



DEMOCRACIA, CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

Contó Cervantes en el Capítulo LIII de *El Quijote* que trata "Del fatigado fin y remate que tuvo el gobierno de Sancho Panza" como gobernador de la *Insula Barataria*, quien al terminar sus funciones se dirigió a los presentes clamando que lo dejaran volver a su antigua libertad, confesándoles que no había nacido para gobernador, que mejor lo hacía en "arar y cavar, podar y ensarmentar las viñas, que de dar leyes o defender provincias y reinos", que mejor estaba aún para él "una hoz en la mano que un cetro de gobernador," y que, en fin, prefería, "hartarse de gazpachos que estar sujeto a la miseria de un médico impertinente que lo mataba de hambre;" terminando su discurso diciéndoles, sobre su gestión, que:

"Vuestas mercedes se queden con Dios, y digan al Duque mi señor que **desnudo nací, desnudo me hallo: ni pierdo ni gano: quiero decir que sin blanca entré en este gobierno, y sin ella salgo, bien al revés de como suelen salir los gobernadores de otras ínsulas.**"

Los presentes, sin embargo, le recordaron que, a pesar de "su cristiano proceder," él sabía que "todo gobernador está obligado, antes que se ausente de la parte donde ha gobernado, a dar primero residencia," es decir, a rendir cuentas. a lo que Sancho les respondió:

"Nadie me la puede pedir si no es quien ordenare el Duque mi señor: yo voy a verme con él, y a él se la daré de molde; **cuanto más que saliendo yo desnudo,**

* Ponencia preparada para el **XIV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Argentina de derecho Constitucional, Buenos Aires 21-23 de mayo de 2019.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.”¹

Gobernar como un ángel, llegar al poder desnudo y salir de él desnudo; entrar en el gobierno sin dinero y salir sin él, rendir cuentas de la gestión pública: esas deberían ser las reglas esenciales de una gestión de gobierno, lo que sin embargo, como dijo Sancho, es “bien al revés de como suelen salir los gobernadores de otras islas,” y que lamentablemente es lo que hoy sucede en tantas partes del mundo.

Enriquecerse parece ser entonces el trágico desiderátum de quienes dejan el poder, producto de su abuso o mal uso, del cual el funcionario obtiene ventajas ilegítimas, consecuencia siempre de la perversión tanto de las instituciones del Estado,² como de los mecanismos de control inherentes al mismo, y de las relaciones del poder, o con el poder, en las cuales invariablemente participan funcionarios públicos, dispendiando dinero;³ en fin, consecuencia de la depravación del Poder Judicial que termina garantizando la impunidad.

El fenómeno afecta a todos los Estados del mundo contemporáneo, está presente en todos los países, y puede decirse que los ha afectado en todos los períodos de su historia, donde siempre se pueden encontrar episodios de corrupción que en una u otra forma han involucrado a gobernantes y funcionarios, habiendo llevado en muchos casos a la adopción de medidas draconianas como las que decretó Simón Bolívar en 1824, en las nacientes repúblicas americanas que liberó, estableciendo nada menos que la pena de muerte, que debía aplicarse “irremisiblemente” a los funcionarios que tomaren parte en fraudes cometidos contra la hacienda pública, “bien sea interviniendo

¹ Véase en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-ingenioso-hidalgo-don-quijote-de-la-mancha--0/html/fe04e52-82b1-11df-acc7-002185ce6064_19.html

² De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, el término corromper se relaciona con la idea de alterar, trastocar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona con dádivas o de otra manera; definiendo la corrupción como la acción o efecto de corromper o corromperse.

³ Por ejemplo, José Ignacio Moreno León, exrector de la Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela, define la corrupción como “una conducta abusiva, en relación a los patrones y normas legales de comportamiento respecto a una función pública o a un recurso para lograr, de manera irregular un beneficio injustificado;” o como “la conducta transgresora de las normas sociales, emprendida por una persona o por un grupo de personas.” Véase José Ignacio Moreno León, “La corrupción en América Latina: amenaza a la gobernabilidad democrática,” en *Pizarrón Latinoamericano*, Universidad Metropolitana, Centro de Estudios latinoamericanos Arturo Uslar Pietri Año 7, Vol 9, pp. 11 ss.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

como principal, bien sea sabiendo el fraude y no delatándolo."⁴

La aplicación de esa medida en el mundo contemporáneo, sin duda, dejaría a ciertos Estados sin Administración y ni gobierno, pues en la actualidad como lo consideró el Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, la corrupción es un problema que hoy tienen "cada uno de los países del mundo;"⁵ calificándola como el "enemigo público número uno" en el mundo desarrollado.⁶

La corrupción, y los paralelos fracasos de los sistemas de control en la gestión del Estado, por tanto, no son nada nuevos, siendo hoy lo más novedoso, la naturaleza absolutamente global del fenómeno, que está afectando a la humanidad en su conjunto.⁷ Ello lo describió el mismo Presidente del Banco Mundial en 2013 al referirse a sus efectos perniciosos, particularmente en los países en desarrollo, expresando que "cada dólar que mete en sus bolsillos un funcionario corrupto o una persona de negocios corrupta, es un dólar robado a una parturienta que necesita asistencia médica; a una niña o niño que merece educación; o a las comunidades que necesitan agua, calles y escuelas."⁸ Ello también llevó al Secretario General de las Naciones Unidas a afirmar en 2003 que:

"Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos

⁴ Véase el texto del decreto de 18 de marzo de 1824, dado por Simón Bolívar, Libertador Presidente, en Lima, Perú, en Luis Alva Castro, *Bolívar en la Libertad*, Instituto Víctor Raúl Haya de la Torre, Lima 2003, pp. 67 y 68, en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-CA-0001.pdf>. Luego, mediante el decreto de 12 de enero de 1825, Bolívar estableció igualmente la pena de muerte tanto para los funcionarios que cometiesen actos de corrupción en el gobierno como para los jueces que permitiesen la impunidad. Véase en "Documento 10062 Decreto del Libertador emitido en Lima el 12 de enero de 1825, por medio del cual establece las medidas destinadas a la extirpación de la dilapidación de los fondos nacionales, practicada por algunos funcionarios públicos, "en <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article8279>. Igualmente véase en <https://cavb.blogspot.com/2012/06/decretada-pena-de-muerte-para.html>

⁵ Eso dijo el Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, en "World Bank Will Track own Funds as "Corruption is Everywhere", Published: Friday, 20 April 2018 17:39, en Jelter Meers, en <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7980-world-bank-will-track-own-funds-as-corruption-is-everywhere>

⁶ También lo dijo el mismo Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim en "Corruption is "Public Enemy Number One" in Developing Countries, says World Bank Group. president Kim, December 19, 2013, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>

⁷ Los estimados del Fondo Monetario Internacional, en 2016, indican que la corrupción en el sector público le costaba a la economía global ese año más de US\$ 1.5 trillones (es decir, 1.500 millones de millones de dólares: US\$ 1.500.000.000.000). Véase en "World Bank Will Track own Funds as "Corruption is Everywhere", Published: Friday, 20 April 2018 17:39, en Jelter Meers, en <https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7980-world-bank-will-track-own-funds-as-corruption-is-everywhere>

⁸ "Corruption is "Public Enemy Number One" in Developing Countries, says World Bank Group. president Kim," December 19, 2013, en <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.”⁹

De allí, incluso, que algunos hayan calificado el fenómeno como de índole “transnacional,” en el sentido de que “no es un mal aislado circunscrito a determinados países o regiones del planeta,” siendo lo más grave que ahora se presenta vinculado a “actividades criminales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, y otros hechos perversos, por lo general relacionados con organizaciones delictivas con ramificaciones en varios países.”¹⁰ No es de extrañar, por tanto, como lo explicó José Ignacio Moreno León, ex rector de una importante Universidad de Caracas, que la corrupción haya provocado escándalos que han llegado a desestabilizar instituciones democráticas y hasta los mismos gobiernos, habiendo afectado a las estructuras de los mismos, lesionando su eficiencia y credibilidad; afectado el Poder Judicial con graves daños al estado de Derecho; penetrando en las fuerzas armadas y policiales, debilitando su papel de garantes de la seguridad nacional y la paz; apareciendo en el poder legislativo, sembrando dudas en la objetividad y eficiencia del proceso de formación de las leyes; incidiendo en el poder electoral, dañando gravemente la institucionalidad democrática; y en fin, afectando a los entes contralores del Estado, propiciando la impunidad de los delitos contra la cosa pública y la pérdida de transparencia en la gestión pública.”¹¹

Todo ello lo resumió el Secretario General de Naciones Unidas al inicio de su Prefacio a la publicación del texto de la *Convención de Naciones Unidas sobre la Corrupción* de 2003, expresando que:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de

⁹ Véase Kofi A. Annan, “Prefacio,” *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito, Viena, Naciones Unidas Nueva York, 2004, p. iii.

