

## CURSO DE TEORÍA CONSTITUCIONAL

### TEORÍA DEL ESTADO

Jesús VALLEJO MEJIA\*

#### 1. CONCEPTO

**L**a organización política más importante de los tiempos modernos es el Estado, que hoy domina prácticamente a todos los seres humanos.

El origen de la palabra se adjudica a Maquiavelo, quien en las primeras líneas de *El Príncipe* escribió que todos los Estados son principados o repúblicas. La expresión hizo carrera, pues permitía designar más precisamente las nuevas realidades políticas que, sobre todo a partir del siglo XI, se estaban presentando en Europa, para luego difundirse por todo el mundo.

Si bien la realidad del Estado es indiscutible, sobre la definición que mejor le corresponda se presentan debates que parecen cosa de nunca acabar. Puede afirmarse que hay casi tantas definiciones suyas como tratadistas de la materia, sin que falte quien se haya dado por vencido en la búsqueda de alguna noción que satisfaga todas las críticas.<sup>1</sup>

---

\* Abogado de la Universidad de Antioquia- Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia- Profesor de Teoría Constitucional en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

1. Vid. Pérez Royo, Javier, "Introducción a la Teoría del Estado", Editorial Blume, Barcelona 1980, p.14.

Corriendo el riesgo de incurrir en alguna imprecisión, puede decirse *que el Estado es una institución en la que una colectividad que habita un territorio determinado se sujeta a un poder legítimo, político y soberano, y al ordenamiento jurídico establecido o reconocido por dicho poder.*

Esta definición sigue los lineamientos de la que hace muchos años ofreció el jurista alemán Wilhelm Sauer, para quien el Estado es una comunidad jurídico-política delimitada espacialmente.<sup>2</sup>

Se verá en los apartes siguientes cada uno de los aspectos más significativos de la definición, a saber: el Estado como institución; el Estado comunidad; la territorialidad del Estado; el Estado como relación de poder; la legitimidad del poder estatal; la función política del Estado; la soberanía como cualidad del poder estatal; en fin, el carácter jurídico del mismo.

## 2. EL CARÁCTER INSTITUCIONAL DEL ESTADO

La vida social tiende a ordenarse en *instituciones*, que son formas de organización relativamente *firmas, estables y objetivas* en las cuales se establecen estructuras que diferencian y articulan las actividades individuales tendientes a la satisfacción de necesidades comunes, asignando funciones, estableciendo jerarquías, imponiendo pautas más o menos formales de interacción y, en general, encuadrando los comportamientos de los sujetos que las integran.

La *fijeza* de las instituciones se refiere a que ellas generan sentido de pertenencia entre sus miembros y ejercen presión sobre los mismos, comprendiendo así un conglomerado más o menos determinable. Unos de esos miembros constituyen el núcleo, que se liga más intensamente a las instituciones por su especial sentido de fidelidad hacia ellas. Otros hacen parte de la *periferia*, que puede ser variable en extensión y lealtad.

La *estabilidad* quiere decir que, a diferencia de las formaciones sociales esporádicas o transitorias, las instituciones tienden a durar. De hecho, algunas se remontan a miles de años atrás, como la Iglesia Católica. Por eso suele afirmarse que "los individuos pasan y las instituciones permanecen", lo cual significa que sus estructuras se mantienen a pesar de que cambien los sujetos que las integran.

De ahí se sigue la *objetividad*, en cuya virtud las instituciones suscitan la apariencia de ser exteriores y, de algún modo, diferentes de sus integrantes.

2. Vid. Tobón Arbeláez, Diego, "Principios Fundamentales del Derecho Administrativo", Medellín, 1939, p. 27.

No obstante ello, las instituciones dependen de la *conciencia colectiva* de sus miembros. Si dicha conciencia es fuerte, sus comportamientos se ajustarán más rigurosamente a las pautas establecidas y las posibilidades de realización de sus objetivos serán mejores. Pero el debilitamiento del sentido de pertenencia y la fidelidad de los sujetos que las integran, puede conducir a que las instituciones se marchiten y desaparezcan.

Del Estado ha dicho el importante constitucionalista y politólogo francés Marcel Prélot que es una *institución de instituciones*, no sólo por su importancia dentro de la sociedad sino por su carácter global, que hace que se descomponga en múltiples instituciones secundarias, tales como entidades territoriales, empresas públicas, órganos o ramas del poder público. etc.<sup>3</sup>

Toda institución resulta de un complejo de *ideas, normas, órganos y actividades*.

Las primeras comprenden el *sistema ideológico*, que sirve de fundamento de la organización y justifica los propósitos y la importancia de la institución.

El *sistema normativo* traza el diseño de la estructura y el funcionamiento de la institución, así como las pautas de interacción entre sus miembros.

Los *órganos* son las estructuras concretas en que se integran los miembros de las instituciones, relacionándose entre ellos bien en sentido jerárquico, ora igualitario.

Las actividades integran la llamada *vida institucional*, esto es, los comportamientos efectivos que realizan los integrantes de la organización en procura de satisfacer las necesidades que constituyen su propósito.

Como sucede con cualquier institución social, el Estado puede examinarse a la luz de esos elementos. Todo Estado reposa, en efecto, sobre un *sistema ideológico* y genera su propio *sistema normativo*, traduciéndose en estructuras de organización reales en cuyo seno transcurre la *vida política* de la comunidad que le sirve de soporte.

## 3. EL ESTADO COMUNIDAD

La existencia del Estado supone cierta integración de un conjunto de seres humanos en torno suyo.

Los súbditos del Estado se relacionan con éste, desde luego, en la medida que se sujetan a su poder, pero si entre ellos hay interrelaciones que los vinculen reci-

3. Prélot, Marcel, "La Ciencia Política", Eudeba Bs. Aires. 1964, p.80.

procamente, la institución será más vigorosa. En cambio, cuando su integración es tenue o los conflictos entre ellos se agudizan, el Estado corre el peligro de disolverse.

Tal como se verá al examinar el principio de las nacionalidades, el Estado nación es la estructura política más sólida de los tiempos modernos, en razón de los vínculos culturales que entre sus miembros se establecen.

La mayor integración de la comunidad estatal se daría cuando, de acuerdo con los ideales democráticos, se presentase la identificación entre el sujeto activo y sujeto pasivo del poder político. Con todo, se trata de un ideal de integración muy difícil de realizar. De hecho, todos los Estados tienen que afrontar disidencias en su interior.

Un concepto que se remonta a Aristóteles<sup>4</sup>, el de *sociedad perfecta*, que se ha proyectado hasta el presente en razón del desarrollo que le ha dado el pensamiento católico, pretende que el Estado es una comunidad que, por lo menos en lo temporal, se basta a sí misma, por cuanto encuentra en sí todos los medios suficientes para la satisfacción de sus fines esenciales. Pero este punto de vista no se compadece con la realidad del mundo actual, que muestra que el Estado es una estructura estrecha y limitada que no alcanza a resolver por sí sola adecuadamente los problemas que se suscitan en las sociedades humanas.

El pensamiento marxista hace hincapié en la división de la sociedad en clases antagónicas, cuyos conflictos suministran la principal explicación de la dinámica de la historia. Según su punto de vista, el Estado no resulta de la integración armónica de las comunidades sino del dominio de unas clases sobre otras, fundado en la posesión de los medios de producción por parte de las clases superiores y la explotación del trabajo de las desposeídas. Sin desconocer los aspectos válidos de esta argumentación, cabe objetar que ella contiene generalizaciones indebidas e ignora que, más que sistemas de conflicto, las sociedades configuran sistemas de atracción y cooperación.

Es importante considerar que la comunidad estatal, según se verá después, resulta de la evolución de las sociedades. No es, pues, un grupo natural o primario, como podrían catalogarse la familia o las comunidades locales, sino una institución bastante más compleja que se ha desarrollado mediante la absorción o la sujeción de comunidades menores. De ahí las tensiones que a menudo se presentan entre el Estado y grupos regionales o locales que aspiran a preservar su identidad. Es tema que se verá en detalle en capítulos posteriores de este curso.

