrumental pues, hoy por hoy, toda su organización y sus funciones deben encontrarse al servicio del pleno desarrollo individual y social de los ciudadanos y ciudadanas.^[5] De hecho, en la definición de democracia, las personas son el elemento más importante o, en todo caso, alrededor del cual giran todos los demás elementos. De

esta forma, nos encontramos ante “el abandono de la falsa e idealista construcción del Estado como entidad sustantiva distinta de la sociedad (...). El Estado no es más que la instancia social institucionalizada para el debate y la solución de problemas colectivos (...)”.^[6] Esto se condice totalmente con la premisa de que la población es la titular de la soberanía.

Democracia deliberativa

Existen distintas posiciones doctrinarias que definen la democracia, entendida esta también como un procedimiento de toma de decisiones. Según Martí, “todos los procedimientos de toma de decisiones se guían por al menos uno de los principios democráticos fundamentales de la toma de decisiones: el principio de

5 DERMIZAKY, Pablo. *Ibidem.* p. 148.

6 LUCIANO PAREJO, Alfonso. *Estado social y administración.* Madrid: Civitas, 1983, p. 76.

argumentación, principio de negociación y principio del voto.”^[7] Dependiendo de cuál sea el principio que prima en la toma de decisión, estaremos ante una democracia de mercado, una democracia pluralista, una democracia agonista o una democracia deliberativa.

En el presente acápite nos enfocaremos en el modelo de democracia deliberativa, en la cual prima el principio de argumentación. Para Habermas, la democracia deliberativa es un procedimiento ideal para tomar decisiones sobre la base de la deliberación o debate a efectos de solucionar un problema social. Para tomar decisiones justas es necesario suministrar y contar con información suficiente sobre los problemas que se buscan resolver. Dicha información sobre el problema debe ajustarse a la realidad para poder tener un resultado fair.^[8] Así, La teoría deliberativa se asienta en reglas

de discurso y formas de argumentación que toman su contenido normativo de la base de validez de la acción orientada al entendimiento y de la socialización que se representa por medio del proceso comunicativo en el que participan los miembros de la sociedad. En este sentido, para Habermas, la soberanía popular se refleja o traduce en el poder comunicativo que tiene la sociedad y que es ejercido o desplegado por medio de la deliberación.^[9]

En otras palabras, la democracia deliberativa se caracteriza por ser “un proceso argumentativo, un libre intercambio de razones entre los participantes, que se hallan comprometidos (...) con los valores de racionalidad e imparcialidad, y que están dispuestos a cambiar de opinión a la luz de mejores argumentos”.^[10] Ese intercambio de razones debe darse en condiciones de absoluta igualdad e implica la posibilidad de ceder ante argumentos sólidos con el objetivo de adoptar la mejor decisión para el bien común (ya que se basa en preferencias impar-

7 MARTÍ, José Luis. Capítulo II “El corazón del modelo y sus alternativas”. La República Deliberativa. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 39.

8 HABERMAS, Jürgen. Política deliberativa. Facticidad y Validez, p. 377

9 HABERMAS, Jürgen. Ibidem, p. 396.

10 MARTÍ, José Luis. Loc. Cit.





ciales que buscan lo correcto o lo justo y no un interés egoísta).^[11]

Así, la democracia deliberativa supone reconocer al interlocutor como sujeto importante en la toma de decisión, es decir, reconocer que es valioso como persona y que sus intereses y necesidades son dignas de ser tomadas en cuenta para llegar a un consenso.

Este modelo de gobierno se condice con el nuevo contexto global (gobernanza global) donde

11 MARTÍ, José Luis. *Ibidem.* 49-50

hay nuevos actores y protagonistas de la toma de decisiones y de solución de problemas estatales.^[12] En el mundo globalizado actual, el Estado ha dejado de ser el centro de la toma de decisiones. Su rol y su soberanía se han transformado y adaptado a una nueva realidad en la que existe una pluralidad de actores y de problemas que resolver. Ahora el individuo es el

12 PRATS CATALÁ, Joan. De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005., p. 130.

centro y, justamente, la democracia es un modelo de gobierno que tiene como elemento central la figura del ciudadano o ciudadana, quienes deben participar en la toma de decisiones. En este contexto, la empatía, el diálogo y la negociación son elementos base de la solución de conflictos propios de este nuevo escenario. Estos tres “pilares” se refieren a procesos deliberativos por los cuales no solo se busca tomar decisiones sino, a su vez, darles legitimidad.^[13]

LA PROSCRIPCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO PRINCIPIO DE UN ORDENAMIENTO DEMOCRÁTICO

La corrupción, comprendida como el abuso del poder público para obtener un provecho o beneficio particular, es un fenómeno estructuralmente enquistado en la sociedad. Esta desviación de los cauces de lo que debe ser el ejercicio correcto de la función pública no solo genera pérdida de legitimidad de las instituciones

estatales, sino que tiene consecuencias mucho más graves aún: vulnera los derechos fundamentales de los y las ciudadanas. De esta forma, la corrupción puede lesionar derechos de diversas maneras:

