

Palabras del Editor responsable

Populismo, autoritarismo y Estado de derecho: coordenadas para una lectura constitucional comparada

Ramsis Ghazzaoui

Universidad CEU Cardenal Herrera, Valencia, España.

Durante casi todo el siglo XX, la ruptura del orden constitucional tuvo fecha, hora y protagonistas identificables: el pronunciamiento militar, la suspensión de la Constitución, la clausura del parlamento. El deterioro democrático de nuestro tiempo carece de esa nitidez. Las democracias contemporáneas rara vez son derribadas; se apagan de manera gradual, y quienes las apagan suelen ser gobernantes llegados al poder mediante elecciones, que invocan el mandato recibido para desmontar, uno a uno, los controles destinados a limitarlos (Levitsky y Ziblatt, 2018). El resultado no es la ausencia de Constitución, sino su conservación como liturgia: elecciones que se celebran, tribunales que sesionan, gacetas oficiales que se publican, mientras el contenido normativo del texto se vacía por dentro.

Ese desplazamiento explica la dificultad diagnóstica que atraviesa el presente dossier. Cuando la agresión al Estado de Derecho se produce mediante reformas aprobadas por mayorías parlamentarias, sentencias dictadas por tribunales formalmente competentes y decretos publicados con arreglo al procedimiento, el jurista pierde el punto de apoyo cómodo de la ilegalidad manifiesta y debe operar con categorías más finas, capaces de distinguir la reforma legítima —por profunda que sea— de aquella que, sin infringir regla alguna de competencia o de forma, destruye las condiciones que hacen posible la competencia democrática misma.

1. El populismo como gramática constitucional

Conviene precisar el primero de los términos. El populismo no se define por su programa económico ni por su posición en el eje izquierda-derecha, sino por una determinada arquitectura de la legitimidad: la afirmación de que existe un pueblo homogéneo y moralmente íntegro, enfrentado a una élite corrupta, y de que solo el líder o el movimiento representa auténticamente a ese pueblo (Mudde, 2004; Müller, 2016). Su rasgo diferencial no es la crítica a las élites —consustancial a toda democracia viva—, sino el antipluralismo: la negación de que la oposición pueda ser legítima.

Esta gramática tiene consecuencias constitucionales precisas y previsibles. Si la voluntad popular es unitaria y el gobernante su intérprete exclusivo, toda instancia interpuesta entre ambos- un tribunal constitucional, un órgano electoral autónomo, una prensa crítica, una cámara de revisión- no aparece como garantía, sino como usurpación. La división de poderes deja de ser un principio de organización para convertirse en una anomalía que la mayoría estaría llamada a corregir. De ahí que Urbinati (2019) describa el populismo en el poder no como la negación de la democracia, sino como su mutación: una democracia sin mediaciones, en la que la representación se sustituye por la identificación. La advertencia de O'Donnell (1994) sobre la democracia delegativa latinoamericana- aquella en que quien gana la elección se considera habilitado para gobernar como estime conveniente hasta el término de su mandato- anticipó buena parte de este diagnóstico con tres décadas de antelación.

2. La mutación autoritaria: el Derecho como instrumento

El tránsito del populismo al autoritarismo no es automático ni inevitable, pero, cuando ocurre, sigue un repertorio reconocible y transferible. Landau (2013) lo denominó constitucionalismo abusivo: el empleo de los mecanismos formales de reforma y sustitución constitucional para erosionar el orden democrático. Scheppele (2018) acuñó, con alcance más amplio, la noción de legalismo autocrático para designar la producción deliberada de Derecho al servicio de una agenda iliberal; y Corrales (2015) había caracterizado ya la experiencia venezolana mediante la tríada del uso, el abuso y la inaplicación selectiva de la ley, orientada a desactivar a los actores dotados de capacidad de veto. Dixon y Landau (2021) han mostrado, además, que estas técnicas circulan: se toman prestadas de un ordenamiento a otro con la misma facilidad con que circulan los estándares del constitucionalismo liberal, y suelen presentarse revestidas del lenguaje de la democracia militante o de la lucha contra la corrupción.

