

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN EL MÓDELO DEMOCRÁTICO-ARGUMENTATIVO

Ana Lilia AMEZCUA FERRER*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cultura de la legalidad*. III. *El modelo argumentativo-democrático y sus bondades*. IV. *A manera de propuesta*.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los estudios y discusiones sobre la cultura de la legalidad han aumentado considerablemente, pero, a pesar de ello, todavía no contamos con ninguna definición común de cultura de la legalidad que haya alcanzado un nivel de consenso tal que sea incontrovertible dentro de la academia.

La finalidad de este ensayo no será proponer una nueva definición de aquel concepto, sino hacer una crítica al modelo democrático-argumentativo utilizando los lentes de la cultura de la legalidad. Por lo tanto, para referirnos a este concepto, utilizaremos la definición que Rofolfo Vázquez expone en su obra *Las fronteras morales del derecho*, en donde se refiere a la cultura de la legalidad como “la aceptación voluntaria por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas, que se consideran correctas para una adecuada convivencia social”.¹

II. CULTURA DE LA LEGALIDAD

De esta manera, de acuerdo con la definición de Vázquez, la cultura de la legalidad se referirá al cumplimiento tanto por parte de los servidores

* Instituto Tecnológico Autónomo de México.

¹ Vázquez, Rodolfo, “Cultura de la legalidad. Cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico”, *Las fronteras morales del derecho*, México, Fontamara, 2009.

públicos como por parte de los ciudadanos de las normas jurídicas vigentes en una determinada sociedad. Una de las notas distintivas en la definición de Vázquez versa sobre los motivos por los cuales las personas *de hecho* deciden cumplir con esas normas, a saber, la convicción de que la adecuación de su conducta con las normas generales impuestas permitirá una buena convivencia social.

Es interesante que si bien los motivos por los cuales cada individuo podría decidir actuar de conformidad con las normas establecidas son tan variados como el número de personas en el Estado, todas tienen una motivación externa en común: la idea de que es mejor —ya sea desde un punto de vista deontológico o pragmático— adecuarse con las normas que no hacerlo.

Para analizar las diversas maneras en que la cultura de la legalidad puede ser entendida y, sobre todo, el modo en que estos entendimientos del concepto ocasionan que las normas sean aplicadas en una u otra forma, podemos apoyarnos en el análisis de los siguientes cuatro modelos de legalidad:

1. *Modelo formalista y positivista*

El modelo positivista no se involucra en la discusión sobre la legitimación o la legitimidad de las normas, ya que no existe una forma única ni comprobable de abordar las cuestiones planteadas y, en consecuencia, los locutores únicamente estarán exponiendo meras creencias personales.

En virtud de lo anterior, este modelo únicamente atenderá la legalidad y la validez de las normas, es decir, aquellos requisitos formales, verificables y objetivos que una norma debe satisfacer para poder permanecer en el sistema y ser vinculante para los sujetos a quienes está dirigida.

2. *Modelo crítico y realista*

En contraste con el modelo formalista, el modelo crítico y realista pone su acento en la legitimación y la eficacia de las normas. Este modelo visibiliza fuertemente la dimensión histórica y social del derecho, negando la tesis que afirma al derecho como una disciplina autónoma que no se relaciona ni se ve influida por otras ramas de estudio.

Este modelo sostiene que tanto el derecho como sus aplicadores, tienen intereses y objetivos claros que van más allá del propio sistema y que esos

intereses no sólo se encuentran presentes de manera tangencial en la vida jurídica de la sociedad, sino que juegan un papel preponderante en ella.

3. *Modelo perfeccionista y conservador*

Este esquema considera que la pieza sustancial de la legalidad son los valores que legitiman las normas. Existe una conexión necesaria entre derecho y moral; en consecuencia, el ciudadano únicamente tendrá la obligación de obedecer aquellas normas que sean justas en tanto se adecuen a un determinado principio o valor superior.

El modelo perfeccionista-conservador está fuertemente comprometido con una idea del bien y, en consecuencia, el Estado a través del derecho y de las instituciones puede imponer una cultura jurídica fundada en aquellos valores superiores que desarrollan el carácter moral de los ciudadanos, de acuerdo con la moral estatal vigente.