¹⁰ Véase José Ignacio Moreno León, “La corrupción en América Latina: amenaza a la gobernabilidad democrática,” en *Pizarrón Latinoamericano*, Universidad Metropolitana, Centro de Estudios latinoamericanos Arturo Uslar Pietri, Año 7, Vol 9, p. 19

¹¹ Idem.



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana."¹²

Así se expresó también el Presidente del Perú, Martín Vizcaya, designado en abril de 2018 para tal cargo como consecuencia de la renuncia del mandatario anterior precisamente por hechos vinculados a actos de corrupción, al afirmar que "la corrupción sistémica es la nueva amenaza a la gobernabilidad democrática de la región," siendo la "corrupción y la impunidad dos caras de una misma moneda" que "constituyen una combinación nefasta que amenaza la gobernabilidad," indicando que "la transparencia será uno de los antídotos más poderosos y eficaces contra la expansión del sistema de corrupción, además de un pilar fundamental de su gobierno."¹³

Y para constatar este carácter global y transnacional del fenómeno de la corrupción en el mundo contemporáneo, basta ahora hacer mención a solo dos de los casos más notorios desarrollados en los últimos años en nuestro Continente americano que han específicamente minado las bases mismas de la democracia, incidiendo en el financiamiento de campañas electorales. Por una parte, la operación montada políticamente desde la empresa brasileña Odebrecht, en la cual, en paralelo a las gerencias técnicas para el diseño y construcción de obras de infraestructura públicas en materialmente todos los países latinoamericanos, parece que también se hubiera montado deliberadamente, y planificada, una "gerencia" específica para repartir dinero y comisiones a granel a funcionarios públicos y a candidatos para cargos públicos, para asegurar los contratos de construcción necesarios.¹⁴

¹² Véase Kofi A. Annan, "Prefacio", *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito, Viena, Naciones Unidas Nueva York, 2004, p. iii.

¹³ Véase lo declarado por Martín Vizcarra, presidente del Perú, en la reseña, "Cumbre de las Américas es una respuesta contra la corrupción, afirma Vizcarra," 13 de abril de 2018, en <http://www.viiiicumbreperu.org/cumbre-de-las-americas-es-una-respuesta-contra-la-corrupcion-afirma-vizcarra/>

¹⁴ Véase Jorge González, *Odebrecht. la historia completa.: Los secretos de un escándalo de corrupción que desestabilizó a América Latina*, y Francisco Duran, *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*, Kindel edition, en https://www.amazon.com/s/ref=nb_sb_noss_1?__mk_es_US=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&url=search-alias%3Dstripbooks&field-keywords=odebrecht. No es de extrañar, por tanto, la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en Colombia adoptada en diciembre de 2018, condenando a la empresa a una multa multimillonaria (800.000 dólares), inhabilitando a la empresa por 10 años contratar con



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Pero también hubo otra operación global paralela de corrupción, esta vez de orden político que incluso incidió igualmente en el financiamiento de campañas electorales de candidatos, desarrollada durante los últimos lustros en muchos de los países del continente, en este caso, no a cargo de empresas contratistas transnacionales, sino concebidas y dirigidas por los gobiernos, como es el de Venezuela, y no ya bajo la modalidad de "comisiones" por la adjudicación forzada de contratos, sino mediante la disposición indiscriminada del erario público por parte de funcionarios e intermediarios para financiar a otros funcionarios o potenciales candidatos aliados disponiendo de pagos de dinero en efectivo proveniente del Tesoro Oficial, del cual se dispuso a mansalva en perjuicio de todos los venezolanos,¹⁵ que viajó en maletas y maletines en aviones oficiales de Venezuela;¹⁶ agregándose a ello, la facilitación desde el gobierno del enriquecimiento de funcionarios, intermediarios y allegados, mediante la manipulación indebida de mecanismos de control de cambios que en lugar de haber dado lugar a importaciones productivas, lo que sirvieron fue para operaciones monumentales de lavado de dinero que ahora comienzan a conocerse en todo el mundo por acusaciones formuladas por las autoridades judiciales en Europa y los Estados Unidos.¹⁷

Y todo ello, habiendo ocurrido, en paralelo, en el propio país, los mismos hechos de corrupción interna con pagos de sobornos en la contratación de obras públicas con

entidades pública en Colombia. Véase la información en "Odebrecht es inhabilitada en Colombia y la multan con \$251 millones," en *tvnNoticias*, 13 de diciembre de 2018, en https://www.tvn-2.com/mundo/suramerica/Odebrecht-inhabilitada-Colombia-multan-millones_0_5190231014.html

¹⁵ Se ha calculado en la Asamblea Nacional de Venezuela que en los últimos años el régimen dilapidó entre 300.000 y 400.000 millones de dólares. Véase la reseña, "Aseguran que régimen de Maduro robó al menos \$300 mil millones," en *Diario Las Américas*, 13 de septiembre de 2018, en <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/aseguran-que-regimen-maduro-robo-al-menos-300-mil-millones-n4162288>.

¹⁶ Véase Carlos Tablante y Marcos Tarre, *El gran saqueo. Quienes y cómo se robaron el dinero de los venezolanos*, La hoja del Norte, Caracas 2015.

¹⁷ Véase, como ejemplo, el reportaje de Nicholas Casey, "Jets, caballos y sobornos: cómo un funcionario venezolano se hizo multimillonario mientras su país colapsaba," en *The New York Times*, 26 de noviembre de 2018, en <https://www.nytimes.com/es/2018/11/26/venezuela-sobornos-alejandro-andrade/>; y el reportaje "Así es como la justicia de Estados Unidos va encajando las piezas del rompecabezas de la corrupción en Venezuela," *Univisión*, 23 de noviembre de 2018, en <https://www.univision.com/noticias/criminalidad-y-justicia/asi-es-como-la-fiscalia-de-miami-va-encajando-las-piezas-del-rompecabezas-de-la-corrupcion-en-venezuela>



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

la empresa Odebrecht,¹⁸ siendo lo más grave de todo ello el reconocimiento por el propio gobierno, que todas esas obras contratadas bajo supuestos esquemas de convenios internacionales de "cooperación" entre Venezuela y Brasil, quedaron inconclusas,¹⁹ teniendo Venezuela, además de todos los males que aquejan al país, el más grande cementerio de hierro y cemento inservible, tras años de paralización de obras ya pagadas.²⁰ Y menciono sólo los casos de mi país, no solo para no **herir susceptibilidades refiriéndome a otros casos, sino para destacar que, paradójicamente, el escándalo de la corrupción de Odebrecht que ha estallado en todos los países del Continente, sin embargo en Venezuela ni se menciona,**²¹ **pues resulta que teniendo el país** el trágico récord de ocupar el primer lugar en el índice de percepción de corrupción en todo el Continente americano,²² ninguna acusación se ha formulado