4. Aristóteles, "La Política", en Obras, Aguilar, Madrid, 1964, p. 1413.

En la teoría sociológica se discute sobre la naturaleza de las comunidades. Básicamente hay tres conceptos sobre el tema: el *individualista*, el *realista* y el *sistémico*.<sup>5</sup> Según el primero, las comunidades son meras colecciones de individuos; el segundo considera que, por el contrario, ellas consisten en realidades sustanciales más fuertes y valiosas que sus integrantes; el tercero, en fin, las concibe como sistemas de relaciones interpersonales que tienen su propia dinámica y suscitan en los sujetos que las integran fenómenos que no podrían explicarse si ellos actuaran aisladamente.

No hay, de acuerdo con esta última opinión, una realidad sustancial del Estado, más allá de la organización en que él se traduce. Por eso es importante destacar el concepto de Harold Lasky, para quien el Estado es simplemente una manera de organizar la vida humana.<sup>6</sup>

#### 4. LA DIMENSIÓN ESPACIAL DEL ESTADO

Max Weber decía que el Estado es un grupo de dominación territorial, aludiendo así al hecho de que todas las comunidades estatales habitan espacios relativamente delimitados.<sup>7</sup>

Esta característica atañe, por una parte, a la fijación que los seres humanos experimentamos, al igual que nuestros antepasados y parientes animales, respecto de nuestro habitat y el sentido de exclusividad que le asignamos; por otra, toca con la categoría de las sociedades *sedentarias*, a las cuales se contraponen las *nómadas*.

La sociabilidad humana se estructura en buena medida en torno de la dialéctica de *proprios* y *extraños*, que facilita la convivencia con los primeros y genera la repulsa hacia los segundos, a los cuales se mira con desconfianza e incluso con hostilidad. Esta distinción conduce, por supuesto, a que los pueblos se agrupen por separado. Y cuando adviene el estadio de la sedentariedad, que se hace posible por la abundancia de recursos que permite superar la economía de mera subsistencia y la necesidad de movilizarse permanentemente en procura de alimento, se tiende a fijar con relativa precisión el ámbito que corresponde a cada comunidad.

5. Znaniński, Florian, "Organización Social e Instituciones", en "La Sociología del Siglo XX", El Ateneo, Barcelona, 1965, T.I. p. 161.

6. Lasky, Harold, "Introducción a la Política", siglo veinte, Bs. Aires, 1960, p.7.

7. Weber, Max, "Economía y Sociedad", FCE, México, 1964, T. II, p. 1056.

La dominación territorial por parte de las comunidades políticas ha sido fruto de la *ocupación*, la *conquista* o la *negociación*. Sólo con el avance de la civilización y el poblamiento de casi todo el globo terráqueo se ha llegado a concebir títulos jurídicos con los que se pretende justificar esa dominación y trazar los límites de cada Estado. Es así como el Derecho Internacional Público moderno ha proscrito la conquista como justificación de las adquisiciones territoriales, las cuales deben fundarse bien sea en la posesión histórica, esto es, en el hecho de que una comunidad haya habitado pacíficamente por largo tiempo determinado espacio, ora en negociaciones más o menos libremente convenidas entre los Estados.

En la doctrina jurídica suele afirmarse que el Estado goza de un *dominio eminente* sobre su territorio, para diferenciarlo de la propiedad privada de sus habitantes; pero ese concepto en últimas se identifica con la *soberanía*.

El poder soberano del Estado se extiende al territorio propiamente dicho, al subsuelo, al espacio aéreo, al mar territorial, a la zona económica adyacente y a la plataforma submarina, de acuerdo con los principios generalmente aceptados en el Derecho Internacional Público y las convenciones del mismo. Esta normatividad les reconoce además ciertos privilegios extraterritoriales a los edificios de las embajadas, así como a las naves y las aeronaves matriculadas en los distintos Estados.

En la actualidad se considera que el territorio, más que un *elemento* del Estado- como se creía en la doctrina tradicional-, es ora uno de los *supuestos* de su existencia, junto con la población que sobre el mismo se asienta; ya el *ámbito espacial de la validez* de su ordenamiento jurídico, que determina desde este punto de vista los *límites de su competencia*, tal como lo ha señalado Kelsen.<sup>8</sup>

## 5. EL ESTADO COMO RELACIÓN DE PODER.<sup>9</sup>

El poder es una relación social en la que la voluntad de una persona o un grupo de personas impone, de grado o por fuerza, la obediencia de otro u otros sujetos. Supone este fenómeno, por consiguiente, quien mande y quien obedezca, si bien en la práctica esta relación es más compleja y no puede siempre mirársela como si fuese de una sola vía, pues entre los que mandan y los que obedecen se traban interacciones de diversas clases.

8. Rousseau, Charles, "Derecho Internacional Público Profundizado", La Ley, Bs Aires, 1966, p. 161 y ss

9. Mantilla Pineda, Benigno, "Filosofía del Derecho", Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 1961, p 271.

Este fenómeno aparece en toda la vida social, desde las relaciones más simples hasta las estructuras más elaboradas. Por eso, Bertrand Russell ha llegado a afirmar que el concepto de poder juega en las ciencias sociales el mismo papel que el de energía en las ciencias físicas.<sup>10</sup>

El poder se manifiesta de muchas maneras. Hay relación de poder, por supuesto, cuando se constriñe a alguien por la fuerza para que realice determinados comportamientos. Pero existen mecanismos mucho más sutiles de control de la conducta humana, por la vía del ejemplo, de la persuasión o de la autoridad.

Los medios de ejercicio del poder son así mismo muy variados; las armas, el dinero, los honores, el rechazo social, las amenazas de castigo eterno, etc.

Una observación elemental señala que muchas personas tienden a ser dominantes, mientras que otras se inclinan naturalmente a obedecer. El poder resulta entonces de un instinto fuertemente arraigado en el ser humano y es fuente de numerosos conflictos en las sociedades, cada una de las cuales prohija sus propias formas de liderazgo, dependiendo de su cultura. Las luchas por el liderazgo o al menos por la influencia y los honores, llenan muchos capítulos de la historia.

El poder se distribuye de manera desigual en todas las comunidades. Aunque el ideal democrático postula que cada ciudadano debe gozar de la misma influencia que todos los demás, ningún régimen político puede garantizar ese grado de igualdad. La influencia, el prestigio y los recursos no están al alcance de todos, por lo menos en igual proporción.

Mirado desde el punto de vista de su titularidad, el poder puede clasificarse en tres grandes categorías: *anónimo*, *personalizado* e *institucionalizado*.

El poder *anónimo* está difuso en el seno del grupo. Se manifiesta por medio de presiones colectivas cuyo origen no puede identificarse en determinadas personas. Los sociólogos suelen encontrar en este tipo de fenómenos el signo distintivo de lo social. Su carácter impersonal se advierte precisamente con el uso del pronombre se: se usa, se cree, se piensa, se exige, etc. Por surgir de orígenes desconocidos y manifestarse de modo inesperado, este tipo de poder es muy difícil de controlar y sujetar a reglas. Su arraigo colectivo lo hace, además, muy fuerte.

El poder *personalizado*, como su nombre lo indica, reside en determinados individuos, sea por sus características peculiares, ya por el reconocimiento que se les brinda dentro de la comunidad. Quienes lo ostentan tienden a incorporarlo dentro de su dominio personal, como si se tratase de un bien patrimonial. Su fuerza

10. Russell, Bertrand, "El Poder en los Hombres y en los Pueblos", Losada, Bs. Aires, 1960, p. 10.

depende de la confianza o el temor que inspiran sus detentadores en los sujetos que les estén sometidos.

Por último, el *poder institucionalizado* reside en las instituciones sociales. Por su propia naturaleza, es un poder sometido a reglas que determinan su titularidad, los modos de adquisición, los procedimientos para su ejercicio e incluso controles y responsabilidades. Es un poder que tiende a ser estable, pero supone la idealización de la comunidad por parte de ella misma, es decir, un proceso avanzado de desarrollo de la mentalidad social en el que las lealtades se dirigen hacia las instituciones mismas y no respecto de quienes las gobiernan.

Mirados desde la perspectiva histórica, estos poderes corresponden a estadios sucesivos de la evolución de las sociedades. El *anónimo* prevalece en las comunidades primitivas, garantizando su estabilidad interna. El *personalizado* aparece posteriormente, sea en bandas guerreras o en grupos patriarcales. A la civilización le corresponde el poder *institucionalizado*. No obstante ello, en las sociedades modernas coexisten estas tres formas de poder, con distintos grados de intensidad, y el orden social es una resultante de su combinación.