4. *Modelo argumentativo y democrático*

El objetivo principal del modelo argumentativo es posibilitar que los individuos hagan valer su autonomía personal, desarrollen y ejerciten sus capacidades de revisión racional. Es por ello que este modelo no se desentiende de virtudes cívicas de manera absoluta, sino que les concede un papel instrumental y las pone al servicio del individuo, utilizándolas como herramientas que le permitan desarrollar su autonomía personal.

Como podemos observar, si bien a través de cada uno de los modelos se podría inculcar en los ciudadanos una cultura de legalidad, las obligaciones resultantes de dicha cultura serán muy diferentes dependiendo del modelo de legalidad que se adopte, ya que, mientras algunos modelos ponen el acento en la legalidad, otros privilegian la legitimidad o la legitimación de las normas, lo cual modifica radicalmente las expectativas que se tienen de las conductas de los miembros de la sociedad.

Además, es importante destacar que la incorporación que los agentes estatales hagan de uno u otro modelo de legalidad en su actuar no estará determinada por las fronteras nacionales, sino, más bien, dependerá de la función que desarrolle cada cual dentro de la sociedad. De esta manera un agente del Ministerio Público será una de las encarnaciones más fieles del positivismo puro, por privilegiar la legalidad sobre cualquier otra consideración; un legislador se acercará más a una postura perfeccionista, pues la

finalidad de las leyes será fomentar conductas ciudadanas específicas o modificar la apreciación sobre algún fenómeno social particular; y finalmente, los jueces serán más representativos de posturas argumentativas y democráticas, ya que su función será garantizar la esfera más amplia de derechos y libertades a los individuos.

III. EL MODELO ARGUMENTATIVO-DEMOCRÁTICO Y SUS BONDADES

Si bien cada uno de los modelos presenta beneficios e inconvenientes, en la mayoría de las sociedades democráticas modernas el modelo argumentativo-democrático es el que suele gozar de mayor aceptación por parte de la sociedad. Por ello, la tendencia legislativa actual está orientada a proteger y fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

En sociedades tan grandes y plurales como las actuales, garantizar el acceso a la arena pública de todos los grupos sociales —mayoritarios y minoritarios— en verdaderas condiciones de igualdad es una tarea realmente compleja. La solución que este modelo propone para remediar las dificultades, es la adopción de la deliberación pública como método de gestión de controversias.

Empero, la solución propuesta enfrenta a su vez un importante reto, específicamente, el modo en que se gestionará el debate público propuesto. Una vez establecido que la toma de decisiones públicas se hará a través de deliberaciones entre los actores relevantes, es necesario determinar cómo se posibilitará que las voces de tantos y tan diversos actores sean escuchadas.

Para que una democracia deliberativa funcione adecuadamente es necesario garantizar, en primer lugar, una relativa igualdad formal y sustantiva entre los ciudadanos. Es por ello que, en algunas ocasiones, el garantizar que todas las personas se encuentren en condiciones de igualdad verdadera puede implicar la necesidad de implementar acciones afirmativas a favor de ciertos grupos.

No obstante, no sólo es importante determinar cuáles serán las medidas de equidad que permitan que las voces de todos los grupos sociales sean escuchadas por igual, también necesario que, una vez garantizada la posibilidad de todos de acceder a la arena pública, los mecanismos para que las voces sean escuchadas, al mismo tiempo, las doten de la fuerza suficiente para interpelar a los representantes populares.

Es particularmente importante recalcar esto, puesto que los Estados liberales contemporáneos han apostado en gran medida por las democra-

cias representativas y, sin embargo, el diseño institucional en que este tipo de democracias suelen estar inmersas dificulta la representación real de los intereses de los ciudadanos en el gobierno, ya que no existen canales de comunicación eficientes entre representantes y representados ni sistemas de rendición de cuentas adecuados.

