

### III. Cultura de la legalidad y democracia

#### ¿CÓMO SERÍA UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD PARA LA DEMOCRACIA?

Cuando denunciamos que los integrantes de una comunidad (que bien podría ser la nuestra) adolecen de una cultura de la legalidad, realizamos una descripción que con frecuencia se acompaña con un juicio valorativo. En principio se considera deseable que las personas conozcan las normas vigentes de su colectividad y ajusten sus comportamientos a las mismas. Esto es así porque, como sabemos, se supone que las normas garantizan el orden, la estabilidad y, en esa medida, un cierto grado de paz social. El razonamiento se aplica, no sin algunas diferencias, a los funcionarios públicos y representantes populares y a la ciudadanía en general. Queremos una cultura de la legalidad porque deseamos que las reglas tengan una vigencia efectiva, que sean eficaces, y lo deseamos porque suponemos que ello facilitará la convivencia entre todos sobre una base de igualdad. Pero tenemos que enfrentar de nueva cuenta el mismo problema circular: ¿es la cultura de la legalidad el factor que empuja el respeto a las normas jurídicas vigentes? o ¿el respeto efectivo, cotidiano y generalizado de las

normas es la condición necesaria para que florezca una cultura de la legalidad? ¿Debemos fomentar la cultura de la legalidad *a secas*, sin detenernos a valorar las características de la cultura jurídica vigente, autoritaria o democrática, en una comunidad determinada?

Podemos buscar la salida del laberinto empezando por esta última cuestión: identificando primero el tipo de legalidad vigente, las características de las normas, para el que se quiere construir una cultura de respeto y observancia. Si nuestra inclinación es hacia la legalidad autoritaria la salida está en la imposición irreflexiva de la normatividad vigente: la cultura de la legalidad se reduce al simple respeto de las leyes sin importar su contenido. Algo así como enseñarles a los niños que “todas las normas deben siempre obedecerse”. Los promotores de esta receta abogarán por la legalidad *a secas*, por la “tolerancia cero”, por la fuerza como incentivo para la construcción de la cultura y, creo, al final tendrán que hacer cuentas con la ilegitimidad que suele acompañar a las decisiones que ignoran la importancia de la dignidad y la autonomía de las personas. Esto es así porque considerarán que

DEMOCRACIA Y (CULTURA DE LA) LEGALIDAD

la cultura de la legalidad es un bien en sí mismo que no debe detenerse ante las razones que pueden esgrimirse para rechazar ciertos patrones culturales (en este caso autoritarios) que pretenden imponerse. En cambio, si nos colocamos en el versante alternativo y buscamos una legalidad fundada en el consenso y orientada hacia el respeto de los derechos fundamentales individuales, entonces tendremos que apostar por una cultura de la legalidad *democrática* en la que la legitimidad de las normas camina de la mano con su cumplimiento. En este caso buscamos que los individuos incorporen reflexivamente un cierto conjunto de normas y principios en su acervo cultural: aquellos que se fundan en la dignidad de las personas. Así, la legitimidad de las leyes comienza por el reconocimiento de los derechos (de libertad, políticos y sociales) propios y ajenos sobre una base de igualdad que nos sugiere la conveniencia recíproca de respetar las normas que conjuntamente elaboramos. En esta concepción la cultura de la legalidad se inserta como un elemento medular de la cultura cívica o política democrática que contribuye a la estabilidad de los sistemas democráticos<sup>22</sup>

y se opone a la imposición de una legalidad cualquiera (por ejemplo, de una legalidad totalitaria).

De hecho, la propia democracia es una cuestión de reglas que se fundan en una cultura basada en ciertos principios (dignidad personal, pluralismo, tolerancia, laicismo, responsabilidad, etc.) que, a su vez, respaldan a los derechos fundamentales. Recordemos los procedimientos que, según Bobbio, caracterizan a la democracia moderna: 1) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o de elegir a quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás (debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia *libre* entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones co-

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, para Jacqueline Peschard los componentes de una cultura política democrática son: la ciudadanía, la participación, la sociedad abierta, activa y deliberativa, la secularización, la competencia o eficacia cívica, la legalidad (universalidad

---

en la aplicación de las normas), la pluralidad, la cooperación entre ciudadanos y una autoridad políticamente responsable. Cfr. Jacqueline Peschard, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

lectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica, y 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el derecho de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría).<sup>23</sup>

Pues bien, aunque no todas las teorías de la democracia promueven la misma relación entre (todos) los derechos fundamentales y esta forma de gobierno, en términos generales ningún teórico de la democracia objetaría la caracterización bobbiana.<sup>24</sup> Y ello es suficiente para sostener nuestro argumento: la legalidad democrática no solamente se funda en la eficacia de un conjunto de reglas jurídicas, sino que descansa sobre algunos principios como la igual dignidad política de los ciudadanos, la pluralidad y las libertades (personal, de expresión, de asociación y de reunión) sin los cuales perdería naturaleza y sentido. Por lo mismo, la cultura de la legalidad *democrática* debe hacer eco (al menos) de esos principios. La relación entre esa cultura y estos principios no depende (al menos no necesariamente) de valoraciones ético-morales, sino de

vínculos lógicos insuperables: si las personas no se respetan unas a otras, si no toleran sus diferencias, si no pueden expresar sus ideas y participar con libertad, etc., la democracia es práctica y conceptualmente imposible.