La relación de poder en torno de la cual se estructura el Estado establece la diferencia entre *gobernantes* y *gobernados*, que el jurista francés León Duguit consideraba como característica fundamental de esta forma de organización comunitaria. De ahí que a menudo se tienda a identificar el Estado con el equipo gubernamental. No sobra añadir que el Estado moderno se distingue de otras formas políticas por su organización burocrática.

## 6. LA LEGITIMIDAD DEL PODER DEL ESTADO

La legitimidad procede de la creencia difundida entre los miembros de un grupo social en torno de la autoridad de quienes lo gobiernan. Dicha autoridad va más allá entonces de la mera disposición del poder, pues para configurarla se debe contar con un dato cultural: la fe de sus destinatarios en los títulos que le sirven de sustento.

Al hacer depender la legitimidad de un acto de fe, se pretende destacar sus ingredientes irracionales, que se ponen claramente de manifiesto en lo que Max Weber llamaba la legitimidad *tradicional*, basada en hábitos colectivos y en la fuerza de la historia, y la *carismática*, fundada en el atractivo personal de los detentadores del poder.<sup>11</sup> No obstante ello, Weber señalaba que en los tiempos

11. Weber, Max, "Economía y Sociedad", T.I. p. 172 y ss.

modernos tiende a predominar una legitimidad *racional*, soportada en títulos y procedimientos jurídicos, lo que es análogo al concepto de *validez formal* que utilizaba Hans Kelsen para explicar la obligatoriedad del ordenamiento jurídico.

Pero aún en los sistemas altamente racionalizados de los ordenamientos modernos hay que admitir que su fundamento último de validez, lo que Kelsen llama *validez material*, reside en sistemas ideológicos más o menos teñidos de coloración mítica.

En su penetrante estudio que lleva por título "El Poder",<sup>12</sup> Guglielmo Ferrero observa que el orden político depende de los *principios de la legitimidad*, a los que denomina "los genios invisibles que gobiernan la ciudad", pues en la medida que la gente crea en ellos la cosa pública podrá transcurrir de manera sosegada.

Cada comunidad se rige por alguno de esos principios, o por combinaciones de los mismos, que son: el principio *electivo*, el *hereditario*, el *aristocrático-monárquico* y el *popular*.

El primero hace depender la titularidad del poder de la *elección*, en tanto que el segundo la basa en la *herencia*. El tercero la restringe a *elites* relativamente cerradas, mientras que el último les abre a individuos pertenecientes al pueblo la posibilidad de acceder a su ejercicio.

Todas las sociedades civilizadas se han movido dentro de estos principios para resolver el problema de la adjudicación de la *autoridad*. Aunque en los tiempos actuales la mayoría ha optado por la combinación de los principios electivo y popular, éstos no dejan de exhibir ciertas facetas irracionales, tal como se verá en detalle al examinar el principio democrático.

La ausencia de legitimidad del Estado conduce a su destrucción. Y las discusiones sobre ella lo debilitan gravemente. Por eso, en la politología actual se considera que el factor más importante del orden social es el *consenso de valores* dentro de la comunidad, más allá de la imposición de la fuerza o los convenios que surgen de la *identidad de intereses* de parte de sus miembros.<sup>13</sup>

## 7. EL CARÁCTER POLÍTICO DEL PODER DEL ESTADO

El Estado es la *institución política* por excelencia. Ello significa que no puede confundírsele con las instituciones *económicas*, *parentales*, *religiosas*, *culturales* o de cualquiera otro género. No es tampoco la única institución política, pues

12. Ferrero, Guglielmo, "El Poder", Ed. Interamericana, Bs, Aires, 1943, Cap III.

13. Dowse y Hughes, "Sociología Política", Alianza Editorial, Madrid, 1975, Cap. II.

antes de él hubo otras, con él coexisten diferentes instituciones de la misma clase y no es imposible que la evolución conduzca a imprimirle transformaciones diversas e inesperadas.

¿Qué es lo que caracteriza el poder político del Estado?

Sobre la noción de lo político hay planteamientos divergentes que se mueven entre dos extremos, a saber: el *realista* y el *idealista*.

El primero de ellos postula que el signo distintivo de lo político es el poder mismo. Toda actividad dirigida a adquirir el poder, conservarlo, incrementarlo, ejercerlo, debilitarlo o resistirlo, será entonces de índole política. Así lo concebía, por ejemplo, Max Weber<sup>14</sup>, tesis con la que parece identificarse Hans Kelsen cuando afirma que al Estado no le corresponde ningún fin social específico.<sup>15</sup>

El criterio idealista identifica lo político con la finalidad que a su juicio le es propia: la búsqueda del *bien común*, la satisfacción del *interés general* o *público*. Es la concepción de Aristóteles, seguida por el pensamiento católico. Las acciones tendientes a satisfacer estos propósitos serían por lo tanto de carácter político.

Una posición equilibrada puede sustentarse a partir de la combinación de ambos criterios, esto es, definiendo la *política como la acción social que procura el bien común por medio del ejercicio del poder*, o como enseña David Easton, la que tiene por objeto la adjudicación autoritaria de valores dentro de la sociedad.<sup>16</sup>

De ese modo podría diferenciarse nítidamente el poder político de los demás poderes sociales. Y, por supuesto, quedarían por fuera de ese concepto las acciones individuales de carácter cívico o solidario que no entrañen ejercicio del poder en el seno de la colectividad.

Lo político atañe, pues, al gobierno de las sociedades en procura del bien común, que es "el conjunto de condiciones exteriores necesarias al conjunto de los ciudadanos para el desenvolvimiento de sus cualidades, de sus funciones, de su vida material, intelectual y religiosa", según lo definió S.S. Pío XII en radiomensaje difundido el 24 de Diciembre de 1942.<sup>17</sup>

14. Weber, Max, "El Político y el Científico", Alianza Editorial, Madrid, 19..., ps 83-4

15. Kelsen, Hans, "Teoría General del Estado", Ed. Nacional, México, 1959, p.52

16. Easton, David, "Esquema para el análisis político, Amorrortu, Bs. Aires. 1969, p. 79.

17. Vid. Vallejo Mejía, Jesús, "Los fines del Estado", en "Estudios de Dercho", Vol. XLI, Nos. 101-102, p. 75 y s.s.

La conexión del concepto de bien común con la satisfacción de las necesidades *generales* de la colectividad permite hablar, según lo dicho atrás, del carácter *englobante* de la organización política, en la medida que en su interior pueden darse otras organizaciones que buscan la realización de fines más limitados o particulares.

Esa característica alude, además, a que a la comunidad política le corresponde velar por lo *general* o *público*, ya que lo *particular* o *privado* debe ser objeto de los esfuerzos individuales o de los grupos intermedios entre las personas y el Estado. Frecuentemente se afirma que la acción política se propone establecer el tipo de sociedad que se considera deseable para que sirva de marco de las demás acciones colectivas. Esta búsqueda de la sociedad ideal puede situar su imagen en el *pasado*, tal como lo considera en principio el tradicionalismo; en el *futuro*, como lo cree el pensamiento revolucionario; en el *presente*, según las doctrinas centristas; o en lo *sobrenatural*, de acuerdo con ciertas variantes del pensamiento religioso.

El campo de lo político es entonces el de las necesidades públicas, pero debe señalarse que no hay límites precisos entre ellas y las de orden privado. Cada comunidad tiene su propio concepto acerca de dichas esferas: las de inspiración *liberal* tienden a ampliar el ámbito de lo privado; en cambio, las *autoritarias* y las *totalitarias* se inclinan a absorber lo privado en función de lo público o colectivo. No debe ignorarse, sin embargo, que la realización de la vida humana es algo íntimo e intransferible, respecto de lo cual lo público puede crear condiciones favorables o desfavorables, pero sin suplantar ese espacio privado. En otros términos, la felicidad, la virtud y el amor no se logran en últimas por el esfuerzo colectivo sino por la acción individual de cada uno. No obstante, la realización individual necesariamente se logra en el marco comunitario, no sólo con los otros sino para ellos.

Independientemente de cualquier consideración ideológica, hay que convenir que lo público o general se refiere, por lo menos, a las siguientes necesidades, a saber:

- La defensa de la comunidad contra las agresiones externas.
- La integración de la comunidad.
- La garantía del orden interno y la solución de conflictos en el seno de la comunidad.
- La prestación de servicios y la construcción de obras que se requieren para la convivencia social.
- El estímulo y la coordinación de actividades individuales y de los grupos menores que favorezcan dicha convivencia.