Las causas de estos problemas son tan diversas como los Estados que las padecen, por lo que buscar una solución única a las deficiencias del sistema democrático representativo es una tarea condenada a ser infructuosa desde el inicio. No obstante la complejidad del problema es imperativo encontrar soluciones a dicha crisis de representación, dado que un gobierno democrático debe caracterizarse por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.²

Ahora bien, la participación libre y activa de los ciudadanos en el debate público es lo que hace posible la gestión pacífica de los conflictos sociales. De esta manera, en una democracia moderna, el debate público se convierte en una condición necesaria para la implementación y mantenimiento del propio sistema, ya que es lo que permite que se visibilicen los problemas sociales que existen y se propongan alternativas de solución.

Es importante destacar que la posibilidad de participar en la arena pública no se refiere solamente a la capacidad que tiene un individuo de expresar sus ideas sin ser por ello acreedor a recibir una sanción por parte del Estado o de particulares. Para asegurar la participación política, ésta debe acompañarse de otros elementos tales como el acceso efectivo a medios masivos de comunicación abiertos, diversos, plurales e inclusivos, así como el derecho al acceso a la información, pues de otra manera la libertad de participar en asuntos públicos adolecería de contenidos sustantivos que fueran un reflejo digno de los problemas sociales.

Sin embargo, si el Estado no garantiza la existencia de vías de comunicación con los gobernados, esto entorpecerá gravemente la posibilidad que tiene el gobierno de conocer la situación real de las personas, lo cual eventualmente orillará a la ciudadanía inconforme a recurrir a los medios que tenga a su alcance para ejercer sus derechos.

El mayor riesgo de que el derecho permanezca ciego ante los cambios y movimientos sociales es que puede ser superado *de facto* y dejar de ser obedecido por no adecuarse más a las necesidades de los gobernados. Un sistema que se niega a prestar atención a lo que sucede en el día a día se encuentra en peligro permanente de ser derrocado por la fuerza, trayendo con ello

² Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 2009.

la pérdida de la paz social y de la certeza jurídica que buscaba resguardar originalmente.

Resulta cándido pensar que las personas respetarán las normas de un sistema que no les ofrece respuestas adecuadas a sus problemas ni les garantiza la protección y garantías que solicitan para salvaguardar determinados bienes jurídicos; es justamente aquí donde se presentan los mayores conflictos entre sistemas democráticos y cultura de la legalidad.

Como mencionamos anteriormente, en una sociedad en la cual impere una cultura de legalidad, las razones por las que cada persona decidirá adherirse a los principios y normas elegidos por el orden jurídico en cuestión serán tan diversas como los individuos de la sociedad. Sin embargo, a pesar de que los principios no contarán una justificación única que fundamente su adopción, las personas se sentirán vinculadas a ellos, lo cual facilitará en gran medida alcanzar la armonía social.

Es en virtud de esto que la cultura de la legalidad puede afianzarse con mayor fuerza dentro de un Estado que se rija bajo un modelo argumentativo-democrático, ya que es el primero en reconocer el hecho que en una sociedad plural surjan varias concepciones sobre lo que es bueno y busca diseñar un modelo de resolución de conflictos que permita que todas esas doctrinas comprensivas puedan convivir armónicamente en un mismo Estado.

Esta alternativa sugerida por el modelo democrático nos recuerda fuertemente la propuesta de Rawls en *Liberalismo político*, donde plantea que para gestionar el conflicto cada uno de los miembros de la sociedad plural deberá asumir un compromiso moral procedimental, el cual no buscará unificar ni conciliar lo que cada individuo considera que tiene un valor sustantivo por sí mismo; sino, únicamente, determinará con base en qué procedimientos se gestionarán dichas diferencias sustantivas.

La adopción de un modelo como éste permite la convivencia entre diversos actores, así como la toma eficiente de decisiones públicas que resulten aceptables para todos los miembros de la sociedad, a pesar de las grandes diferencias imperantes dentro de ella. Sin embargo, si dicho régimen pretende que sus ciudadanos se adhieran a un código de conducta específico, es necesario que los ciudadanos confíen en las instituciones del gobierno y que participen en los asuntos públicos, ya que de otro modo no se contará con suficiente material para poder tomar decisiones.

En un sentido similar, resulta menester que las leyes que rijan a la comunidad en cuestión sean producto del consenso, pues en caso contrario, la finalidad de inclusión del debate no será satisfecha y, además, el objetivo

característico del modelo democrático, a saber, permitir el desarrollo de la autonomía personal de todas las personas, tampoco podrá ser cumplido.