El punto de inflexión se sitúa casi siempre en la justicia constitucional. El tribunal capturado no se limita a guardar silencio: legitima. Convierte cada avance del ejecutivo en doctrina vinculante y opone al control internacional el argumento de la soberanía. Es la operación que he examinado con detalle a propósito del caso venezolano, donde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia transitó de custodio a intérprete tiránico de la Constitución de 1999, hasta llegar a las sentencias n.º 155 y 156 de 2017, por las que asumió competencias propias de la Asamblea Nacional legítimamente electa (Ghazzaoui, 2024). Dixon y Landau (2020) han conceptualizado ese fenómeno como control judicial abusivo: la jurisdicción constitucional empleada contra la democracia que la justifica.

3. El Estado de Derecho como tercer término

Frente a este panorama, el Estado de Derecho opera aquí como criterio de medida, lo que obliga a rechazar su versión meramente formal. Si se agotara en la exigencia de que el poder se ejerza mediante normas generales, previas y publicadas, cualquier autocracia razonablemente ordenada lo satisfaría: el legalismo autocrático es, precisamente, gobierno mediante leyes. Lo que distingue el *rule of law* del *rule by law* es la existencia de límites que el legislador no puede sobrepasar y de instituciones capaces de hacerlos valer frente a él (O'Donnell, 2004).

En esa dirección apunta el consenso recogido por la Comisión de Venecia (2016), que articula el principio en torno a la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de la arbitrariedad, el acceso a una justicia independiente e imparcial, el respeto de los derechos fundamentales y la igualdad ante la ley. La independencia

judicial no es, por ello, un privilegio corporativo, sino la garantía institucional sin la cual las restantes devienen nominales; y su desmantelamiento constituye el indicador más fiable del deterioro (Ginsburg y Huq, 2018; Ghazzaoui, 2026).

4. El laboratorio europeo: Hungría y Polonia

Hungría ofrece la versión más completa del repertorio en el interior de una democracia consolidada y de un Estado miembro de la Unión Europea. Tras obtener en 2010 una mayoría de dos tercios, el partido gobernante aprobó sin el concurso de la oposición una nueva Ley Fundamental, en vigor desde el 1 de enero de 2012; amplió de once a quince el número de magistrados del Tribunal Constitucional y modificó su sistema de elección; recortó la competencia del Tribunal en materia presupuestaria y tributaria; suprimió la acción popular de inconstitucionalidad; y, mediante la Cuarta Enmienda de 2013, privó de valor a toda la jurisprudencia constitucional anterior a la nueva Ley Fundamental. Cada pieza era, aisladamente considerada, formalmente impecable; el conjunto suprimió el control. Dos pronunciamientos supranacionales delimitan los dos frentes: el Tribunal de Justicia declaró contraria al Derecho de la Unión la rebaja abrupta de la edad de jubilación de jueces y fiscales (TJUE, 2012), y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a Hungría por la terminación anticipada, mediante una medida legislativa *ad hominem*, del mandato del presidente del Tribunal Supremo, quien había criticado públicamente la reforma judicial (TEDH, 2016).

Polonia reprodujo el guion a partir de 2015 con una diferencia técnica significativa: al carecer de la mayoría cualificada necesaria para reformar la Constitución, la mayoría gobernante operó por vía de ley ordinaria y de práctica institucional. El episodio inaugural fue la negativa a tomar juramento a magistrados regularmente elegidos del Tribunal Constitucional y su reemplazo por otros designados por la nueva mayoría; el Tribunal de Estrasburgo declaró después que la participación de uno de ellos privaba al órgano de la condición de tribunal establecido por la ley (TEDH, 2021a). Siguieron la creación de una Sala Disciplinaria en el Tribunal Supremo, igualmente descalificada en Estrasburgo (TEDH, 2021b), la reconfiguración del Consejo Nacional del Poder Judicial (TEDH, 2022) y la rebaja de la edad de jubilación de los magistrados del Tribunal Supremo, censurada en Luxemburgo por vulnerar el artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea (TJUE, 2019). Sadurski (2019) ha descrito el conjunto como una quiebra constitucional operada sin tocar una sola coma del texto de 1997.