- La protección de los derechos fundamentales de los asociados.

En estos propósitos se sustenta el principio de la prevalencia del interés general, que será objeto de un capítulo especial en la tercera parte del curso.

Todo ello se inserta dentro del concepto de *interdependencia social*, que León Duguit consideraba como el fundamento objetivo de la soberanía del Estado.<sup>18</sup>

### 8. EL PODER SOBERANO DEL ESTADO

El tema de la soberanía es uno de los más controvertidos en la Teoría Constitucional. Si bien se considera en términos generales que se trata de una cualidad del poder del Estado, que permite diferenciarlo de otras instituciones políticas que no son soberanas, acto seguido suele hablarse de la necesidad de distinguir entre la soberanía *del* Estado y la soberanía *dentro* del mismo, con miras a establecer quién es en últimas el detentador de su titularidad.<sup>19</sup>

Otras discusiones versan sobre su *contenido*, su *fundamento* y sus *límites*.

La falta de claridad sobre la cuestión obedece a que en ella, probablemente más que cualquiera otra de las atinentes a la Teoría Constitucional, se advierte el influjo de la historia. Es así como el poder soberano a partir del siglo XII, calcado de la pretensión papal de independencia respecto de los poderes seculares y de jurisdicción sobre ellos, se concibe como un atributo de la realeza en Europa, que pretende la *independencia* frente a la Iglesia y el Imperio, así como la *supremacía* sobre las ciudades y los feudos. Las revoluciones burguesas atacan el principio de la soberanía de los reyes, postulando que ella reside bien en la masa del *pueblo*; en las configuración histórica de éste, que se traduce en la *nación*; o en los *órganos supremos* del Estado, tales como la propia monarquía y los parlamentos, sin advertir que una cosa es el poder del Estado como institución y otra diferente la distribución del mismo entre los órganos a través de los cuales se estructura. En la discusión se introducen además ingredientes políticos procedentes de la teoría democrática, en virtud de la cual el poder público emana del pueblo y éste se halla, en consecuencia, por encima de todos los poderes constituidos.

Para dilucidar el asunto hay que partir de la base de que ni el pueblo ni los titulares de los órganos del Estado gozan de entidad propia por fuera de la institu-

18. Vid., Brimo, Albert, "Les grands courants de la philosophie du Droit et de l'Etat", Editions A. Pedone, Paris, 1967, p. 196 y s.s.

19. Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional," Ariel, Barcelona, 1970, p. 53 y ss.

ción misma. Es el Estado el titular del poder público y de las cualidades que a él se asocian, como por ejemplo la soberanía.

Ésta no es otra cosa que la traducción jurídica del hecho de la *supremacía* del Estado, que es la más fuerte de las instituciones políticas y, en razón de ella, ejerce una gran influencia en la sociedad. Se ha discutido, sobre todo en el seno del pensamiento marxista, si esa supremacía es ilusoria, en razón de la influencia determinante que aquél le concede al factor económico dentro de los fenómenos colectivos. Pero la realidad muestra que, cualquiera sea la intensidad de las fuerzas que obran en torno de la institución estatal, es indiscutible su poder de orientación general de la comunidad, emanado de la naturaleza englobante de su función política. De ahí que Poulantzas, aún admitiendo el postulado marxista del determinismo económico, señale que existe una *sobredeterminación* de la vida social por obra del Estado.<sup>20</sup>

Éste aglutina pues un núcleo de poder social que no sólo tiene fuerza propia sino una capacidad de acción colectiva cuya intensidad varía de acuerdo con su organización, los medios de que dispone y su reconocimiento dentro de la comunidad. Pero hay que admitir, sobre todo en los tiempos que corren, que ningún Estado puede invocar poderes absolutos en su interior ni en el exterior. De hecho, muy pocos están en capacidad de defenderse por sí solos; prácticamente ninguno puede desarrollar su economía aislándose de los demás; y, de modo creciente, todos se ven limitados de alguna manera por las presiones internacionales.

Desde el punto de vista jurídico, la soberanía implica la *independencia* del Estado frente al exterior y la *supremacía* en su interior. En tal virtud, el Estado goza de autonomía para autoorganizarse, imponer su propio ordenamiento jurídico, seleccionar sus gobernantes, desarrollar sus políticas y reivindicar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

De ahí su pretensión de que los poderes sociales que actúan en su interior se sometan a su autorización y control, de modo que todos ellos en últimas se conviertan directa o indirectamente en poderes estatales.

Históricamente la soberanía se fue definiendo por la reunión de una serie de poderes en cabeza de los monarcas, tales como el de hacer la guerra y convenir la paz; impartir justicia; emitir moneda; imponer tributos; reunir ejércitos; otorgar la gracia, etc.

20. Poulantzas, Nikos, "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista", Siglo XXI, México, 1973, ps. 7, 56, 331.

Hoy no es necesario entrar en ese detalle de los llamados atributos regalianos, pues se acepta que el poder soberano del Estado comprende una competencia amplia para regular la vida jurídica de la comunidad, aunque no ilimitada, tema sobre el que más adelante se tratará.

¿Cuál es el fundamento de la soberanía?

La explicación de la soberanía cuenta con distintos argumentos a favor. Unos, de tipo *teológico*, parten de la base de la naturaleza o la filiación divina de los gobernantes, bien de un derecho divino suyo, ya de su investidura providencial. Otras, de orden *contractualista*, remiten a la fuerza jurídica de convenios expresos o tácitos de los integrantes del cuerpo político para sujetarse al poder supremo del Estado, tal como lo consideraron, con distintas variantes, Hobbes, Locke y Rousseau. Hay quienes la defienden con argumentos *lógicos*, sobre la base de que el derecho supone siempre un último escenario de decisión; pero dicho escenario bien puede ser una autoridad suprema o distintas autoridades interdependientes. La explicación *sociológica* se limita a constatar el hecho de la afirmación de la supremacía del poder estatal, que es cosa distinta de su valoración positiva o negativa.

Esta última cuestión es la de si la soberanía se *justifica* o no, problema sobre el que básicamente hay cuatro posturas, a saber:

a) Los *positivistas* consideran que este problema no es susceptible de solución racional, pues los valores, según ellos, denotan simple preferencia subjetivas sobre las cuales no es posible emitir juicios empíricos. Lo más que podría hacerse a este respecto sería describir las distintas actitudes valorativas, sin juzgar sobre su fundamento.

b) Los *anarquistas*, situándose dentro del campo axiológico, niegan la justificación de la soberanía, pues a su juicio no realiza valores sino disvalores. Una posición menos radical es la de los partidarios de otras formas políticas, que rechazan la soberanía del Estado y predicán que la misma debe reconocerse a una organización mundial o, por el contrario, a colectividades menores. Este último punto de vista no hace sino desplazar el problema, pues quedaría pendiente de todas maneras la cuestión de si dichas organizaciones deben ser soberanas o no.

c) Desde una perspectiva completamente opuesta, otros afirman el *valor absoluto* de la soberanía. Ésta, por sí sola, sería entonces éticamente justificable. Es, según enseña Battaglia, la posición de Hegel, que consideraba al Estado como sustancia ética plenamente consciente de sí, subjetividad eminente que sabe y

quiere, que representa la entrada de Dios en el mundo y es incluso un Dios real, cuya soberanía deriva de los valores absolutos que realiza.<sup>21</sup>

d) Una actitud más mesurada juzga la soberanía por los *finés* que le concierne y hace efectivos. Dentro de este orden de ideas, ella sólo se justificará si sirve para realizar valores fundamentales, pero deberá condenársela si se aparta de ellos. Su valoración deberá hacerse entonces en consonancia con los fines del Estado y específicamente con el bien común. La soberanía existe en la medida que las comunidades la requieran.

Este punto de vista permite hablar de la *limitación* de la soberanía.

Aunque en un principio se consideraba, en términos de una escuela clásica representada por Bodino, que la soberanía podía definirse "como el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos, no sometido a leyes", que no admite otro superior ni igual y es absoluto, perpetuo, imprescriptible e indivisible<sup>22</sup>, la *realidad política* del mundo contemporáneo y las *exigencias éticas* han conducido a pensar que ella entraña una *autonomía* limitada *de hecho* por los demás Estados, la comunidad internacional e incluso las colectividades menores, y *de derecho*, por el Derecho Internacional Público y el propio ordenamiento interno, amén del marco *ético* que trazan sus fines y se comprende dentro del concepto de *derecho natural* o, al menos, *racional*.