En todo caso, por la globalización del fenómeno de la corrupción, no es de extrañar que el mismo haya acaparado la atención de tantos dirigentes políticos en todo el mundo después de haberse denunciado e incluso enjuiciado a tantos altos funcionarios, por haber participado en bochornosos actos de corrupción, al punto de que ahora estamos en el momento de clamar conciencia sobre la epidemia o pandemia que significa. Ello explica que la *Octava Cumbre de las Américas* que se desarrolló en Lima, Perú, el 13 y 14 de abril de 2018, haya tenido precisamente como

¹⁸ Véase *Jean Manzano*, "Las obras pendientes de Odebrecht en Venezuela," en *El Estímulo*, 27/03/2018, en <http://elestimulo.com/elinteres/infografia-las-obras-pendientes-de-odebrecht-en-venezuela/>

¹⁹ Véase por ejemplo "Maduro: Obras inconclusas de Odebrecht en Venezuela serán terminadas," en *El Impulso*, 26 de marzo de 2018, en <http://www.elimpulso.com/featured/maduro-obras-inconclusas-odebrecht-venezuela-seran-terminadas>

²⁰ Véase Diego Oré, "Lista de las obras inconclusas de Odebrecht en Venezuela," en *La Razón*, en <https://www.larazon.net/2017/06/lista-las-obras-inconclusas-odebrecht-venezuela/>

²¹ Solo un grupo de Magistrados que habían sido designados para el Tribunal Supremo, y quienes perseguidos en el país, se encuentran en el exilio, han sido quienes se han referido al caso de la corrupción provocada por Odebrecht, llegando a emitir una opinión condenatoria contra el Presidente de la República. Véase el reportaje: "TSJ en el exilio ordena 18 años y tres meses de prisión para Maduro por corrupción. La sentencia del Tribunal Supremo en el exilio indica que el gobernante Nicolás Maduro deberá cumplir su condena en la cárcel de Ramo Verde. Además, le obliga a resarcir al país por 35.000 millones de dólares," en *Diario Las Américas*, 15 de agosto de 2018, en <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/tsj-el-exilio-ordena-18-anos-y-tres-meses-prision-maduro-corrupcion-n4160164>

²² Véase la información de Transparencia Internacional en https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO

CONSTITUCIONAL: *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

tema central el de la "Gobernabilidad democrática frente a la corrupción,"²³ habiendo adoptado los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio, el llamado "Compromiso de Lima sobre Gobernabilidad democrática frente a la corrupción,"²⁴ reconociendo, no solo los males de la misma, sino que "la prevención y el combate" de la corrupción son una pieza clave "para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en nuestros países."

Declararon en efecto, los Jefes de Estado, que:

"la corrupción debilita la gobernabilidad democrática, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y tiene un impacto negativo en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las poblaciones de nuestro Hemisferio, al igual que en otras regiones del mundo."

Frente a ello, tampoco son de extrañar los clamores de gobernantes recién electos, como es el caso del Presidente Luis Manuel López Obrador en México, y que se reflejaron en el hecho de que no sólo dedicó buena parte de su campaña electoral a centrar su programa de gobierno precisamente en la lucha contra la corrupción y la impunidad en México, sino que a ello dedicó buena parte de sus discursos al salir electo: "Erradicar la corrupción y la impunidad será la misión principal del nuevo gobierno," dijo en su discurso en el Zócalo, en Ciudad de México, el 1 de julio de 2018; "Con terquedad, con necesidad, con perseverancia, rayando en la locura, de manera obcecada, voy a acabar con la corrupción" dijo en su discurso al aceptar la candidatura a la Presidencia; "erradicar la corrupción y la impunidad será la misión principal del nuevo gobierno," dijo en su discurso al ganar la elección; "Si me piden que exprese en una frase el plan del nuevo gobierno, respondo: acabar con la corrupción y con la impunidad," dijo en su Discurso al tomar posesión del cargo, ante el Congreso de la Unión, el 1º de diciembre de 2018, agregando que "Un buen juez, por la casa

²³ Véase en *El Comercio*, 14 de abril 2018, en <https://elcomercio.pe/politica/cumbre-americas-paises-compromiso-lima-noticia-512110>. En 2018, en la misma línea de acción, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la 30ª Asamblea de la Unión Africana reunida en Addis Ababa, Etiopía lanzaron una nueva campaña con el importante propósito que fue luchar contra la corrupción a través del Continente africano. Véase Samuel Kaninka, "The African Union kicks off 2018 with an anti-corruption campaign," en <https://voices.transparency.org/the-african-union-kicks-off-2018-with-an-anti-corruption-campaign-b4c233eab262>

²⁴ Véase en <http://www.viiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

empieza. Pondremos orden en la cúpula del poder, porque la corrupción se promueve y se practica fundamentalmente desde lo alto hacia los niveles inferiores. Es decir, vamos a limpiar al gobierno de corrupción de arriba para abajo, como se limpian las escaleras; en fin, terminó su Discurso en el Zócalo, Ciudad de México, el 1 de diciembre de 2018 proponiendo "Discutamos en todas las plazas públicas de México si avanzamos o no, con el propósito de que haya transparencia y acabar con la corrupción y la impunidad."²⁵

Expresó además el Presidente López Obrador, en su Discurso al ganar la elección que "la corrupción no es un fenómeno cultural sino el resultado de un régimen político en decadencia," refiriéndose entonces específicamente, pero en mi criterio erradamente al "neoliberalismo," llegando a afirmar que: "El distintivo del neoliberalismo es la corrupción," considerando que la "privatización ha sido en México sinónimo de corrupción," habiendo operado el sistema en su conjunto "durante el periodo neoliberal ...para la corrupción", "implantado como modus operandi el robo de los bienes del pueblo y de las riquezas de la nación;"²⁶ convirtiéndose así la corrupción "en el periodo neoliberal la corrupción ... en la principal función del poder político."²⁷

Puede decirse, ciertamente, que la corrupción no es un fenómeno cultural en el sentido de que sea atávico a las sociedades y a los sistemas de gobierno, lo que no obsta a que pueda llegar a conformarse como tal cuando es desde el propio gobierno que se lo crea y permite de manera que se convierte en el mecanismo mediante el cual la propia Administración del Estado funciona.

Por ello, en realidad, y en esto si estoy de acuerdo con el presidente López Obrador, la corrupción fundamentalmente es el resultado del mal funcionamiento de los regímenes políticos, al no haber podido o querido implementar eficientes mecanismos de control del ejercicio del poder; pero el fenómeno, en mi criterio, no puede achacarse y reducirse, pura y simplemente consecuencia de la implementación

²⁵ Véase los diversos discursos de Luis Manuel López Obrador de 2018, en https://www.google.com/search?q=lopez+obrador+discurso+zocalo&rlz=1C1CHBD_enUS787US787&oeq=lopez+obrados+discursos+&aqs=chrome.3.69i57j0i5.11798j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8

²⁶ Véase en <https://adnpolitico.com/presidencia/2018/12/01/este-es-el-discurso-integro-de-lopez-obrador-al-tomar-posesion>. Igualmente, en <https://www.lapagina.com.sv/internacionales/el-neoliberalismo-es-la-corrupcion-andres-manuel-lopez-obrador-al-asumir-como-presidente-de-mexico/>

²⁷ Idem.



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: *"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

de una determinada política económica como es el caso del “neoliberalismo,” entendido como una política pública que propugna el desarrollo de la economía basada en el libre juego de sus fuerzas, producto del ejercicio de la libertad económica, sin injerencia ni participación determinante del Estado. Atribuir en forma simplista el fenómeno de la corrupción a las políticas neoliberales, podría conducir erradamente y en contraste, a afirmar, que una política económica estatista basada en la intervención del Estado en la economía como regulador y titular de los medios de producción, sería entonces el mejor seguro contra la corrupción.