Lo más revelador, sin embargo, es el movimiento defensivo. En noviembre de 2021 el Tribunal Constitucional polaco- ya recompuesto- declaró que el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos era incompatible con la Constitución en la medida en que permitiera al Tribunal de Estrasburgo examinar la regularidad de la elección de sus propios miembros (Tribunal Constitucional de Polonia, 2021). El paralelismo con la Sala Constitucional venezolana, que en 2008 declaró inejecutable una sentencia de la Corte Interamericana y solicitó al Ejecutivo la denuncia de la Convención Americana (Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, 2008), es exacto y no casual: el tribunal capturado no se limita a bloquear el control interno, sino que se convierte en el instrumento para desactivar el externo. La reacción de la Unión ha combinado el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea —activado frente a Polonia en 2017 y frente a Hungría en 2018, y políticamente estancado desde entonces— con un mecanismo más eficaz por presupuestario: el régimen de condicionalidad del Reglamento 2020/2092, cuya validez confirmó el Tribunal de Justicia al desestimar los recursos de ambos Estados (TJUE, 2022). La lección comparada es sobria: la garantía supranacional ha resultado más lenta que la captura, pero también más resistente a ella.

5. La aceleración latinoamericana: del Perú a El Salvador

América Latina no es espectadora de estos procesos: es su laboratorio más antiguo. El Perú ofrece un precedente que la doctrina comparada incorporó tempranamente como caso de estudio. La destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional por el Congreso en 1997, después de que declararan inaplicable la ley de interpretación auténtica que habilitaba una nueva reelección presidencial, fue considerada contraria a los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por la Corte Interamericana (Corte IDH, 2001). Años más tarde, el propio Tribunal Constitucional peruano recordaría que ninguna zona del poder queda exenta de control cuando están en juego derechos fundamentales, al rechazar la lectura literal y aislada de los artículos 142 y 181 de la Constitución (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, ff. jj. 17-20).

El Salvador ilustra la velocidad que puede alcanzar el proceso allí donde no subsiste contrapeso alguno. El 1 de mayo de 2021, en su sesión inaugural, la nueva Asamblea Legislativa destituyó en bloque a los magistrados titulares y suplentes de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general, y los sustituyó esa misma noche sin procedimiento previo. Cuatro meses después, la Sala así recompuesta habilitó la reelección presidencial inmediata pese a la prohibición del artículo 152, ordinal 1.º, de la Constitución (Sala de lo Constitucional de El Salvador, 2021). Y el 31 de julio de 2025 la Asamblea aprobó y ratificó en una misma jornada —empleando el procedimiento abreviado que ella misma había introducido meses antes en el artículo 248— una reforma de los artículos 75, 80, 133, 152 y 154 que suprime todo límite a la reelección, amplía el mandato presidencial a seis años y elimina la segunda vuelta electoral (CIDH, 2025). La secuencia completa —captura del tribunal, mutación jurisprudencial y consagración constitucional— se consumó en poco más de cuatro años.

El sistema interamericano ha ido construyendo, en paralelo, un acervo normativo y jurisprudencial hoy indispensable. La Carta Democrática Interamericana, adoptada precisamente en Lima en 2001, vinculó de manera expresa democracia representativa, separación de poderes e independencia judicial (arts. 3 y 4). Y la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva OC-28/21, sostuvo que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho humano autónomo y que su habilitación resulta contraria a los principios de la democracia representativa (Corte IDH, 2021). Es, hasta la fecha, la respuesta convencional más precisa formulada frente a una de las técnicas centrales del constitucionalismo abusivo en la región; y también la medida más exacta de sus límites, pues la reforma salvadoreña de 2025 incorporó al texto constitucional justamente aquello que la Corte había declarado incompatible con la Convención cuatro años antes.