Así las cosas, la soberanía se traduce en la capacidad de que goza el Estado para el cumplimiento de sus fines, de la cual no puede abusar sin riesgo no sólo de perder su legitimidad interna sino de verse expuesto a la acción jurídico-política de la comunidad internacional. Por ello, más que de Estados *independientes*, debe hablarse hoy de Estados *interdependientes*.

## 9. EL CARÁCTER JURÍDICO DEL PODER ESTATAL

El poder del Estado se relaciona de distintas maneras con el derecho.

Por una parte, él mismo es un poder jurídico cuya titularidad deriva de las normas que lo atribuyen a los órganos estatales y establecen. Como enseña Kelsen, los ámbitos de validez *personal*, *objetiva*, *espacial* y *temporal* de las disposiciones que en ejercicio de su competencia toman ellos.<sup>23</sup>

21. Battaglia, Felice, "Curso de Filosofía del Derecho", Deus, Madrid, 1951. T.I, p. 307.

22. Chevalier. J.J., "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días", Aguilar, Madrid, 1957, p. 39

23. Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", Eudeba, Bs. Aires, 1960, p. 35.



Por otra parte, la actuación del poder estatal se traduce en crear el ordenamiento jurídico de la sociedad o servirle de soporte. Bien se sabe, en efecto, que mal puede hablarse del derecho, como conjunto sistemático diferenciado y eficaz de normas sociales coercitivas, sin el apoyo del poder público.

Esta reciprocidad de perspectivas ha dado lugar a que se discuta en la doctrina acerca de qué es primero, si el Estado o el derecho, cuestión que a no dudarlo debe responderse hoy afirmando que, al integrarse el poder y la normatividad dentro de una misma estructura, uno y otra se dan de modo simultáneo en la vida social.

Conviene, sin embargo, precisar que, a despecho del positivismo formalista y estatista, no todo derecho es fruto de la creación de los órganos estatales, pues la última fuente de la normatividad es la vida comunitaria. En sus orígenes, el derecho, así se lo encuentre entreverado con las reglas morales y de trato social, surge espontáneamente en las colectividades, manifestándose a través de la costumbre. Sólo en estadios avanzados de la evolución histórica se llega a pretender el monopolio de la producción jurídica por parte de los órganos del Estado, aspiración que nunca se lleva a efecto en su totalidad, pues siempre habrá de algún modo la creación de pautas de conducta por fuera del ordenamiento estatal, aunque éste las acoja o legitime. Tal ocurre con la normatividad que los particulares convienen muchas veces para disciplinar ellos mismos sus relaciones patrimoniales. Otro ejemplo lo ofrece la sociedad feudal, en la que se manifiesta una dispersión de las fuentes de creación del derecho.

Pero así no todo el derecho surja de la decisión consciente y voluntaria de los titulares de los órganos del Estado, su fuerza vinculante será muy limitada si ellos no lo reconocen y le prestan su apoyo.

La identidad entre la estructura estatal y el ordenamiento jurídico, así entendida, justifica el postulado de Kelsen en el sentido de que, en últimas, todo Estado es de derecho. Pero este concepto tiene en los tiempos modernos una connotación política que lo vincula con la idea liberal de una sujeción *estricta* del poder público a la normatividad jurídica, según se verá al examinar el principio del Estado constitucional.

La *autolimitación* del Estado por su derecho, de que hablaba Jellinek, no procede pues de una decisión voluntaria de los gobernantes sino de la naturaleza misma de la institución, que conlleva necesariamente ingredientes normativos.<sup>24</sup>

Su inserción dentro de la *comunidad internacional* implica, además, las limitaciones jurídicas propias de su ordenamiento, tal como lo señaló Kelsen al afirmar

24. Jellinek, Jorge "Teoría General del Estado", CECSA, México, 1958, p. 300 y ss.

que la función esencial del Derecho Internacional Público es delimitar los ámbitos de validez de los ordenamientos jurídicos estatales.<sup>25</sup>

Por último, la vinculación necesaria del Estado con el derecho, tanto desde el punto de vista fáctico como el lógico, conduce a postular la *personalidad jurídica del Estado*, que surge del propio ordenamiento, sin que se requiera disposición expresa que la consagre. El Estado es de suyo una persona jurídica, como titular que es del poder soberano tanto en su interior como en el exterior, el cual le permite imponer su ordenamiento sobre los súbditos y ser sujeto de derechos en el ámbito internacional.

## 10. ESTADO Y CIVILIZACIÓN

Entendido con amplitud, el Estado es la forma política propia de la civilización. No falta incluso, quien considere que es precisamente el signo distintivo de las sociedades civilizadas.

De acuerdo con este criterio, las sociedades no civilizadas se caracterizarían entonces por la carencia de Estado. Su organización política es tema de la Antropología Política, disciplina que se ocupa del estudio de los distintos aspectos del poder en esas sociedades, en las que pueden distinguirse dos grandes categorías, a saber: (1) sociedades sin una estructura política diferenciada y permanente; (2) sociedades con estructura política diferenciada y permanente, pero con fuerte influencia del parentesco y la religión.<sup>26</sup>

La pregunta sobre el origen del poder político y las inquietudes acerca de si el mismo se sujeta a leyes que determinan su evolución, pueden considerarse hoy ociosas a la luz de los conocimientos que suministran la Prehistoria y la Etnología. Las formas políticas primitivas son, en efecto, muy variadas y se han desarrollado de diferentes maneras, al tenor de las circunstancias de cada comunidad.

Hay quienes, sin embargo, consideran que las sociedades primitivas eran al principio pacíficas y armónicamente integradas, pero después degeneraron en organizaciones desiguales y opresivas.<sup>27</sup> Es el mito del buen salvaje, que engolosinó a Rosseau y, tras suyo, a Marx y sus seguidores.

25. Kelsen, Hans, "Principios del Derecho Internacional Público", El Ateneo, Bs Aires, 1965, Cap III.

26. Bottomore, Tom, "Introducción a la sociología", Península, Barcelona, 1968, p. 159.

27. Clastres, Pierre, "Investigaciones en Antropología- Política", Gedisa, Barcelona, 1981 p. 111 y ss.

A juzgar por lo que se conoce, bien podría adoptarse el pesimismo que destila Hobbes cuando afirma que en el estado de naturaleza la vida del hombre "es solitaria, miserable, repugnante, brutal y breve", pues en dicho estado "el hombre es lobo para el hombre".<sup>28</sup> No es exagerado identificar las sociedades primitivas como aquellas en que la tarea común que las justifica es simplemente asegurar la supervivencia y la reproducción de la especie.<sup>29</sup>

El paso de la barbarie primitiva a la civilización es un misterio. Se sabe *cómo* se produjo, pero no *por qué*. Para darlo se hace necesario que la economía genere excedentes, la comunidad se haga sedentaria, se establezcan jerarquías estables en su interior y se formen núcleos urbanos alrededor de los cuales gira la vida colectiva. Además, se precisa un impulso hacia lo alto, que trascienda el estado de naturaleza. Según pensaba Toynbee, la civilización surge de la respuesta exitosa frente a retos naturales o sociales que plantea el entorno de la comunidad.

A despecho de la doctrina democrática que sugiere que la civilización evoluciona a partir de la cultura popular, parece más acertado considerar que ella es obra de las elites, cuyo espíritu va impregnando paulatinamente los estratos inferiores. El Estado no emana entonces del pueblo sino de las clases superiores, pero aquél poco a poco se lo ha apropiado. La democracia, como la libertad, no es punto de partida de la organización política, sino de llegada. En otros términos, es la culminación de un largo proceso evolutivo.<sup>30</sup>

El origen remoto del Estado moderno se halla en las antiguas civilizaciones del Oriente Cercano y el Mediterráneo, en donde se formaron tres clases de sociedades: el templo - Estado, la polis y la república romana.<sup>31</sup>

La primera corresponde a imperios como los de los caldeos, los egipcios, los asirios, los babilónicos, los medos, los persas, que se desarrollaron en torno de ciudades a las que se revestía de carácter sagrado. La construcción más importante en ellas era el templo, administrado por castas sacerdotales. A menudo en esta formación política se disocian la jefatura religiosa y la militar; se establecen jerarquías burocráticas para la recaudación de impuestos, la dotación del ejército, las obras públicas y la administración de justicia; y el dominio se extiende sobre territorios más o menos extensos donde conviven etnias diversas, dotadas de

28. Vid, Strauss, Leo, "Qué es Filosofía Política", Guadarrama, Madrid, 1970, p. 64.

29. Sloterdijk, Peter, "En el mismo barco", Sivela, Madrid, 1994.

30. Chantebout, Bernard, "Droit constitutionnel et science politique", Armand Colin, Paris, 1995, pp. 19 y 28.

31. Mack, Burton "Who wrote the New Testaments". Harper, san Francisco, 1995, p. 19 y ss.

autogobierno local pero sujetas al control de funcionarios imperiales, así como a cargas de colaboración militar y de carácter impositivo. Una de sus características es el *despotismo*, que otorga amplios poderes a los gobernantes y niega, frente a ellos, la esfera individual.