Y basta para desmentir esta falacia deductiva, recordar lo que ha ocurrido a la vista de todo el mundo contemporáneo en los últimos lustros en Venezuela, donde precisamente se desarrolló el mayor y más depravado esquema y sistema público de corrupción que haya florecido en toda la historia del mundo, antiguo, moderno y contemporáneo; todo lo cual ocurrió en un país en el cual muy lejos de haberse desarrollado políticas neoliberales, lo que al contrario se desarrolló fue una política estatista, socialista, populista y militarista, donde el Estado asumió la conducción total de la economía, destruyó la producción privada y eliminó la iniciativa privada, la cual materialmente es inexistente, convirtiéndose el sistema económico del país en uno de economía totalmente pública, conducida por una masa burocratizada, amorfa, ineficiente y corrupta, y que dilapidó en veinte años un ingreso petrolero de más de 850.000 millones de dólares,²⁸ produciendo el milagro de convertir a uno de los países que hace veinte años aún era uno de los más desarrollados económicamente del Continente, con las mayores reservas petroleras del mundo, en el país más endeudado y miserable del mundo,²⁹ y que como indicamos trágicamente ocupa según Transparencia Internacional el nivel de corrupción más elevado del Continente, estando entre los 12 más corruptos del mundo.³⁰

²⁸ Véase la información de hace unos años, en el reportaje de Ángel Bermúdez, “Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica,” en *BBC Mundo*, 25 de febrero de 2016, en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab

²⁹ Véase la reseña “Venezuela tiene el mayor índice de miseria en el mundo, según Bloomberg,” en Agencia Bloomberg, 19 de febrero de 2018, en <https://gestion.pe/economia/venezuela-mayor-indice-miseria-mundo-bloomberg-227585>

³⁰ Véase la reseña “Venezuela, entre los 12 países más corruptos del mundo según Transparencia Internacional. Venezuela es el latinoamericano peor situado, en el puesto 169, al mismo nivel que Irak,” en *El Nuevo Diario*, 21 de febrero de 2018, en <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/456471-venezuela-corrupcion-transparencia-internacional/>.



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

De manera que muy lejos de haber sido producto de alguna política neoliberal, en Venezuela, la corrupción se ha desarrollado en un sistema económico radicalmente opuesto, y a niveles jamás vistos en regímenes con políticas públicas neoliberales.

Cuando todo, o casi todo depende del Estado y de la actuación de su Administración y de sus funcionarios, en un régimen político carente de libertades, la transparencia desaparece, y la casa de Cristal que deberían ser las Administraciones Públicas,³¹ queda sustituida por especies de barracas de hierro, las cuales en definitiva, por el poder que ejercen, se convierten para el ciudadano, en grandes centros de chantaje quienes para poder recibir los más mínimos y elementales servicios, requieren de pago previo e inmediato, convirtiéndose las Administraciones en organizaciones venales.

Las causas de la corrupción, por tanto, son otras, y tienen que ver con la debilidad o mal funcionamiento de los mecanismos de control establecidos particularmente en los regímenes democráticos, pues en los regímenes autoritarios simplemente desaparece el control como parte esencial de funcionamiento del Estado.

Me refiero, por tanto, al problema en los regímenes democráticos en los cuales la fuente directa de la corrupción hay que ubicarla en el mal funcionamiento de los elementos y componentes esenciales de la democracia, entre los cuales destaca el principio de siempre, el de la separación de poderes, y la independencia y autonomía efectiva de los mismos. A ello se agrega, el mal funcionamiento de los mecanismos de control público y ciudadano sobre la selección y actuaciones de los funcionarios públicos; el mal funcionamiento de los instrumentos para garantizar el acceso a la información pública y asegurar la transparencia en el ejercicio del poder, y el mal funcionamiento de los sistemas para exigir la rendición de cuentas de la gestión pública.

Por ello, precisamente, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países americanos, en la ya mencionada *Octava Cumbre de las Américas* de Lima, de abril

https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia

³¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, "De la Casa de Cristal a la Barraca de Hierro: el Juez Constitucional Vs. El derecho de acceso a la información administrativa," en *Revista de Derecho Público*, No. 123, (julio-septiembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 197-206



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

de 2018,³² se comprometieron, entre otras acciones esenciales, a adoptar las siguientes medidas de orden institucional para “fortalecer las instituciones democráticas para la prevención y combate de la corrupción en el Hemisferio,” es decir, para el control nunca logrado de la corrupción, entre las cuales se destacan:

“Fortalecer la autonomía e independencia judicial siguiendo los estándares interamericanos y universales aplicables en la materia, con el objeto de promover el respeto al Estado de Derecho y el acceso a la justicia, así como promover e impulsar políticas de integridad y transparencia en el sistema judicial.”

“Garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos, basados en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.

“Promover códigos de conducta para los servidores públicos que contengan altos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia.”

“Consolidar la autonomía e independencia de los órganos de control superior.”

“Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública, sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables.”

“Fomentar la transparencia y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones regionales e internacionales de las cuales somos miembros.”

“Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, contabilidad apropiada y bancarización de los ingresos y gastos de las organizaciones y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilícitas.

“Fomentar la transparencia en la gestión de la infraestructura.”

“Promover prácticas coordinadas y transparentes en la emisión gubernamental de permisos, entre otras medidas, por medio de ventanillas únicas de gestión,

³² Véase en *El Comercio*, 14 de abril 2018, en <https://elcomercio.pe/politica/cumbre-americas-paises-compromiso-lima-noticia-512110>



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

incluido en el área de la construcción, como una medida para prevenir la corrupción, y fomentar la competitividad y agilizar los permisos correspondientes.

“Implementar medidas para la reducción de la burocracia y la simplificación de trámites en todos los niveles de gobierno para la prevención de la corrupción.

Con esta declaración, ya parece que no hay duda sobre qué es lo que hay que hacer a los efectos de enfrentar la corrupción, que no sea, ante todo, rescatar efectivamente **el carácter servicial de la Administración del Estado,³³ es decir, el principio de que la misma está al servicio del ciudadano o, en general, de las personas, y, por supuesto, no está al servicio ni de una ideología, ni de unos gobernantes, ni de una burocracia, ni del propio aparato del Estado;³⁴ para lo cual no hay otra forma para lograrlo que no sea sometiendo su actuación y la de sus funcionarios a controles.**

Ese carácter servicial de la Administración del Estado, hay que recordarlo, quedó incluso plasmado en muchas Constituciones como en la Constitución de España de 1978, al expresar que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (art. 103.1); y también en la de Venezuela de 1999, al disponer siguiendo la misma orientación,³⁵ que “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos 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” (art. 141)

Debiendo ser la Administración del Estado ese instrumento destinado a servir con objetividad la satisfacción de los intereses generales, por tanto, su organización no puede estar al servicio ni del propio aparato del Estado, ni de un

³³ Véase en general, Carlos García Soto, “El carácter servicial de la Administración Pública: el artículo 141 de la Constitución,” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 11/2017, Caracas 2017, pp. 191-219.

³⁴ Véase sobre ello, Allan R. Brewer-Carías, “Del Derecho Administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático del Derecho, al Derecho Administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario. La mutación en el caso de Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, N° 142, abril-junio, 2015.

³⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La Constitución española de 1978 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: algunas influencias y otras coincidencias”, en Francisco Fernández Segado (Coordinador), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*, Ministerio de la Presidencia - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 784.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

grupo de sus funcionarios, ni de algún partido político, ni de la propia burocracia del Estado, y menos de particulares y empresas que la saqueen; lo que incluso también se recoge en la misma Constitución de mi país al expresar que “Los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna” (art.145).

Hoy las afirmaciones contenidas en dichas normas en Venezuela no son más que una ironía, donde la Constitución fue traicionada hace lustros,³⁶ convirtiéndosela en papel mojado y, en definitiva, en una gran mentira,³⁷ con lo cual se demuestra que para que los principios del Estado de derecho tengan vigencia no basta su inserción en textos constitucionales, siendo indispensable que haya un régimen político con voluntad de hacerlos efectivos.