6. Democracias consolidadas y la cuestión de la resiliencia: Estados Unidos e Israel

Sería un error concluir que el fenómeno es privativo de las democracias jóvenes o de la periferia institucional. La literatura constitucional comparada ha incorporado a los Estados Unidos como caso de estudio de erosión democrática, y lo ha hecho con las mismas categorías que aplica a Hungría o a Venezuela (Ginsburg y Huq, 2018; Graber et al., 2018). El diagnóstico dista de ser pacífico —existe desacuerdo académico serio sobre su alcance y sobre su gravedad—, pero la discusión misma es significativa: durante décadas se dio por supuesto que el constitucionalismo estadounidense era estructuralmente inmune. Levitsky y Ziblatt (2018) localizan la vulnerabilidad no en el texto de la Constitución, sino en la erosión de dos convenciones no escritas —la tolerancia mutua entre adversarios legítimos y la contención en el uso de las prerrogativas institucionales— que ninguna norma escrita puede sustituir. Es una advertencia metodológica de primer orden para el jurista: no todos los

indicadores del deterioro son normativos, y un ordenamiento puede degradarse sin que cambie una sola de sus reglas.

El caso estadounidense apunta también a la otra cara del problema: la resiliencia. El federalismo, la descentralización de la administración electoral y la pluralidad de jurisdicciones han operado como fricciones que encarecen y ralentizan la concentración del poder. Algo semejante muestra Israel, donde el Tribunal Supremo, reunido por primera vez en pleno de quince magistrados, anuló el 1 de enero de 2024- por ocho votos frente a siete- la enmienda a la Ley Fundamental del Poder Judicial que suprimía el estándar de razonabilidad, invalidando por vez primera en su historia una Ley Fundamental (Tribunal Supremo de Israel, 2024). Turquía ofrece el contraejemplo: depurada la magistratura a partir de 2016 y aprobada la reforma constitucional de 2017 que concentró el poder en la Presidencia, la judicatura dejó de operar como límite. La variable decisiva no parece ser el diseño constitucional considerado en abstracto, sino el momento: mientras la judicatura conserva independencia efectiva, el repertorio encuentra resistencia; una vez capturada, el mismo repertorio avanza sin fricción apreciable.

A modo de invitación

De este recorrido se desprende una constatación que conviene enunciar sin adornos. El repertorio es sustancialmente el mismo en Budapest, Varsovia, Caracas, Lima o San Salvador, y sus piezas se ordenan casi siempre en idéntica secuencia: primero el órgano de control constitucional, después el consejo de la judicatura y el ministerio público, luego la autoridad electoral y los medios de comunicación, y solo al final —cuando ya no queda quien pueda impedirlo— la reforma del texto constitucional, que se limita a certificar un desplazamiento del poder ya consumado. Lo que varía entre unos ordenamientos y otros no es la técnica empleada, sino el punto del recorrido en el que la sociedad civil, los tribunales o las instancias supranacionales consiguen detenerla.

Los trabajos reunidos en este número comparten una convicción y una inquietud. La convicción es que el Derecho Constitucional comparado dispone ya de herramientas analíticas suficientes para nombrar con precisión lo que ocurre: constitucionalismo abusivo, legalismo autocrático, captura judicial, préstamos constitucionales abusivos. La inquietud es que nombrar no basta. Los mecanismos de defensa —el control de constitucionalidad de las reformas, la doctrina de la sustitución, las cláusulas democráticas, el control de convencionalidad— se han revelado eficaces cuando operan a tiempo y notablemente frágiles cuando la captura institucional ya se ha consumado.