“Decimos que un acto corrupto viola de forma directa un derecho cuando aquel significa inmediatamente el incumplimiento de una obligación estatal referida a dicho derecho. (...) En otras situaciones, un acto corrupto puede ser antecedente esencial en una cadena de acontecimientos que conduce a la violación de un derecho. En estos casos, decimos que el acto corrupto genera un riesgo directo de que se produzca una vulneración, pero no que su realización significa inmediatamente la violación del derecho. (...) el impacto de la corrupción se visualiza más fácilmente en algunos derechos que en otros. (...) Como generalmente se sostiene, la realización de los DESC implica desembolsar una cantidad importante de recursos destinados a la creación, mantención y desarrollo de servicios cuyo fin es cubrir ciertas necesi-

13 BUSTOS GISBERT, Rafael. “Integración y pluralismo de constituciones. Hacia una red de constituciones o un constitucionalismo en red”. Revista Vasca. 2011, p. 2 y 29.



dades de la población. Para esto se llevan a cabo una serie de obras y se firman gran cantidad de contratos que brindan oportunidades para la corrupción. (...) impacta desproporcionadamente sobre personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación”^[14]

Cuando la corrupción afecta a grupos en situación de discriminación, no solo se impacta negativamente en los derechos fundamentales que, como ya se explicó anteriormente, son presupuesto y base de una democracia; sino que también se retrocede en uno de los fines principales de la democracia: la integración o inclusión social. Se perpetúa, por ejemplo, la pobreza. Todo esto es inconsistente dentro de un régimen democrático donde el Estado tiene el deber de asegurar los derechos para todos y todas y no solo para unos cuantos privilegiados. Y es que los fines de un

14 BASCUR, Maria Luisa y AGUILÓ, Pedro. *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014, p.27-28

Estado democrático deben verse orientados y legitimados por responder directamente a la satisfacción y aseguramiento integral de los derechos fundamentales.^[15]

Por ende, si la democracia es un sistema de gobierno que tiene como centro a la ciudadanía y sus derechos fundamentales, entonces, es lógico que una de las prioridades de una democracia sea la proscripción de prácticas funcionariales atentatorias o contrarias a la satisfacción de dichos derechos. De esta manera, “la lucha contra la corrupción sería parte de un esfuerzo por legitimar/consolidar las democracias recuperadas”^[16]

En el marco de un Estado democrático y de derecho, los y las funcionarias públicas tienen deberes que cumplir para construir una correcta o buena

15 HABERLE, Peter. *Recientes desarrollos sobre derechos fundamentales en Alemania*.

16 ZALAQUETT, José. *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*. Informe de la reunión regional que tuvo lugar en Santiago de Chile entre el 3 y el 5 de diciembre de 2004. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2007, p. 22.

administración pública. Dichos deberes se reconducen a una ética democrática que tiende a la probidad pública. Estos parámetros éticos se corresponden con el principio constitucional de buen gobierno y los subprincipios que de aquel se desprenden: i) corrección; ii) transparencia; iii) participación; iv) rendición de cuentas y; v) eficacia.^[17] El buen gobierno y sus principios solo pueden ser realizados en el marco de un sistema democrático^[18] ya que tanto el buen gobierno como la democracia buscan el mismo objetivo: servir a la ciudadanía y hacer efectivos los derechos fundamentales.

17 CASTRO, Alberto. 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

18 HIGA SILVA, César y SACO CHUNG, Víctor. "Parte 1: Marco conceptual del buen gobierno y el Derecho Administrativo Global". Material de estudio del curso Gobernanza Global: La Internacionalización de las Relaciones Administrativas. p. 3.

La actuación del Estado debe tener como fin principal la satisfacción de necesidades y derechos de los ciudadanos. Nuestra Constitución establece que el Estado se encuentra al servicio de la Nación. (artículo 39°) y que es deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales (artículo 44°). Para lograr esto, los poderes públicos deben actuar siguiendo determinados parámetros, que se corresponden con los principios mínimos del buen gobierno que ya hemos enumerado antes. Entonces, puede concluirse que el objetivo último del buen gobierno es efectivizar la protección de los derechos humanos de los ciudadanos y, a su vez, esto solo puede desarrollarse en el marco de un sistema de gobierno democrático que reconoce a los ciudadanos como actores protagonistas pues ellos deben participar en la toma de decisiones que los afectará (y que afectará la satisfacción de sus necesidades) y que, además, tiene como uno de sus elementos fundamentales la protección de derechos humanos.