En todo caso, lo que conducen los enunciados constitucionales, es al planteamiento de que si la Administración del Estado está y tiene que estar al servicio de los ciudadanos y de la satisfacción del interés general, para asegurar esa misión, la misma tiene que estar sometida a controles, lo que por lo demás, es de la esencia de la democracia. No hay democracia sin control del poder; y las fallas en el control del poder son las que precisamente afectan la gobernabilidad de la democracia.

Por tanto, puede haber todas las regulaciones constitucionales, legales e internacionales imaginables para la lucha contra la corrupción, pero ello no es suficiente. En todo el Continente americano no hay país que no tenga leyes anticorrupción con severas sanciones; que no disponga de una Contraloría general o Tribunal de Cuentas para vigilar sobre la disposición de los dineros, bienes, ingresos y gastos públicos; que no tenga leyes sobre protección del patrimonio público; o que no tenga leyes sobre transparencia y acceso a la información. Todos nuestros países se han adherido incluso a Convenciones internacionales contra la Corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas de 2005 y la Convención Interamericana de 1996, donde se regulan aspectos centrales en la materia, con

³⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La traición a la Constitución: el desmontaje del Estado de derecho por el Juez Constitucional en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 145-146, (enero-junio 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 23-48.

³⁷ véase Allan R. Brewer-Carías, *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015* (Prólogo de Manuel Rachadell), Colección Estudios Políticos, No. 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, 478 pp



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

obligaciones para los Estados para establecer mecanismos para asegurar la rendición de cuentas y la definición amplia de los funcionarios públicos; las políticas y prácticas de prevención de la corrupción; los órganos de prevención de la corrupción; el régimen para el estatuto de los funcionarios públicos; los principios relativos a la contratación pública y gestión de la hacienda pública para prevenir hechos de corrupción; los principios sobre la transparencia, los procedimientos administrativos y la información pública, y los principios sobre la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción.

Todas esas regulaciones legislativas y convencionales sobre los mecanismos de control sobre la Administración del Estado y de lucha contra la corrupción, sin duda son útiles y fundamentales, pero por supuesto no son suficientes, pues para que las normas constitucionales, internacionales o legales puedan tener efectiva vigencia, es necesario, como condición mínima, que el régimen político en el cual funcione el Estado y su Administración sea un régimen democrático sometido a controles.

En otras palabras, la lucha contra la corrupción, así tenga fundamento amplio en la Constitución de un Estado, solo puede lograrse cuando existen mecanismos efectivos de control en relación con la actuación de los funcionarios públicos, y el funcionamiento de la Administración del Estado, y ello solo puede existir realmente en un régimen político democrático,³⁸ que es por esencia un régimen político que debe estar montado necesariamente sobre el principio del control del poder, y que es lo único que puede contribuir a controlar la corrupción.

Una y otra vez debemos recordar las sabias previsiones de la Carta Democrática Interamericana de 2001, que constituye el más acabado instrumento internacional que se haya formalizado sobre la democracia, y en la cual se la caracteriza por la necesaria existencia de los siguientes cinco *elementos esenciales*: 1) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; 2) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; 3) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; 4) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y 5) la separación e

³⁸ Véase sobre ello lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, Democracia y Control del Poder*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Consejo de Publicaciones/Universidad de Los Andes/Editorial Jurídica Venezolana. Mérida, octubre 2004.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

independencia de los poderes públicos (Art. 3).

Y es este último elemento esencial, el más clásico del Estado de derecho, el que en definitiva está diseñado para que haya un control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes, para que no caigan en la "experiencia eterna" de la cual nos habló hace 270 años el Barón de Montesquieu, de que "todo hombre que tiene poder, tiende a abusar de él; y lo hace, hasta que encuentra límites", de lo que dedujo su famoso postulado de que "para que no se pueda abusar del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder limite al poder."³⁹

De esta apreciación física fue que precisamente se derivó el principio de la separación de poderes que establecieron todas las Constituciones que se formularon después de las revoluciones norteamericana y francesa, convirtiéndose no sólo en uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo moderno y del Estado de derecho, sino además, de la propia democracia tanto como régimen político y como derecho ciudadano para asegurar que quienes sean electos para gobernar y ejercer el poder estatal en representación del pueblo, no abusen del mismo.

Además, solo en un régimen democrático donde existan efectivos mecanismos de control del poder, es que pueden asegurarse la vigencia de los seis *componentes fundamentales* de la democracia, también enumerados en la misma *Carta Democrática Interamericana*, y que son – hay que recordarlo una y otra vez - : 1) la transparencia de las actividades gubernamentales; 2) la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; 3) el respeto de los derechos sociales; 4) el respeto de la libertad de expresión y de prensa; 5) la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y 6) el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. 4).

Componentes de la democracia, todos, vinculados con el control del poder y la prevención contra la corrupción pues en definitiva, si bien es cierto que sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que puede haber efectiva participación democrática en la

³⁹ Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* I, Libro XI, Cáp. IV, 162-163 (ed. G. Tunc, Paris 1949).



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

gestión de los asuntos públicos; todavía es más cierto que sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno; sólo controlando al Poder es que puede exigirse rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que puede asegurarse un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia, asegurando que no hay impunidad; y sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.

Por todo ello, en definitiva, solo controlando al Poder es que puede materializarse efectivamente la lucha contra la corrupción; y el control del poder solo puede darse efectivamente en democracia.

Por ello es que precisamente, en el mundo contemporáneo, la democracia no sólo se define como el gobierno del pueblo mediante representantes electos, sino, además, y por sobre todo, como un gobierno sometido a controles, y no solo por parte del Poder mismo conforme al principio de la separación de los poderes del Estado, sino por parte del pueblo mismo, es decir, por los ciudadanos, individual y colectivamente considerados, mediante el ejercicio de su derecho a participar, siendo el sufragio una de sus manifestaciones más destacadas.

Representación y participación son y seguirán siendo los dos pilares de la democracia, mientras ésta exista, y funcionando en paralelo, porque la representación es una forma de participación, debiendo rechazarse todos los cantos de sirena promovidos en los últimos tiempos por algunos heraldos del llamado "nuevo constitucionalismo,"⁴⁰ receta que se le vendió a Hugo Chávez hace veinte años por unos "nuevos colonizadores" españoles, experimentándose precisamente en

⁴⁰ Véase un resumen de los planteamientos en Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional," en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS*, N° 25, Verano 2010, Puebla, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano," en la publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina*, Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI, Quito 2010, pp. 9-44; y Francisco Palacios B., *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, pp. 255 pp. Véase lo que indicó en Roberto Viciano Pastor, "Presentación," en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 5.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Venezuela en 1999, y luego se vendió en Ecuador y Bolivia, propugnándose fundar la democracia sobre la base de asambleas constituyentes supuestamente populares, que podían actuar por encima de la Constitución, y en consultas populares y referendos; pero que no tenían otro propósito que no fuera sino el de asegurar el asalto al poder, en el caso de Venezuela por un grupo de militares fracasados, pero en los tres países para acabar con la democracia representativa, y todo en nombre de una llamada "democracia participativa,"⁴¹ pero para terminar estableciendo regímenes autoritarios populistas que de democráticos no tienen más que un nombre mal puesto, más o menos como el que adornó durante cuatro décadas a la República Democrática Alemana, y aún adereza las denominaciones de la República Democrática del Congo o la República Popular Democrática de Corea (del Norte). Habiendo resultado del experimento en Venezuela un masivo sistema de corrupción política e institucional que ha afectado hasta sus cimientos a la sociedad entera.

Entre los cantos de sirenas más destacados que llevaron a la debacle democrática estuvo incluso la propugnación desenfrenada de los referendos, con el grave error de querer venderlos como instrumentos para la adopción racional de políticas públicas, lo cual es imposible. Los referendos podrían ser buenos si pudieran llegar a realizarse para revocarle el mandato a un gobernante electo, por los propios electores; pero de resto, solo sirven para conocer el parecer de la población sobre asuntos específicos,⁴² pero no para que el pueblo adopte decisiones políticas que solo un gobierno representativo puede adoptar, con las bases racionales necesarias, que solo el aparato del Estado puede establecer.

