

CULTURA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA

RAÚL GUTIÉRREZ CANALES

CULTURA CONSTITUCIONAL
Y DEMOCRACIA

PALESTRA EDITORES

LIMA – 2023

340 G96	Gutiérrez Canales, Raúl Cultura constitucional y democracia / Raúl Gutiérrez Canales; 1a ed. - Lima: Palestra Editores; 2023. 227 pp.; 14.5 x 20.5 cm. D. L. 2023-04960 ISBN: 978-612-325-362-2 1. Derecho 2. Filosofía 3. Cultura jurídica
--------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CULTURA CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA

Raúl Gutiérrez Canales

Primera edición, junio 2023

© 2023: RAÚL GUTIÉRREZ CANALES

© 2023: PALESTRA EDITORES S. A. C.

Plaza de la Bandera 125 - Lima 21 - Perú

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación:

GRÁNDEZ GRÁFICOS S. A. C.

Mz. E, Lt. 15, Urb. Santa Rosa de Lima - Los Olivos

Junio, 2023

Diagramación:

JOHN PAOLO MEJÍA GUEVARA

Cuidado de estilo y edición:

MANUEL RIVAS ECHARRI

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2023-04960

ISBN: 978-612-325-362-2

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú / Printed in Peru

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

CONTENIDO

PRÓLOGO

Francesco Biagi..... 11

INTRODUCCIÓN 17

Capítulo I

LA CULTURA Y LA CULTURA JURÍDICA

1. Las características de la cultura 21

2. La cultura jurídica..... 25

3. La cultura jurídica y la comprensión del derecho..... 29

3.1. El contenido cierto y vinculante del derecho 29

3.2. Los límites establecidos por las obligaciones
internacionales 32

3.3. La sociedad en la construcción de la cultura jurídica..... 35

Capítulo II

LA CULTURA JURÍDICA CONSTITUCIONAL Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

1. La cultura jurídica constitucional y el régimen democrático 41

1.1. La democracia como deber estatal de orden internacional
y constitucional 46

1.2. La Constitución y la democracia en la realidad plural 49

2. La democracia constitucional: el reto de América Latina 55

2.1. La Constitución como límite a la democracia absoluta 55

2.2. La democracia constitucional y su relación con la soberanía,
la diversidad cultural y la importancia del deber 59

CONTENIDO

- 2.3. La democracia constitucional integradora en el contexto
y proyección latinoamericanos..... 64
3. La democracia directa: la corresponsabilidad ciudadana
y los retos de las consultas populares 70

Capítulo III

LOS ALCANCES Y RETOS DE LA CULTURA JURÍDICA CONSTITUCIONAL

1. La cultura constitucional y la cultura viva 77
2. La discrecionalidad limitada del poder 81
3. La integración de la sociedad plural..... 89
4. La ciudadanía democrática y la desigualdad en Latinoamérica..... 93
5. La comunidad diversa y los fines comunes: de la tolerancia
a la integración..... 104

Capítulo IV

EL ESTADO Y LA GARANTÍA DE LA CULTURA JURÍDICA CONSTITUCIONAL

1. La educación y el compromiso democrático 113
2. Las constituciones latinoamericanas y la educación en
la promoción de los valores constitucionales..... 120
3. La falta de correspondencia práctica con la Constitución formal..... 125
4. La legitimidad de la Constitución, el principio de legalidad
y el rechazo al absolutismo 131

Capítulo V

LAS CONDICIONES ELEMENTALES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA CULTURA JURÍDICA CONSTITUCIONAL

1. Los medios de comunicación y su función social
en el marco democrático 141

CONTENIDO

2. La institucionalidad y el derecho a la buena administración pública.....	152
3. Los partidos políticos y el interés público	160
4. El enfoque funcional de la historia constitucional	174

Capítulo VI

EL FORTALECIMIENTO DE
LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. La legitimidad reforzada de las altas cortes constitucionales.....	185
2. La socialización y la meritocracia de la justicia constitucional.....	199
CONCLUSIONES.....	209
BIBLIOGRAFÍA.....	215