La polis o ciudad Estado, que floreció en la Grecia Clásica, ocupó en cambio extensiones territoriales reducidas y, por supuesto, integraba comunidades más homogéneas, si bien en su interior podían darse diferencias de clase muy marcadas. También en ella aparece el sentido religioso, que se manifiesta en el culto a deidades locales. La burocracia es en ella menos jerarquizada que en los imperios y permite amplios márgenes de participación comunitaria. De este modo, en la ciudad antigua puede apreciarse la presencia de una vida privada y un sentido de libertad que algunos han considerado que se refería precisamente a la participación en la vida pública.

La república romana se desarrolló a partir de una ciudad- Estado para luego convertirse en un imperio que durante muchos años combinó las instituciones propias de su forma política original con las de los imperios orientales. Este último modelo terminó por imponerse, aunque ya no con la disociación original entre la casta sacerdotal y la militar, ni la erección de un lugar sagrado como centro de la organización política.

Aunque estas formas políticas suministran los modelos que han servido de base para el desarrollo del Estado moderno, éste no puede entenderse sin considerar, además, la influencia germánica, que fue determinante en el feudalismo que se instauró en Europa a partir de la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 D.C. . Además, el Estado moderno, que se ha venido desarrollando especialmente a partir del siglo XI, se diferencia de las organizaciones antiguas porque en él se conjugan estructuras burocráticas, centralizadas y comunidades relativamente bien integradas por el vínculo nacional, que permiten el gobierno de territorios de cierta amplitud. Las sociedades antiguas tenían que elegir entre limitarse a los confines estrechos de la ciudad Estado o ampliar la base espacial pero corriendo el riesgo, en este caso, de la heterogeneidad cultural. La formación de las nacionalidades a lo largo de este último milenio en Europa dio lugar al origen del Estado nación, que es por ello mismo el aporte europeo más significativo a la civilización política. Los Estados actuales pretenden, en su mayoría, ser de tipo nacional, aunque no siempre con éxito, como después se verá.

Se ha considerado que el modelo más preciso de organización que sirvió para configurar los Estados europeos fue el que adoptó la Iglesia Católica a raíz de la

llamada revolución papal en la segunda mitad del siglo XI.<sup>32</sup> Las monarquías que se fueron afirmando en distintas regiones europeas a partir de esa época, tanto en Sicilia como en Francia, Inglaterra, Hungría, Bohemia, Polonia, Escandinavia o la península ibérica, que a menudo estimularon la formación de grupos nacionales, se consolidaron en buena medida siguiendo el ejemplo de la curia romana.

Es importante señalar que una de las notas características del Estado moderno es la separación de lo religioso y lo político, ciertamente relativa en muchos casos y absoluta sobre todo en los últimos tiempos, estimulada por la referida revolución papal que condujo a la independencia de la Iglesia frente a los poderes temporales.

Se afirma que el primer Estado moderno se forjó en Sicilia bajo el reinado de Federico II. Pero igual podría considerarse el régimen que impuso Guillermo el Conquistador en Inglaterra o el que siguió a la instauración de la monarquía de los Capetos en Francia. Unos ejemplos acabados de modernidad de la organización política aparecen en la España de Felipe II o en la Francia de Richelieu y Luis XIV. Hay, en todo caso, una evolución que conduce desde esas primitivas monarquías aun impregnadas de la dispersión y la consiguiente debilidad del ordenamiento feudal, hasta el Estado contemporáneo, que pretende el monopolio o al menos el control de prácticamente toda la vida social; se estructura por medio de una burocracia jerarquizada y, en términos generales, centralizada; y tiene bastante bien delimitadas su extensión territorial y sus bases humanas.

### 11. TIPOS HISTÓRICOS DEL ESTADO MODERNO

El Estado moderno puede clasificarse históricamente hablando, de varias maneras, a saber:

- a) Estado estamental (siglos XI a XVI)
- b) Estado absolutista (siglos XVII y XVIII)
- c) Estado liberal (siglo XIX)
- d) Estado totalitario (siglo XX)
- e) Estado social de derecho (siglo XX)

Paralelamente a esta clasificación hay que tener en cuenta los imperios basados en Estados nacionales (España, Portugal, Inglaterra, Francia, Holanda etc.), que se desarrollaron desde finales del siglo XV hasta la primera mitad del XX, y

32. Berman, Harold J., "La Formación de la Tradición Jurídica de Occidente", FCE, México 1996, Primera Parte.

hoy prácticamente han desaparecido. Fueron ellos los que difundieron los conceptos políticos europeos por todo el planeta.

### 12. EL ESTADO ESTAMENTAL

A partir del siglo XI, aproximadamente, los antiguos reinos bárbaros van superando las estructuras feudales, basadas en el vínculo personal entre el señor y el vasallo, para ceder el paso a auténticas estructuras institucionales a cuya cabeza se sitúa la Corona. En el siglo XIII empiezan a integrarse cuerpos estamentales que representan los intereses de la nobleza, el clero, las ciudades y, a veces, los campesinos, los cuáles aspiran a compartir el poder con los reyes en los distintos aspectos de la acción estatal- la legislación, la administración, las finanzas, la justicia, etc.-, dándole así al Estado una configuración dualista.<sup>33</sup>

Los Estados Generales en Francia, el Parlamento en Inglaterra, las Cortes en España, las Dietas en Alemania, las Dumas en los países eslavos, eran cuerpos estamentales que limitaban el poder de los monarcas, los cuales estaban sujetos además a los principios cristianos, a las costumbres de los territorios y a los fueros y privilegios de regiones, ciudades o estamentos.

### 13. EL ESTADO ABSOLUTISTA

Al Estado Estamental le siguió el Estado absolutista que predominó en los siglos XVII y XVIII y surgió de la victoria de la monarquía sobre los estamentos. Ese triunfo se hizo patente en países como España, Francia, Rusia y Prusia. En cambio, en Inglaterra la lucha entre los reyes y los parlamentos culmina con el predominio de éstos y la sujeción de aquéllos. Naef dice que "la explicación de este fenómeno se halla en el hecho de que la Asamblea estamental del parlamento inglés, especialmente de la Cámara de los Comunes, consigue convertirse en verdadera representación nacional" desligada de las vinculaciones feudales y dispuesta a incorporar "elásticamente los individuos o los grupos de población que aciertan a alcanzar relevancia dentro del Estado"<sup>34</sup>. En Polonia el conflicto entre la monarquía y los estamentos conduce a la destrucción del Estado.

La regla europea en esos siglos es pues el absolutismo, doctrina de origen hispánico que pretende que los monarcas gobiernen sin otra limitación que la de su conciencia y sin otra responsabilidad que la que tienen frente a Dios, del cual

33. Naef, W. "La Idea del Estado en la Edad Moderna", Aguilar, Madrid, 1973, p.15 y ss.

34. Id., p. 19.

derivan su poder de mando, en virtud de lo que se llamó el "Derecho Divino de los Reyes".

Los límites que había en la Edad Media y en el Estado estamental para la acción de los reyes, desaparecen o se debilitan notablemente en esta época. En ella surge la pretensión de que todo el derecho sea producto de la voluntad monárquica, idea que es la base del moderno positivismo jurídico.