Uno de los ejemplos mas notorios de esta incomprensión sobre referendos, fue lo que sucedió con el convocado por el Primer Ministro David Cameron, el 23 de junio de 2016, conforme a la Ley que había sido aprobada por el Parlamento británico en 2015

⁴¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La democracia representativa y la falacia de la llamada "democracia participativa," en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho Y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36; y más reciente mente, en el libro: *La Justicia Constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un "nuevo constitucionalismo", y una Tesis "Secreta" de doctorado en la Universidad de Zaragoza*, Ponencia preparada para las Jornadas sobre "El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica," Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana International, 2018, 282 pp

⁴² Véase Yuval Noah Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, Spiegel & Graw, New York 2018, p. 45.,



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

(*European Union Referendum Act 2015*), sobre la cuestión de si el Reino Unido debía quedarse o salir de la Unión Europea.⁴³ La opinión o sentimiento popular sobre el tema quedó expresada, sí, incluso con no mucha participación popular, en la votación del referendo a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, pero por supuesto sin base racional alguna pues es obvio que los votantes carecían de elemento alguno para evaluar y decidir sobre las consecuencias económicas de una decisión de ese tipo. Al cambiar el gobierno por el resultado del referendo, sin embargo, lo insólito fue que la Primera Ministra Theresa May, siguiendo solo el sentimiento popular, lo convirtió de golpe, sin mayor racionalidad, en política de Estado, notificando casi inmediatamente a la Unión Europea la salida del Reino Unido, comenzando entonces a estudiar y entender cuáles podían ser las consecuencias del proceso para el bienestar del Reino Unido.

Fue entonces la Alta Corte de Justicia de Gran Bretaña la que controló la constitucionalidad de la decisión ejecutiva mediante sentencia de 3 de noviembre de 2016,⁴⁴ ratificada por la Corte Suprema del Reino Unido el 24 de enero de 2017,⁴⁵ e interpretando la Ley del Referendo de 2015 a la luz de los principios constitucionales básicos del Reino Unido que son la soberanía parlamentaria y de la democracia representativa, le impuso al gobierno la necesidad de que fuera la representación popular en el Parlamento la que tomara tan trascendente decisión política, que no podía estar basada solo en el sentimiento popular. Ello llevó a la Alta Corte a la conclusión de que "un referéndum en cualquier materia solo puede tener efectos de recomendación para los legisladores en el Parlamento, excepto cuando tenga un lenguaje claro en contrario," lo que no se encontraba en el texto de la Ley del Referendo de 2015, pues en la misma estaba claro que "el referendo estaba destinado solo a ser consultivo," correspondiendo al parlamento y luego al gobierno adoptar las

⁴³ Véase en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted/data.htm>. La pregunta formulada en el referendo fue: "*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*"

⁴⁴ Véase el Caso *Gina Miller* y otros contra el *Secretary of State for Exiting the European Union* ((Case No: CO/3809/2016 and CO/3281/2016). Véase el texto de la sentencia en: <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union-accessible/>

⁴⁵ Véase el texto de la sentencia en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> Véase la información de prensa sobre la sentencia en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-press-summary.pdf>



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

importantes y futuras decisiones gubernamentales para implementar dicha salida de la Unión Europea.

La Alta Corte británica incluso, concluyó en su sentencia, afirmando que “no cuestionaba la importancia del referendo como evento político,” pero dejó claro que su “significación tenía que ser considerada y tomada en cuenta en otra parte” – no en el ámbito de su competencia judicial - es decir, en el Parlamento y el gobierno.⁴⁶

La inmediata consecuencia de la decisión judicial fue que el 16 de marzo de 2017, a solicitud del gobierno, el Parlamento aprobó el *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, confiriendo a la Primer Ministro el poder de notificar a la Unión Europea sobre la intención del Reino Unido de salir de la Unión Europea.⁴⁷ La Primer Ministro entonces interpretó dicha Ley del Parlamento, como lo explicó en la carta que le envió el 29 de marzo de 2017 al Presidente de la Unión Europea, Donald Rusk,⁴⁸ como una Ley que “confirmaba el resultado del referendo” con el voto mayoritario claro y convincente de ambas Cámaras del Parlamento. Luego en 23 de junio de 2017, en su discurso ante el Parlamento, concluyó en definitiva afirmando que el gobierno estaba actuando “conforme al deseo del pueblo británico.”⁴⁹ El resultado de una política gubernamental solo basada en los deseos del pueblo y no en la racionalidad de sus consecuencias para el mismo pueblo, que solo el gobierno representativo puede calibrar, quedaron reflejados en los traspiés dados en el Reino Unido en la materia durante 2018.

La falacia de los referendos incluso se plasmó en la práctica política en Venezuela donde a pesar de la tan cacareada “democracia participativa” cuando se plantó revocarle popularmente el mandato a Hugo Chávez en su primer mandato, en 2003-2004, lo cual fue sistemáticamente obstaculizado por el mismo gobierno y el Poder Electoral, habiendo logrado durante el año de dilación, incluso inflar el Registro

⁴⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El caso “Brexit” ante los jueces constitucionales del Reino Unido: Comentarios a la sentencia de la Alta Corte de Justicia de 3 de noviembre de 2016, confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia del 24 de enero de 2017, en *Revista de Administración Pública*, No. 202 (enero/abril 2017) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017, pp. 133-156.

⁴⁷ Véase en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/contents/enacted/data.htm>

⁴⁸ Véase en <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>

⁴⁹ Véase en <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-commons-statement-on-triggering-article-50>



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL: "La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Electoral con casi dos millones de electores adicionales producto de una masiva nacionalización de migrantes indocumentados,⁵⁰ resultado de uno de los mayores atentados a la soberanía del país, que benefició a personas que ni siquiera estaban domiciliados en el país, y todo con solas motivaciones electorales. Con ello, desde entonces, el régimen ha contado con la posibilidad de manipular un número suficiente de electores fantasmas, que no votan, pero votan. El primer resultado de esa práctica fraudulenta se vio en 2004, en la supuesta votación del referendo revocatorio en el cual, aun cuando el Presidente Chávez quedó constitucionalmente revocado en su mandato (votaron más electores por revocarlo que los que lo eligieron), sin embargo, el Consejo Nacional Electoral⁵¹ terminó inventando un referendo que no existe en la Constitución, solo porque votaron más por no revocarlo que por revocarlo, que fue el "referendo ratificador," con lo cual a pesar de que constitucionalmente el mandato de Chávez había quedado revocado, terminó siendo ratificado.⁵²

Ese referendo revocatorio es precisamente una de las tantas instituciones incorporadas en la Constitución venezolana de 1999 en nombre de la llamada democracia participativa, que no tienen aplicación en la práctica, a pesar de tratarse de la Constitución de América Latina que más usa la expresión "participación," pero cuyo contenido lo que refleja es una gran mentira.⁵³ La Constitución de 1999, en realidad, es el ejemplo más vívido de un texto que se ha violado sistemáticamente, aún antes de que entrara en vigencia. Por ello, cada vez que Ustedes han visto y vean en televisión a un funcionario blandiendo el librito azul con el texto de la Constitución, ello no es otra

⁵⁰ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Régimen legal de la nacionalidad, ciudadanía y extranjería. Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, Ley de Extranjería y Migración, Ley Orgánica sobre Refugiados y Asilados*, Colección Texto Legislativos N° 31, 1ª edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2005.

⁵¹ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112. México, enero-abril 2005 pp. 11-73; y en el libro: *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004,

⁵² Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "La Sala Constitucional vs. el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares: de cómo un referendo revocatorio fue inconstitucionalmente convertido en un "referendo ratificador," en el libro *Crónica sobre la "in" justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, No. 2, Caracas 2007, pp. 349-378.

⁵³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; **segunda edición, (Con prólogo de José Ignacio Hernández)**, Caracas 2015



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

cosa que una confesión de que el texto está siendo violado.