Desde esta perspectiva democrática encontramos que existe una estrecha relación entre una concepción de la política (entendida como los mecanismos de acceso y ejercicio del poder sobre la base del consenso), una acepción de la legalidad (entendida como el conjunto de reglas que, fundadas en el consenso, permiten la administración del poder y protegen a los derechos fundamentales) y una idea de la cultura (entendida como las orientaciones de los miembros de una colectividad hacia un conjunto de reglas y principios que hacen a la democracia posible). La cultura de la legalidad democrática, el respeto de un conjunto determinado de normas con características específicas, sólo se construye engarzando estos eslabones.

<sup>23</sup> Cfr. Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 381.

<sup>24</sup> Recordemos que la concepción de Bobbio se inserta en la tradición de la “democracia social” que otorga un lugar prioritario a los derechos sociales (al mismo nivel que a los derechos de libertad y a los derechos políticos).

## DEMOCRACIA Y (CULTURA DE LA) LEGALIDAD

### LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: EN BÚSQUEDA DE UN HORIZONTE

Los derechos fundamentales que están en la base de la democracia y que constituyen el criterio para diferenciar entre un (cualquier) Estado jurídico y un Estado de derecho, contadas veces en la historia fueron el resultado de una concesión “graciosa” por parte de los poderosos. La razón es sencilla: los derechos constituyen limitaciones a los poderes públicos (y deseablemente también a los poderes privados) que no son bien recibidas por los poderosos. Son, como ha acuñado Ferrajoli, los derechos “del más débil”. Derechos que provienen de luchas históricas contra los hombres del poder: la Revolución Francesa, la lucha de Independencia estadounidense, la revolución feminista del siglo pasado, etc. Desde esta perspectiva los derechos fundamentales también son productos culturales: las libertades fundamentales son producto del pensamiento (y de la lucha) liberal; los derechos políticos son expresiones de la teoría (y la práctica) democrática y los derechos sociales son manifestaciones del ideario (y de los movimientos) socialista. Lo mismo vale para los nuevos grupos de derechos: ecológicos, de las personas con capacidades diferentes, de los niños, etc. En todos los casos existe un conjunto de símbolos, conocimientos, creencias, aspiraciones, etc., compartidos por los promotores de los derechos. Por ello escuchamos con frecuencia expresiones como la “cultura de los derechos” o la “cultura constitucional” (entendida en los términos del constitucionalismo moderno) que hacen referencia a un tipo de cultura de la legalidad en específico, la que corresponde a la democracia contemporánea.

Es en esta dirección en la que debemos orientarnos. Si existe un parámetro que justifica una distinción de fondo entre una (cualquier) cultura de la legalidad y una cultura de la legalidad democrática, éste lo constituyen los derechos fundamentales. Derechos que ya se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones modernas, pero que desafortunadamente en muchos casos aún no son garantizados. No aspiramos a una sociedad ordenada bajo parámetros autocráticos y absolutistas, sino que apostamos por una sociedad democrática y de poderes acotados. De lo contrario nuestra apuesta sería un bumerán amenazante: la legalidad que se impone desde lo alto a los gobernados puede ser la puerta para la arbitrariedad de los gobernantes. Una cultura de la legalidad democrática se finca en el respeto de las normas que regulan la convivencia sobre una base de igualdad formal para todos, incluyendo a los poderosos. Y, también, en el respeto generalizado de los seis procedimientos bobbianos que instituyen a la democracia.

Los postulados generales son fáciles de enunciar, pero difíciles de poner en práctica: todos tenemos los mismos derechos individuales (en esa dimensión somos “iguales ante la ley”), participamos (directamente o a través de nuestros representantes) en la creación de las normas colectivas que rigen nuestra convivencia, elegimos, a partir de un conjunto de reglas, autoridades que deben velar por el

respeto de esas normas, cualquiera puede ser autoridad, el que viola las normas será sancionado, etc. Lo que nos dice la teoría es que cuando estas premisas forman parte de la cultura de (la mayoría de) los miembros de una colectividad, la ciudadanía florece y, con ella, una convivencia pacífica y ordenada que permite el desarrollo de nuestra dignidad individual.