La justificación del absolutismo se intentó desde distintos puntos de vista: religioso, como por ejemplo lo hizo Bossuet al analizar la voluntad política implícita de las Sagradas Escrituras: *jurídico*, tal cual Bodino, quien con base en las concepciones romanas formuló la teoría de la soberanía absoluta; político, que fue el punto de vista de Maquiavelo y de Hobbes, para quienes solamente el poder absoluto que no se doblegase ante poderes particulares podía establecer el orden y la paz entre los hombres.<sup>35</sup>

El absolutismo constituyó una reacción frente a la anarquía que intentó enseñorearse en Europa a raíz de las guerras religiosas de los siglos XVI y XVII; correspondió por ello a un gran deseo de seguridad. Por otra parte, consolidó el proceso de unificación y centralización del Estado, que ha sido la base política del gran desarrollo de los siglos recientes. Sus excesos y la falta de fundamento racional en su idea matriz condujeron, sin embargo, a su crisis, la cual desembocó en la constitución de Estados liberales. Hay que reconocer, sin embargo, que su aspiración de liberar a los monarcas de todo límite jurídico positivo nunca se llevó a efecto sino de modo parcial, pues a ellos siempre se los consideró vinculados a las leyes fundamentales de sus reinos.<sup>36</sup>

#### 14. EL ESTADO LIBERAL

Al Estado liberal hay que entenderlo como una reacción contra los excesos del absolutismo. Las doctrinas y las instituciones liberales se concibieron en contraste con las de la monarquía absoluta.

El origen histórico del Estado Liberal se encuentra en las revoluciones inglesa de 1688, norteamericana de 1776 y francesa de 1789. De ahí se extendió a la mayoría de los países europeos y a los latino-americanos, llegando a ser la forma dominante en el siglo XIX.

35. Chevalier, J.J., ed. cit., Primera Parte.

36. Villey, Michel "Le Droit et les Droits de l'Homme", PUF Pdris, 1983, p. 9.

Tal vez las ideas centrales del liberalismo clásico puedan resumirse en estos tres conceptos: el *racionalismo*, la *confianza en el individuo* y la *desconfianza en el poder*.

La ideología liberal es *racionalista*. Pretende fundar en criterios racionales la obligación y la cooperación políticas. Busca someter la estructura y el funcionamiento de las instituciones a un plan de fines y medios concebido por la razón. Como ésta es atributo de todos los hombres, a los cuales les basta la educación para gozar de sus luces, es posible concebir un sistema racional de gobierno válido para todos los pueblos.

El racionalismo conduce a la creencia en el *valor del diálogo*, que está presente en el fondo de la organización liberal.<sup>37</sup>

El liberalismo es además una ideología individualista que exalta el *valor del individuo*. Éste viene a ser el punto de partida de toda reflexión, de todo conocimiento, de toda institución. Toda obra humana, a la luz del pensamiento liberal, es creación individual. El progreso técnico, el desarrollo económico, el avance cultural se explican por la acción de los individuos.

La exaltación del individuo lleva a la concepción de los derechos naturales del hombre, surgidos de su propia naturaleza racional, anteriores y superiores al Estado, el cual no sólo se encuentra limitado por ellos sino que en la protección de ellos encuentra la justificación de su autoridad. Esta concepción se traduce, como se verá en su oportunidad, en las declaraciones de derechos, que son la pieza central de las constituciones liberales y en las que se consagra como derechos fundamentales la seguridad, la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión.

El individualismo se manifiesta también en la doctrina social liberal, que considera que el libre juego de las fuerza individuales satisface las necesidades colectivas y encuentra por sí mismo el equilibrio social. El liberalismo clásico por regla general es utilitarista, pues ve en la utilidad el motor de la vida social y el criterio para juzgar la bondad de las instituciones. No se piense, sin embargo, que esta concepción se liga al más crudo egoísmo, pues según expresión de Adam Smith, parece que una mano invisible moviera a los hombres de manera que, buscando cada uno su utilidad particular, se conciliase con el interés general.

Tema central del pensamiento liberal es la *desconfianza frente al poder* y la preocupación por limitarlo. Dos teóricos mayores del liberalismo, Locke y

37. Hauriou, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ariel, Barcelona, 1971, p. 69 y ss.

Montesquieu, ilustran este aspecto de la ideología liberal, al señalar los excesos del absolutismo y la necesidad de establecer controles para los gobernantes. Locke formuló por primera vez una teoría liberal de la separación de los poderes y señaló que en el contrato social los individuos no se despojaban de sus derechos, como lo pensaron antes Hobbes y después Rousseau, pues nadie cambia de una situación para entrar en otra peor. Montesquieu dijo que, como toda persona que ejerce el poder tiende a abusar de él, es necesario que el poder contenga el poder mediante un sistema de frenos y contrapesos.

Sobre estas bases ideológicas se alzan las instituciones del Estado liberal que, en síntesis, son las siguientes:

a) *La Constitución*. En el Estado liberal la Constitución tiene características formales y materiales propias. Por una parte, se considera que debe constar en un texto codificado, claro y preciso, dotado de la mayor fuerza jurídica dentro del ordenamiento estatal, de manera que toda actividad de los gobernantes se justifique por ella y en la misma encuentre límites inviolables. Por otra parte, la Constitución debe contener la declaración de los derechos fundamentales del hombre, que no pueden ser violados por los gobernantes y cuya protección justifica el poder estatal; además, debe señalar las reglas básicas de la organización del gobierno, atendiendo al carácter representativo de éste y ordenando la separación de poderes que racionalice la actividad estatal e impida los abusos de los gobernantes. Más adelante se volverá sobre este concepto de Constitución. Por lo pronto, vale la pena mencionar que dicho concepto aparece claramente expuesto en la declaración de los "Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789, cuyo artículo 16 dice: "Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución". Por eso se dice que el liberalismo quiere fundar un Estado de Derecho en sentido estricto, en que la vinculación de los gobernantes a la ordenación jurídica tenga plena vigencia y constituya un control eficaz frente a sus abusos.

b) *La Soberanía*. El liberalismo parte de la base de la libertad individual. Siendo libres por naturaleza, la soberanía reside entonces en los individuos, quienes sólo pueden ser obligados por su propia libertad. De la soberanía individual se sigue la soberanía de la comunidad de los individuos, resultante del contrato social celebrado por éstos. El liberalismo se inclina a depositar esa soberanía comunitaria en la nación, ente histórico que trasciende el pueblo, es decir, la sumatoria de los individuos en un momento dado.

c) *El Régimen Representativo*. Como la nación no puede gobernarse a sí misma, tiene que delegar el gobierno en órganos que lo ejerzan a nombre de ella.

Es un principio que contrasta con el absolutismo, pues en éste el monarca es titular de la soberanía y su poder lo deriva del derecho divino. En el Estado liberal, en cambio, el poder de los gobernantes resulta de una delegación de la comunidad, la cual retiene la soberanía. Por consiguiente, los gobernantes encuentran límites en esta delegación. Además, del principio representativo se sigue en general el carácter electivo de los principales órganos de gobierno. Mas adelante se verá que para explicar jurídicamente esa delegación se propusieron varias teorías, como las del mandato imperativo y el mandato representativo, siendo esta última la de mayor acogida.

d) *La separación de poderes*. Principio central de la organización de los gobernantes es la diferenciación de las funciones estatales y la adscripción de cada una de ellas a órganos especializados que actúan independientemente pero controlándose unos a otros. Así se diferencian las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, que se asignan en su orden al Parlamento, al Gobierno y a los Jueces, cada uno de los cuales se estructura con base en la función que le toca cumplir y a la vez controla a los demás. Hay, desde luego, muchas variantes en esta concepción, acerca de la nomenclatura de las funciones y los poderes, de la separación de éstos o de su colaboración armónica, de los controles recíprocos, etc. Pero son constantes la doctrina de la generalidad de la ley, de su carácter representativo y de la independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales.

El triunfo del Estado liberal coincide con el ascenso social de la burguesía, la cual se convierte en clase dominante en los siglos XVIII y XIX, así como con la implantación del capitalismo. De ahí que historiadores, sociólogos y economistas generalmente tiendan a establecer relaciones de dependencia causal entre las instituciones liberales y los fenómenos sociales y económicos referidos.