Pero volviendo a nuestro tema central, en democracia representativa y participativa, la pregunta es cómo se puede lograr instaurar un efectivo sistema de control para asegurar la transparencia de los gobiernos y poder erradicar la corrupción, que es el mayor mal de la democracia, que la está matando. Y la respuesta está, con toda la elementalidad imaginable, en los principios de siempre, que los funcionarios públicos estén efectivamente sometidos al principio de legalidad para la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, asegurándose que la hagan con integridad, transparencia y obligación de rendir cuentas, respetando los medios y mecanismos de control incluso los que promuevan la participación de la sociedad para velar por el cumplimiento de los mismos. Para ello, todos los órganos del Estado, todos los funcionarios, todos los partidos políticos y todos los ciudadanos tendrían que tener el deber de contribuir a garantizar la independencia de los poderes públicos, y particularmente de los que ejercen control, como los tribunales de justicia, las Contralorías Generales o las Cortes de Cuentas, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida, para lo cual deberían asegurárseles los recursos materiales y el personal especializado necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, para asegurar que la Administración del Estado funcione al servicio de los ciudadanos, y no del Estado mismo, es indispensable volver a los orígenes de la Administración del Estado que se nos han olvidado, buscando el establecimiento en el corazón de la misma, de un servicio civil permanente y de alto nivel, lo que nunca hemos logrado hacer en América Latina, salvo en algunos tiempos y en algunos países, por ejemplo, en el servicio exterior.

En contraste, cuando los Estados modernos se comenzaron a establecer con bases democráticas a partir del siglo XIX, en los Estados Europeos con sistemas parlamentarios de gobierno, puede decirse que los partidos políticos formularon un pacto tácito de funcionamiento del Estado, esencial para la democracia misma, que fue el de excluir expresamente del botín político, tanto al Poder Judicial, como a las fuerzas armadas y a la alta Burocracia civil. Y por ello, los cambios de gobierno en los



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

regímenes parlamentarios, durante décadas se sucedieron, como aún ocurre con harta frecuencia, sin que ello afecte a los jueces escogidos por concurso, ni a burocracia o servicio civil también escogida por concurso, que conduce al Estado, provenientes incluso, en algunos países, de Centros con niveles de excelencia como en el caso histórico del funcionariado francés, de las famosas: *École nationale d'Administration* – ENA – y *École nationale des ponts et chausees*. Los gobiernos cambiaron, pero ni los jueces, ni el Consejo de Estado, ni la Cour des Comptes, ni la propia Administración del Estado quedaron afectados, produciéndose cambios políticos básicamente a nivel de Ministros y secretarios de Estado.

Los partidos sabían que jugaban, jugando el juego democrático basado en el principio de la alternabilidad republicana, de manera que participaban todos en el ejercicio del poder, con la seguridad de que si eran desplazados ello no significaba que no pudieran volver. Los funcionarios recién nombrados, por tanto, no se comportaban como aquellos que llegaban al poder, como decía el viejo dicho castellano refiriéndose a la Administración local, como aquellos "concejales hambrientos" dispuestos a saciarse de inmediato, como si fuera la última vez que fueran a comer.

En América Latina, lamentablemente, nunca llegamos a formar esa Burocracia civil, con mayúscula, capaz de conducir al Estado a pesar de los vaivenes políticos, ni en muchos países hemos podido asegurar efectivamente a los jueces y órganos de control, la necesaria independencia y autonomía, fuera de las garras del poder.

Y por ello estamos donde estamos, todavía pensando que tenemos que establecer en nuestros países, un funcionariado público que se escoja mediante un sistema de convocatoria, contratación, permanencia, ascenso y jubilación, basado, como dice la mencionada Convenciones de las Naciones Unidas contra la Corrupción, "en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud, fomentando una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas," agregando la necesidad de que se establezcan "procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos."

Por otra parte, la misma norma convencional exige que en la Administración



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

Pública se estructuren programas de formación y capacitación de funcionarios que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Y en todo caso, que los Estados establezcan medidas para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, de los propios partidos políticos, y en general de sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses

En todas nuestras Administraciones tendrían que reforzarse las normas destinadas a definir la conducta de los funcionarios públicos, a los efectos de que en el ejercicio de sus funciones actúen con sujeción a los principios de integridad, honestidad y responsabilidad, que aseguren además, el correcto, honorable y debido cumplimiento de las mismas;" facilitando incluso, como lo propuso Simón Bolívar en 1825 al establecer la anteriormente mencionada pena de muerte para los funcionarios corruptos, medidas y sistemas que puedan facilitar que los funcionarios públicos puedan denunciar todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones, sin ser por ello perseguidos. Recordemos que en el primer caso que se reportó en la historia sobre hechos de corrupción, que fue el de un funcionario del faraón Ramsés IX (1142-1123 a de C) quien denunció los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con profanadores de tumbas para obtener ventajas personales, el denunciante fue el que resultó perseguido.

Para todo ello, la información pública es esencial, y el acceso ciudadano a la misma es indispensable, incluso para poder tener la posibilidad de participar. El ciudadano tiene derecho a saber quiénes son los servidores públicos y cuál es su remuneración, debiendo estar éstos obligados a hacer las declaraciones necesarias ante los órganos de control fiscal en relación con sus actividades, sobre todo las que puedan dar lugar a conflictos de intereses respecto de sus atribuciones. Que no ocurra como sucedió en Venezuela donde incluso, ante el requerimiento formulado por una ONG sobre información relativa al nivel de remuneración de los funcionarios de la Contraloría General de la República, el Juez Constitucional llegó a la excentricidad de



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

decidir que eso era parte de la "intimidad económica" de los mismos, a lo cual la ciudadanía no tenía acceso.⁵⁴ O sea, opacidad total.

Un aspecto central del tema, por supuesto se refiere a la contratación pública, que ha sido una de las fuentes más importantes de la corrupción, exigiéndose que en relación con la misma se establezca un sistema regulatorio montado en principios de transparencia y de competencia para, con criterios objetivos, poder escoger a los contratistas adecuados. Para ello, es fundamental, por ejemplo, la difusión pública de la información relativa a procedimientos de contratación pública, sobre las licitaciones y adjudicaciones de contratos, no solo para asegurarle el tiempo suficiente a los interesados para preparar y presentar sus ofertas, conforme a las condiciones de participación que deben fijarse previamente, sino para que la selección se haga con criterios objetivos. En esos procesos, además, deben diseñarse procedimientos que permitan a los ciudadanos y sus organizaciones poder tener acceso a la información administrativa para poder reclamar transparencia, y poder participar en la prevención y la lucha contra la corrupción. Y debe erradicarse la práctica de contrataciones públicas, efectuadas sobre la base de convenios de cooperación internacional cuando ella constituya una excepción, por ejemplo, para los procedimientos licitatorios, que en casos como en Venezuela, fueron la fuente más brutal de corrupción.

Todo lo anterior, por supuesto, no es nada nuevo: está previsto en leyes, en reglamentos y en convenciones internacionales, pero en muchos de nuestros países simplemente su contenido se ignora por el funcionamiento inadecuado del sistema político, lo que exige un gran esfuerzo de reinversión de los instrumentos que en democracia conducen y orientan la vida política, que no son otros que los partidos políticos; para que no terminen de ser avasallados como ha venido ocurriendo, uno a uno, en nuestros países de América Latina y en toda Europa.

Dígase lo que se diga, sean las crisis políticas que sean las que han afectado a los partidos políticos en el mundo contemporáneo, incluso con el advenimiento de la llamada ciber-democracia, los partidos políticos como instrumentos de intermediación en el ejercicio del poder entre los ciudadanos y el Estado, siguen siendo esenciales, a

⁵⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, "El principio de la transparencia en la actuación de la Administración Pública y su distorsión en un régimen autoritario," en *Revista de Derecho Público*, No. 151-152, (julio-diciembre 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 211-128



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** "La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

pesar de que ellos mismos a veces no quieren darse cuenta de ello o hayan renunciado a su rol.