PRÓLOGO

La fase histórica que atravesamos plantea retos muy complejos para el funcionamiento de los sistemas democráticos. La crisis económico-financiera empezada en 2008-2009, los procesos cada vez más frecuentes de retroceso democrático (incluso en el continente europeo, como demuestran los casos de Hungría y Polonia), la prepotente emergencia del fenómeno del populismo, incluso, dentro de las democracias consolidadas (como en los Estados Unidos con Donald Trump o en Italia durante el gobierno *Lega-MoVimento 5 Stelle*), así como la emergencia sanitaria relacionada con la pandemia de COVID-19 (que ha exacerbado las desigualdades sociales y afectado gravemente a los segmentos más débiles de la población) son fenómenos que nos acompañan desde hace tiempo, pero que todavía nos resultan muy difíciles de controlar y gestionar.

En un contexto tan difícil para la democracia constitucional, el libro del profesor Raúl Gutiérrez Canales —que aborda el tema de la cultura constitucional— reviste una importancia trascendental. Más específicamente, esta obra propone colocar en el debate público la importancia de promover una cultura constitucional en las sociedades que adoptan el régimen democrático en su configuración política y formal. Para este efecto, se procura establecer los alcances de la cultura jurídica constitucional, identificándola como un asunto

que, si bien puede responder a las características especiales de cada realidad constitucional, tiene un contenido mínimo que no puede ser relativizado al margen del principio de legalidad y de las obligaciones internacionales, sobre todo, en materia de derechos humanos. De este modo, el autor plantea que la promoción de la cultura jurídica constitucional en la sociedad debe formar parte de las políticas públicas estatales, pues, por medio de la identificación y compromiso social con los valores constitucionales, se puede revertir los negativos efectos de los retrocesos en la calidad democrática de los países en Latinoamérica y, a la vez, se puede encontrar una proyección cierta al fortalecimiento de la democracia constitucional.

La cultura jurídica constitucional, como refiere el profesor Gutiérrez Canales, no es un asunto espontáneo ni natural; exige la iniciativa estatal que, en todo supuesto, debe considerar que su implementación integral es un proceso en el que debe participar la sociedad de modo permanente. En ese sentido, cobra especial relevancia la característica esencial de las sociedades, que es la pluralidad. La obra desarrolla un interesante análisis sobre este aspecto. Así, alerta sobre la prioritaria necesidad de entender que la pluralidad no solo debe ser reconocida con criterios como la “tolerancia” o las “minorías”, sino que se debe avanzar hacia un paso cualitativo, que es el impulso de mecanismos efectivos de integración social.

La cultura constitucional no solo puede estar basada en el derecho, pues es indispensable socializar la importancia del deber. No puede existir una democracia constitucional integradora (como denomina el autor) sin la configuración del deber desde una perspectiva cultural, es decir, desde un factor de convicción y compromiso genuino, y no solo desde la idea de la imposición o la obligación. Esto último brindará sostenibilidad a la democracia constitucional y se expresará en la corresponsabilidad ciudadana para su consolidación.

Con tal propósito, la obra analiza los retos de la cultura jurídica constitucional en América Latina, identificando temáticas de significativa atención como, por ejemplo, la relación de la cultura

constitucional y la cultura viva; la redefinición de la discrecionalidad limitada del poder a partir de la jurisprudencia constitucional; el arraigo de la integración de la sociedad plural con fines comunes; y la superación de la convivencia entre la ciudadanía democrática formal y la desigualdad en Latinoamérica. Evidentemente, se trata de cuestiones especialmente sensibles y de actualidad no sólo en el contexto latinoamericano, sino en la mayoría de las regiones del mundo.

El estudio del profesor Gutiérrez Canales no se agota en el campo estrictamente jurídico, pues considera fuentes de investigaciones multidisciplinarias que le otorgan mayor sustento a sus planteamientos. Por ello, llega a precisar los elementos y condiciones centrales que debe tomar en cuenta toda política pública estatal dirigida a construir una cultura jurídica constitucional desde la sociedad. Entre ellos, se encuentra la educación constitucional y democrática en todos los niveles, el enfoque práctico de la historia constitucional, la función social y democrática de los medios de comunicación, la institucionalidad y el derecho a la buena administración pública, y el interés público que reviste la idoneidad democrática de los partidos políticos.