La relación que existe entre la cultura de la legalidad y el modelo democrático se basa principalmente en la aceptación que las personas tienen de las normas jurídicas. Dicha aceptación deriva sobre todo del hecho de que las personas interesadas en el contenido de las normas participaron —directa o indirectamente— en su creación.

La posibilidad de participar en la creación de las normas que se deberán obedecer, favorece el proceso de internalización de las mismas, ya que las personas pueden trazar con mayor facilidad una relación entre el contenido normativo en cuestión y su propia voluntad. Esto, además, refuerza la autonomía de las personas, ya que las normas no se presentan como imposiciones unilaterales de un ente exógeno, sino que son producto del análisis, propuesta, deliberación y negociación de los destinatarios últimos de las normas.

En virtud de lo anterior, resulta fundamental que el contenido de las normas, jurídicamente obligatorias para los ciudadanos, no se distancie de la realidad social, sino que tenga un diálogo continuo con ella, a fin de poder entender los cambios que surjan y estar en posibilidades de reaccionar adecuadamente frente a sus particularidades.

Ahora bien, esta relación directa entre norma y realidad por supuesto no se refiere a que las normas se conviertan en un mero reflejo de la realidad, ya que ello las tornaría superfluas y perderían su carácter prescriptivo. Lo que la exigencia de esta relación entre norma y realidad busca es que el derecho tenga presente cuáles son las necesidades específicas de la sociedad en un determinado momento, que escuche los reclamos y propuestas de los actores interesados y que, a partir de ello, determine normativamente cuál es el mejor curso de acción a seguir.

Un sistema en que no existe un continuo diálogo entre gobernantes y gobernados no puede aspirar a ser llamado democrático sin importar cuál sea el contenido de las normas que emanen del gobierno. Incluso si las normas fueron redactadas con la única finalidad de beneficiar a los ciudadanos, si en el proceso de creación no se permitió la participación política de la comunidad, entonces dicho sistema no puede ser democrático.

Si se fuerza a una persona a servir a un fin para el cual no se le dan razones para compartir, se le está tratando como un simple medio, incluso si —desde el punto de vista del Estado— el fin es su propio bienestar.³ Por ello, actuar en función de lo que se considera es el mejor interés de otro,

³ Nagel, Thomas, *Equality and Partiality*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.

no es justificación suficiente para coartar su libertad de elección sobre sus esferas pública y privada. Se necesita, además, contar con el consenso de la persona, si se pretende que el ejercicio de las funciones gubernamentales sea legítimo y que, a su vez, las normas posean la legitimación suficiente.

IV. A MANERA DE PROPUESTA

Para que sea posible consolidar una verdadera cultura de la legalidad bajo un modelo democrático no se debe buscar obtener una ristra específica de normas, sino que lo que debe protegerse es el proceso mismo de toma de decisiones, ya que será este proceso incluyente y deliberativo el que permita que los individuos sientan las normas como algo propio, algo suyo y tengan motivaciones para cumplirlas.

Por lo tanto, una sociedad democrática que pretenda ser considerada como tal y que tenga aspiraciones de infundir en sus ciudadanos una cultura de la legalidad, deberá dar motivos a las personas para que cumplan voluntariamente con las reglas e instituciones sociales. En el caso democrático la principal exigencia es que se permita a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas que le afectarán, ya que de esta manera se contará con garantías de que las actitudes, expectativas y valores presentes en la sociedad serán incorporados en las normas que regularán su conducta.

La cultura de la legalidad no se refiere solamente a la adecuación de la conducta de los miembros de una comunidad determinada con una norma, sino que contempla también la actitud positiva que las personas tienen con respecto a dichas normas.

Una sociedad democrática que ha conseguido incorporar genuinamente una cultura de la legalidad en su vida cotidiana se caracterizará por contar con ciudadanos participativos e involucrados en la política que cumplen y velan por el cumplimiento de las normas jurídicas, normas que no son percibidas como límites a su actuar ni como ajenas a su voluntad, sino que son entendidas como el producto de su ejercicio democrático del poder.