En Perú, una democracia representativa pero con algunos rasgos del factor deliberativo, se ha



instaurado como principio general del ordenamiento la proscripción y lucha contra la corrupción. Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado en diversas sentencias que:

“no solo cabe considerar que el buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional cuya protección podría justificar la intervención del Derecho Penal, sino que el propio combate de toda forma de corrupción goza también de protección constitucional, lo que este Tribunal ha deducido de los artículos 39 y 41 de la Constitución (...) así como del orden democrático previsto en el artículo 43 de la Constitución”.^[19]

En conclusión, la lucha contra la corrupción debería ser una consecuencia lógica de un sistema democrático.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN: HERRAMIENTAS DENTRO DE UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Transparencia y participación son principios que funcionan como presupuestos para asegurar otros valores democráticos como la gestión pública eficiente, la cual es absolutamente necesaria dentro de los deberes que componen el correcto funcionamiento de la administración pública (o buena administración) como contracara de la corrupción. Transparencia y participación encuentran su razón de ser en que la soberanía emana del pueblo y en que el ejercicio de la función pública y la organización del Estado se encuentran al servicio de la población.

Es importante anotar que “la corrupción no sobrevive por sí sola sino que es síntoma y producto de la debilidad institucional. Por ello, la mejor forma de controlar la corrupción es el trabajo preventivo, a través del fortalecimiento de las instituciones, los valores y la cultura democrática”^[20] Ese trabajo de prevención implicará consolidar de manera efectiva los

19 STC N° 00017-2011-PI/TC, de fecha 3 de mayo de 2012.

20 ZALAUQUETT, José. Op. Cit, p. 18.



deberes de transparencia de las instituciones y entidades públicas, así como empoderar a la ciudadanía en relación a su derecho a participar. Ambos, transparencia y participación, se verán canalizados y concretados gracias al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Estos tres (transparencia, participación y acceso a la información), conforman un trípode como herramienta para la lucha contra la corrupción y, adicionalmente, “son un presupuesto necesario para asegurar otros valores democráticos, como la eficiente gestión pública, la igualdad y la confianza en el sistema político”.^[21]

Retomando el contenido de la democracia deliberativa, esta supone que quienes dialogan lo hagan en condiciones de igualdad y que todos sean tomados en cuenta al momento de participar. Esta participación requiere, como contracara, justamente el cumplimiento por parte del Estado de sus deberes de transparencia para que las razones que se expongan en el diálogo democrático sean construidas sobre la base de información relevante para la decisión a tomar. Además, la participación va de la mano con el derecho de los ciudadanos a exigir rendición de cuentas sobre la implementación de las decisiones tomadas dentro del proceso de diálogo argumentativo. Todo esto se reconduce a que la democracia busca reflejar civilización, donde los argumentos y el

21 ZALAUQUETT, José. *Ibidem*, p. 22.

diálogo sean los que primen. Para dialogar, debatir y argumentar de manera sólida, se requiere información previa, así como ámbitos cada vez más amplios donde la participación sea la regla y ya no parezca un mero privilegio.

CONCLUSIONES

1. La democracia es un sistema de organización política y de toma de decisiones y de elección de operadores, cuyo eje es la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas (de las cuales proviene el poder que gestiona el Estado).
2. Una forma de democracia es la democracia deliberativa, la cual se caracteriza por ser un espacio de deliberación y argumentación donde la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones que las afectarán. Para hacer efectiva esa deliberación, los y las ciudadanas requieren poder participar del debate y necesitan acceder a información relevante para los temas sobre los que se vaya a deliberar.
3. En este orden de ideas, el principio de transparencia y de participación son requisitos fundamentales para la vida dentro de una democracia (sobre todo dentro de la deliberativa). Aquellos principios conforman el principio fundamental general de buen gobierno (que vincula a todos los poderes del Estado), el cual constituye un parámetro de actuación obligatorio para todos los funcionarios y funcionarias públicas, de cara a brindar un servicio de calidad que satisfaga los derechos de la población (lo cual, como se explicó, implica cumplir con el objetivo central de una democracia).
4. Dentro de un sistema democrático se debe, lógicamente, trabajar en la identificación y erradicación de aquellas conductas y fenómenos que obstaculicen la satisfacción de los derechos fundamentales. La corrupción, qué duda cabe, es uno de aquellos fenómenos por excelencia. Su gravedad,

justamente, radica en la vulneración de derechos de los y las ciudadanas.

5. Por ello, la lucha contra la corrupción como principio constitucional y como fundamento de políticas y medidas tendientes a erradicarla debe ser entendida como una consecuencia lógica de vivir en democracia (en relación a los deberes que cada individuo tiene como parte de una sociedad) y de organizar y manejar un aparato estatal democrático (en relación a los deberes del Estado).
6. En Perú, la corrupción es sistémica y está enquistada en el tejido institucional y también social, lesionando

de manera perpetua y estructural a la población, sobre todo a los grupos o sectores históricamente vulnerables. Si bien Perú es un Estado que se rige por una democracia representativa, consideramos que lo ideal sería que, en atención al daño tan grave que causa la corrupción en un país subdesarrollado como aquél, los mecanismos de democracia deliberativa deberían ir adquiriendo mayor importancia y fortaleza a fin de que la ciudadanía pueda empoderarse, fiscalizar, controlar y exigir de las instituciones públicas un ejercicio funcional correcto, propio y de calidad, satisfaciendo y garantizando los derechos de todos y todas.