El autor también dedica mucha atención al papel desempeñado por la justicia constitucional en la difusión de los principios del constitucionalismo, subrayando con razón la necesidad de garantizar la legitimidad reforzada de los tribunales constitucionales, a partir de la preferencia de la meritocracia en su conformación y del establecimiento de reglas que desvinculen el sometimiento de su jurisdicción al poder político coyuntural. Estas reflexiones revisten especial importancia no solamente en América Latina, sino también en el contexto europeo. Durante los procesos de transición y consolidación democrática del siglo pasado, los tribunales constitucionales europeos ejercieron efectivamente el papel “contra-mayoritario” que les habían confiado los textos constitucionales, de tal forma que garantizaron una verdadera separación de poderes y una protección efectiva de los derechos fundamentales. Además, estos órganos contribuyeron en gran medida a promover y consolidar una cultura constitucional

en el país en el que operaban. Su jurisprudencia produjo efectos educativos, lo cual provocó la difusión no sólo entre los juristas, sino también en el conjunto de la sociedad civil, una serie de valores constitucionales fundamentales, como el de la normatividad de la Constitución y de su supremacía sobre la legislación ordinaria, así como el de la inviolabilidad de los derechos humanos. En los últimos años, sin embargo, Europa ha conocido en su seno algunos tribunales constitucionales que desempeñan un papel diametralmente opuesto. De hecho, tras la involución populista-iliberal de Hungría y Polonia, los tribunales constitucionales de estos países han sido “capturados” por los partidos gobernantes, de forma que dejaron de ser órganos de defensa de las minorías para convertirse en órganos de apoyo de las mayorías. No sólo el papel educativo que desempeñaban los tribunales ha desaparecido, sino que ahora estos órganos, controlados por regímenes populistas, promueven valores e ideas iliberales, que se basan a menudo de una manera instrumental en nociones y conceptos constitucionales, como la soberanía, la dignidad humana y la identidad constitucional.

A la luz de lo anterior, es evidente que uno de los mayores méritos del estudio del profesor Gutiérrez Canales es el de contribuir a una mejor comprensión de las dinámicas de la conocida distinción entre el *law in the books* y el *law in action*. Por un lado, en las últimas décadas, se ha asistido a un proceso de convergencia, desde un punto de vista formal, del contenido de los textos constitucionales alrededor del mundo. Pensemos, por ejemplo, en el progresivo reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales. Por otro lado, sin embargo, la correspondencia entre lo que ha sido reconocido formalmente en el texto constitucional y la realidad es a menudo muy limitada (o a veces, incluso, inexistente), lo que da lugar a situaciones de constitución sin constitucionalismo y de democracias “de fachada”. Para evitar esta discrepancia entre el dato formal y el dato substancial, la existencia de una sólida cultura constitucional en la sociedad civil representa una *condicio sine qua non*: es esta cultura la que marca la

verdadera diferencia entre un régimen democrático y otro autoritario o híbrido, y la que sirve para defender una democracia constitucional de una deriva antiliberal.

FRANCESCO BIAGI

Profesor titular de Derecho Público Comparado
Departamento de Estudios Jurídicos de
la Universidad de Bolonia

INTRODUCCIÓN

Hay una idea generalizada y de consenso global de que la Constitución es la norma más importante de cualquier país. No obstante, su contenido y alcances tangibles para la vida cotidiana y el desarrollo de los pueblos no es parte de la conciencia e, incluso, del interés de la mayoría de los miembros de la comunidad. Es decir, existe una disociación entre la afirmación abstracta de la relevancia de la Constitución y su configuración práctica en el entendimiento común de la sociedad. Si esto ya es una inconsistencia, pues las normas deben ser eficaces, el problema se ahonda cuando persiste una cultura del incumplimiento o de la relativización del respeto por las reglas y principios constitucionales; peor aún, si esta falta de observación proviene de las propias autoridades representativas.

El Estado constitucional de derecho exige su realización. La identificación de los valores constitucionales, sobre todo desde la jurisprudencia constitucional y el Derecho internacional de los derechos humanos, es una fuente importante que brinda las condiciones para dar un paso cualitativo del reconocimiento a la eficacia. En ese sentido, la discusión no debería continuar en la conveniencia de regular positivamente más derechos, en la duda sobre la legitimidad de los jueces constitucionales para controlar el poder político o en cómo

mejorar el contenido de la Constitución a partir de la importación de instituciones jurídicas sin analizar las diferencias y particularidades de cada sociedad. Es indispensable trasladar los esfuerzos de las discusiones teóricas a la integración de la sociedad con los fines del sistema constitucional.