Corresponde a la comunidad jurídica- y de manera señalada a los colegios de abogados, cuya independencia es ella misma un componente del Estado de Derecho- sostener el diagnóstico cuando resulta incómodo. Que sea la *Chornancap Revista Jurídica* del Ilustre Colegio de Abogados de Lambayeque la que abra este espacio de reflexión no constituye un dato accesorio: recuerda que la defensa del orden constitucional no es tarea exclusiva de los tribunales, sino de una cultura jurídica capaz de reconocer la patología cuando todavía se presenta con las formas de la normalidad.

Referencias

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). (2016). Rule of law checklist (CDL-AD (2016)007). Consejo de Europa.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2025). El Salvador: la CIDH advierte posibles afectaciones al Estado de derecho frente a la reelección presidencial indefinida (Comunicado de prensa n.º 156/25).
- Corrales, J. (2015). The authoritarian resurgence: Autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2), 37-51. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0031>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C n.º 71.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A n.º 28.
- Dixon, R., y Landau, D. (2020). Abusive judicial review: Courts against democracy. *UC Davis Law Review*, 53(3), 1313-1387. <https://lawreview.law.ucdavis.edu/archives/53/3/abusive-judicial-review-courts-against-democracy>
- Dixon, R., y Landau, D. (2021). *Abusive constitutional borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press.
- Ghazzaoui, R. (2024). *Autoritarismo y justicia constitucional. El caso Venezuela*. Tirant lo Blanch.
- Ghazzaoui, R. (2026). La independencia judicial como pilar de protección ciudadana: una mirada desde la jurisprudencia comparada. *Anuario Iberoamericano de buen gobierno y calidad democrática*, 3, 471-514. <https://doi.org/10.69592/3020-8378-N3-2026-ART-22>
- Ginsburg, T., y Huq, A. Z. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.
- Graber, M. A., Levinson, S., y Tushnet, M. (Eds.). (2018). *Constitutional democracy in crisis?* Oxford University Press.
- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189-260. <https://lawreview.law.ucdavis.edu/archives/47/1/abusive-constitutionalism>
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Mudde, C. (2004). The populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Müller, J.-W. (2016). *What is populism?* University of Pennsylvania Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>
- Organización de los Estados Americanos. (2001). Carta Democrática Interamericana. Aprobada en Lima, el 11 de septiembre de 2001.

- Parlamento Europeo y Consejo. (2020). Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. DOUE L 433l.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's constitutional breakdown*. Oxford University Press.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2021). Resolución de 3 de septiembre de 2021, ref. 1-2021.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-583. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2>
- Tribunal Constitucional de Polonia. (2021). Sentencia de 24 de noviembre de 2021, ref. K 6/21.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). STC Exp. n.º 5854-2005-PA/TC (caso Lizana Puelles), de 8 de noviembre de 2005.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2012). Comisión c. Hungría, C-286/12, sentencia de 6 de noviembre de 2012.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2019). Comisión c. Polonia (independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, sentencia de la Gran Sala de 24 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:531.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2022). Hungría c. Parlamento y Consejo, C-156/21, y Polonia c. Parlamento y Consejo, C-157/21, sentencias de la Gran Sala de 16 de febrero de 2022.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). (2016). Baka c. Hungría [GS], n.º 20261/12, sentencia de 23 de junio de 2016.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). (2021a). Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia, n.º 4907/18, sentencia de 7 de mayo de 2021.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). (2021b). Reczkowicz c. Polonia, n.º 43447/19, sentencia de 22 de julio de 2021.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). (2022). Grzęda c. Polonia [GS], n.º 43572/18, sentencia de 15 de marzo de 2022.
- Tribunal Supremo de Israel (Tribunal Superior de Justicia). (2024). Movement for Quality Government in Israel c. Knesset, sentencia de 1 de enero de 2024.
- Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. (2008). Sentencia n.º 1939, de 18 de diciembre de 2008 (exp. 08-1572).
- Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. (2017). Sentencias n.º 155, de 27 de marzo, y n.º 156, de 29 de marzo de 2017.
- Urbinati, N. (2019). *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press.