Los partidos políticos necesitan reinventarse, siendo ello, sin duda, uno de los retos más esenciales de la política contemporánea, particularmente por los efectos devastadores que la ausencia de tal reinvención ha provocado en muchos de nuestros países, precisamente cuando los partidos políticos han renunciado a renovarse, y sobre todo se les ha olvidado que tienen que pactar para renovar la propia democracia, y entre otras cosas para luchar contra la corrupción.

La ciber democracia, sin duda, ha servido para movilizar a la ciudadanía y a la opinión, e incluso, ha mal servido para influenciar en la votación en procesos electorales, pero definitivamente no sirve para gobernar, ni para tomar las decisiones esenciales en un país. Allí está lo que ocurrió con la movilización en el referendo sobre el Brexit, en el Reino Unido, y lo que ha ocurrido en Francia con la movilización de los "chaquetas amarillas," sin liderazgo conocido que solo respondió a llamados de internet contra un Presidente como Emanuel Macron, quien fue precisamente electo producto del descontento popular contra los partidos tanto de derecha como de izquierda. El resultado fue que al no tener el gobierno algún "interlocutor válido," hubo que dar marcha atrás al aumento del precio del gasoil, que se había basado en una política para reducir las emisiones que afectaban el calentamiento global. Como lo indicó un editorial del *The New York Times* de Nueva York en diciembre de 2018, "el poder de las redes sociales para movilizar rápidamente el enfado de las masas, sin mecanismos para el diálogo, es un peligro ante el cual la democracia liberal no puede sucumbir,"⁵⁵ habiéndose producido, con el caso de las chaquetas amarillas, como lo afirmó el Ministro del Interior Christophe Castaner, "el nacimiento de un monstruo que escapó de sus progenitores."⁵⁶

Por ello, la democracia representativa y participativa no puede suplantarse por el uso del internet, y los partidos políticos no pueden ser sustituidos por los *influencers* que ahora también se nos aparecen en la política. Los partidos tienen que resucitar y

⁵⁵ Véase Editorial, *The New York Times*, 7 de diciembre de 2018, p. A-28.

⁵⁶ Véase en Adam Nossiter, "Fear of More Violence as Paris Braces for New "Yellow Vest" Turmoil, en *The New York Times*, 8 de diciembre de 2018, p. A-8.



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

retomar la conducción de la democracia, pues de lo contrario se cae en el riesgo de que suceda lo que ocurrió en mi país, después de cuarenta años de un proceso democrático que en su tiempo sin duda fue la envidia del Continente.

El caso de Venezuela, en ese sentido, es patético, por la tragedia institucional que ha vivido el país desde 1999 debido a la absoluta demolición del sistema democrático a manos del régimen autoritario instaurado a partir de ese año, pero insólitamente causada por el deterioro de los partidos políticos. Éstos, en Venezuela, sesenta años atrás, en 1958, habían pactado para establecer e imponerles a los venezolanos un régimen democrático, y lo hicieron con extraordinario éxito mediante el muy conocido, y quizás poco leído llamado "Pacto de Punto Fijo,"⁵⁷ y ello ocurrió, precisamente, en el país que entonces era el que menos tradición democrática tenía en todo el Continente. Sin embargo, lo trágico fue que décadas después, particularmente a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado, al haber logrado su objetivo, los partidos perdieron el rumbo sin llegar siquiera a entender su propia obra democratizadora, que requería, como todo en política, al igual que con el cuidado de los árboles, de cierta atención de cultivo, como remover la tierra, regar, fumigar y podar las ramas secas.

Al no haberse renovado, y precisamente por ello, los partidos políticos venezolanos, en 1992, frente al ataque criminal materializado en el intento de golpe de Estado militar que ese año lideró el entonces teniente coronel Hugo Chávez Frías, fueron incapaces de pactar para en conjunto defender a la propia democracia que habían construido. A partir de ese año, los partidos políticos fundamentales del país, en lugar de haber entrado en un gran pacto con el objetivo de revalorizar la democracia, y por qué no decirlo, deslastrarla de corrupción y defenderla, simplemente prefirieron suicidarse en solitario.

Al año siguiente, en 1993, uno de los principales partidos, Acción Democrática (social demócrata), optó por deshacerse del Presidente de la República quien estaba en ejercicio de la Presidencia (Carlos Andrés Pérez), votando por su persecución penal por lo que comparado con lo acontecido en los últimos años fue una nimiedad, como fue la utilización de parte de una partida presupuestaria reservada para financiar el

⁵⁷ Véase, Allan R. Brewer-Carías, "Recordatorio sobre el Pacto de Punto Fijo de 1958. Su importancia, significado y efectos políticos," Noviembre 2018, en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/11/185.-Brewer.-doc.-Recordatorio-sobre-el-pacto-de-Punto-Fijo-1958.pdf>



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:** *"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

movimiento de Violeta Chamorro en Nicaragua; y el otro partido, Copei (demócrata cristiano), quedó gravemente herido de muerte cuando su propio fundador (Rafael Caldera) se deshizo del mismo y de sus líderes, optando por presentarse a la elección presidencial en contra de su propio partido, con el apoyo de otros partidos minúsculos, con los cuales pretendió gobernar.

Ese suicidio de los partidos políticos,⁵⁸ dándole la espalda a la democracia, cuando lo que exigía era su reinvención, muy rápidamente provocó un vacío de poder que lamentablemente fue llenado por el primer aprendiz de mago que se apareció por la plaza del pueblo, ofreciendo sortilegios y piruetas, como fue el mismo golpista ex teniente coronel, Hugo Chávez. Por ello, en realidad, éste no demolió a los partidos políticos en Venezuela como a veces se piensa; aquellos se suicidaron, como resultó luego evidenciado con las impresentables candidaturas que tuvieron que materialmente inventar en la campaña de la elección presidencial de 1998, en la cual, por la falta de visión de los partidos, triunfó el militar quien después de haber fracasado en su intento de golpe de Estado siete años antes, igualmente asaltó el poder pero utilizando métodos electorales.

Es por todo ello, que tiene tanta importancia el tema de la reinvención de los partidos políticos que tendrían que definir su propio proceso de necesaria renovación para a la vez lograr la revalorización de la propia democracia representativa y, en particular, de la noción de representación democrática, sin la cual simplemente no puede haber régimen democrático; lo que en definitiva y aun cuando parezca contradictorio, solo se puede lograr cuando los propios partidos sepan renunciar a querer monopolizar toda la representación y toda la participación que desde hace mucho tiempo los partidos han acaparado, y que tanto daño le ha hecho a la democracia.

En consecuencia, para que pueda haber posibilidad de controlar la corrupción, no basta con establecer normas constitucionales o legales a los efectos de prevenir y perseguir los actos de corrupción en el ejercicio de funciones públicas, sino que es indispensable que exista un régimen democrático que garantice el ejercicio de los

⁵⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, "El suicidio de los partidos en Venezuela y dos libros," en *Revista IDEA*, No. 4, ¿Hacia la reinvención de los partidos políticos?, 2017/2018, Fundación IDEA-Democrática, Miami 2018, pp. 45-49



CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL:

"La Democracia Constitucional en América Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA

mecanismos de control, conducido por partidos políticos determinados, global y en conjunto, a asegurar que los mismos funcionen. Si no hay un régimen democrático, y si en el mismo no hay este compromiso, al contrario, todas las normas constitucionales que pueda haber se tornarán en letra muerta en la lucha contra la corrupción, y volveremos, Congreso tras Congreso, reunión tras reunión, a seguir tratando este mismo tema recurrentemente, como si fuera algo nuevo, tanto el fenómeno como sus remedios.

New York, 8 de diciembre de 2018



**CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL:**

*"La Democracia Constitucional en América
Latina: A 45 Años del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
y a 40 Años de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional"*

21 | 22 | 23 - MAYO 2019. BUENOS AIRES. ARGENTINA