En un contexto en el que América Latina enfrenta cuestionamientos al modelo democrático, tanto en la narrativa como en la realidad de desigualdad ascendente, es menester reforzar (antes que replantear) la relación entre la democracia y la Constitución. El debilitamiento de las democracias no es un asunto menor y la ocurrencia de esta problemática se refleja en el sentir ciudadano, ya sea en la falta de confianza, en el rechazo o en el hartazgo respecto de un sistema que no funciona porque no lo protege y lo excluye. En este sentido, la superación de los problemas y el robustecimiento de la democracia debería considerar un enfoque de democracia integradora desde la sociedad diversa, donde el fomento de políticas públicas sobre cultura constitucional en todos los niveles de la sociedad y el Estado cumplirá un papel clave.

El constitucionalismo en el escenario actual, donde la justicia constitucional ha cobrado un rol protagónico en el modelo democrático, producto de su función interpretadora, requiere ampliar la esfera de sus alcances para poder consolidarse. Esta consolidación implica tomar en cuenta la tarea integradora de la sociedad que debe cumplir el texto constitucional que reconoce el régimen democrático. Si la comunidad y la organización estatal no comprenden que la justicia constitucional es la herramienta base para el cumplimiento de la Constitución, podríamos dirigirnos a un futuro incierto sobre la efectividad de la supremacía constitucional. Más aun, en un escenario en el que las altas cortes constitucionales evidencian un poder notable que no solo genera críticas, sino la intención de intervenir indebidamente en ellas para evitar su rol de control.

En ese conjunto de ideas, la presente investigación plantea priorizar la mirada hacia el fomento de una cultura jurídica constitucional desde el Estado, con especial énfasis en la regulación y realidad

latinoamericanas. Esta cultura, que tiene incidencia directa en el fortalecimiento del modelo democrático, permite otorgar sostenibilidad a la eficacia de la Constitución mediante la socialización de sus valores. Del afianzamiento de una cultura constitucional en el marco de la gestión pública, dependerá en gran medida la consolidación de una democracia constitucional verdaderamente integradora.

De esta manera, se define el contenido y los alcances de la cultura jurídica constitucional, así como su importancia para la vigencia del Estado de derecho. Se identifican los elementos que configuran su relación con la democracia, la ciudadanía, la pluralidad social, pero todo ello sin descuidar una visión general de la realidad latinoamericana. Se precisa el valor del sistema educativo en la implementación idónea de la cultura jurídica constitucional y las condiciones mínimas que deben estar garantizadas para su efectividad como, por ejemplo, el rol democrático de los medios de comunicación, la institucionalidad en el Estado, el aseguramiento del derecho a la buena administración pública y el interés público que caracteriza a los partidos políticos.

Sin ciudadanía consciente y activa no hay exigencia de derechos ni cumplimiento de deberes, que son elementos capitales para la construcción de la democracia constitucional. El rumbo del cambio de paradigma cultural debe centrarse en el rol proactivo del Estado mediante la implementación integral de políticas públicas de fomento de una cultura jurídica constitucional, que deje de lado el papel pasivo o reactivo de la administración pública frente a los reclamos que caracterizan a los tejidos estructurales de desigualdad.

Finalmente, se estudian las razones que deben ser tomadas en cuenta para fortalecer la legitimidad de la justicia constitucional, en el entendido que esta es una herramienta vital para asegurar una cultura jurídica constitucional con vigor y apartada de cualquier acción que pueda debilitar su autonomía o independencia.

La cultura jurídica constitucional apuesta por la formación de ciudadanos conocedores de sus derechos, deberes y de la organización pública. Ello hace posible la identificación y compromiso del

ciudadano con la Constitución y su defensa. Contar con ciudadanos con valores constitucionales es el camino adecuado para consolidar un régimen democrático auténticamente plural. En todo caso, si bien la cultura jurídica constitucional es un proceso de largo aliento, este debe empezar ya, siendo el primer responsable de tamaño encargo el Estado.