En la segunda mitad del siglo XIX y a comienzos del actual se hizo patente la crisis del Estado liberal, cuyos aspectos fundamentales de orden social y económico quizás pueda sintetizarse de la siguiente manera:

a) *Crisis Social*. El Estado liberal coincidió con una época de acelerado desarrollo económico. La acumulación de riquezas hizo más notables las desigualdades sociales, las cuales chocaban además con la ideología liberal. Esta, en efecto, proclamaba la igualdad; sin embargo, era una igualdad jurídica y no una igualdad social efectiva. De todas maneras, la contradicción entre la ideología igualitaria del Estado y las consecuencias discriminatorias que surgían del régimen imperante, fue un evidente factor de crisis social que afectó la estabilidad del régimen liberal. Se verá luego que esta contradicción ha intentado resolverse en el siglo XX ne-

gando el principio de igualdad (fascismo, nazismo) o acentuándolo (socialismo, comunismo).

b) *Crisis Económica*. El modelo de economía liberal estaba basado en el equilibrio que se obtenía naturalmente de la libre acción de los individuos. Los economistas ingleses del siglo XIX y con base en ellos Marx y sus seguidores, mostraron que ese equilibrio no se obtenía naturalmente y que las fuerzas individuales, libradas a sus inclinaciones naturales, conducían a agudizar los conflictos y acrecentar los desequilibrios. La economía liberal se vería así sometida a ciclos de superproducción y de depresión, o sea, de producción de artículos innecesarios, de escasez de productos indispensables, de elevación de precios, desempleo, etc.; se señalaba, además, la tendencia monopolística propia de capitalismo. De ahí surgió, como reacción, la idea dominante en el presente siglo de que al poder de Estado le corresponde asegurar el crecimiento económico, el suministro de bienes indispensables a precios razonables, el pleno empleo, el control de los monopolios y, en general, la racionalidad de la economía, frente a la supuesta irracionalidad del sistema capitalista.

A partir de la I Guerra Mundial (1914-1918) parecía que las instituciones liberales (parlamentarismo, gobierno controlado, libertades individuales, etc.), eran impotentes para superar los conflictos y las crisis económicas. Ello dio lugar a que se operasen profundas transformaciones en el Estado, unas tendientes a modificarlo sustancialmente (totalitarismos de derecha y de izquierda), otras inclinadas a adaptar las instituciones liberales a las exigencias del siglo (Estado intervencionista, también conocido como Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho).

## 15. EL ESTADO TOTALITARIO DE DERECHA

El totalitarismo de derecha está representado principalmente por el Estado fascista que se implantó en Italia (1922-1943) y por el Estado nazi en Alemania (1933-1945), los cuales sirvieron de modelo a otros regímenes que, sin embargo, tenían características propias, como el portugués de Oliveira Salazar y el español de Franco.

Es difícil resumir el contenido de ideologías poco consistentes desde el punto de vista filosófico y adaptadas más a las exigencias de la política del momento que a los dictados de la lógica. En principio podrían destacarse en el fascismo y el nazismo las siguientes características:

a) *El irracionalismo*. Frente al espíritu racionalista, propio de la mentalidad liberal, los nazis y los fascistas proclamaban el misticismo, el fanatismo, la adhe-

sión sentimental y emocional a las ideas o mejor a los "slogans" y a los caudillos (el "Duce" Mussolini; el "Führer" Hitler). Ebenstein recuerda al respecto que durante el régimen fascista en Italia, el retrato de Mussolini estaba en todas las escuelas con el lema "Mussolini siempre tiene razón".

b) *El anti-individualismo*. Decía Mussolini: "El mundo, en el sentir del fascismo, no es este mundo material que aparece en la superficie y en el que el hombre es un individuo separado de todos los demás y con ser propio, y es gobernado por una ley natural que instintivamente le lleva a vivir una vida de placer egoísta y momentánea. El hombre del fascismo es un individuo que encarna en sí la nación y la patria, sometido a una ley moral que ata a individuos y a generaciones, vinculándolos a una tradición y a una misión que suprime el instinto de la vida encerrada en el mero circuito del placer, para instaurar otra vida superior sin límites de tiempo y de espacio, una vida en la que el individuo, por medio, de la propia abnegación, del sacrificio de sus intereses particulares, de la muerte misma, realiza aquella existencia totalmente espiritual en la que estriba su valía de hombre"<sup>39</sup>. Este texto denota una clara oposición contra el utilitarismo liberal y exalta el valor de la disciplina social.

c) *El totalitarismo*. Siguiendo a Hegel, el fascismo encuentra en el Estado la máxima personalidad moral; "la forma más alta y patente de la personalidad, fuerza espiritual, que reúne en sí todas las formas de la vida moral e intelectual del hombre"; de ahí se sigue el principio totalitario: "Para el fascista todo está en el Estado y no existe nada, humano o espiritual, mucho menos aún principios, fuera del Estado"<sup>40</sup>. En el fondo, nada es tolerable en contra del Estado, o mejor, de los gobernantes.

d) El fascismo exalta la idea de nación, mientras que el nazismo postula como valor supremo el *principio racial*. Se trata de ideologías radicalmente nacionalistas.

e) Son ideologías *anti-igualitarias y elitistas*. Rechazan el régimen de partidos, propio del diálogo liberal, e instauran el partido único que refuerza la voluntad de la elite, la cual se sujeta a un líder cuya voluntad se considera infalible, pues personifica de un modo místico la propia voluntad del pueblo.

38. Ebenstein, W "Los Grandes Pensadores Políticos", Revista de Occidente", Madrid, 1965, p. 734.

39. Cit. por Ebenstein, id., p. 749

40. Id. ps. 735 y 751.

f) El Estado totalitario de derecha es fuertemente *intervencionista*; sin embargo, no suprime el capitalismo sino que lo convierte en un capitalismo de Estado.

g) El *Estado corporativo* pretende organizar la economía encuadrándola en asociaciones representativas del capital y el trabajo que se someten a la guía del partido único. De ese modo, la acción individual desaparece en la práctica, pues debe articularse en el seno de las asociaciones permitidas y controladas por el Estado.

En el fondo, estos movimientos pretendieron instaurar la disciplina social basada en un poder autoritario frente a la anarquía en que parecía sumirse el Estado liberal y oponer un dique al vigoroso movimiento igualitario representado por los partidos socialistas. No es extraño pues que florecieran en países como Italia, Alemania o España, en los que las contradicciones sociales eran especialmente agudas y la fuerza socialista progresaba aceleradamente.

## 16. EL ESTADO TOTALITARIO DE IZQUIERDA

Está representado por el régimen comunista que se estableció en Rusia a partir de 1918 y se extendió a otros países después de la II Guerra Mundial, que también representa reacciones contra el Estado Liberal, pero de diferente sentido a las que acaban de verse en el fascismo y el nazismo. Los regímenes comunistas son más radicalmente *totalitarios*, pues pretenden asumir prácticamente toda actividad económica, política o cultural; son *colectivistas*, pues buscan superar el individualismo a través de la organización y el trabajo comunitarios; son *igualitarios*, pues quieren realizar una igualdad social plena; son *racionalistas*, pues se basan en una ideología supuestamente "científica" que trata de diseñar las instituciones sociales conforme a un designio racional (v.g.r: la planeación económica quiere introducir la "racionalidad" en el desorden creado por la economía liberal).

## 17. EL ESTADO INTERVENCIONISTA

El intervencionismo es la respuesta del Estado liberal frente a su crisis social y económica. Después de la I Guerra Mundial en varios países se trató de conservar las instituciones básicas del liberalismo (parlamentarismo, partidos políticos, gobierno electivo y controlado, garantías individuales, etc.) pero adaptándolas a las nuevas realidades (v.gr. Inglaterra, con el régimen laborista; Francia, con los gobiernos radicales y socialistas; U.S.A., con Roosevelt; y la República de Weimar en Alemania). El cambio más notable consistió en que se abandonara el principio liberal del Estado ocioso o gendarme ("Laissez faire, laissez passer") y la teoría de

los equilibrios naturales, en favor de una concepción del Estado como agente del desarrollo económico, del bienestar y de la igualdad social. De la desconfianza en el Estado se pasó a la confianza en él y aumentó, en el mismo grado, la desconfianza en el individuo, pero sin renunciar al gusto por la organización racional.

Son muchas las modificaciones introducidas por el intervencionismo en el modelo liberal. De hecho se han dado diferentes modalidades intervencionistas, unas más intensas que otras. Después se verá cómo ha operado el intervencionismo. Anticipando el análisis, puede decirse que con la intervención del Estado se pretende lograr objetivos *sociales* (como el bienestar, la integración social y la igualdad) y *económicos* (como el crecimiento, el pleno empleo de recursos humanos y materiales y la estabilidad), a través del control de las actividades individuales, del fomento de las mismas, de la participación directa del Estado en la prestación de servicios colectivos y la realización de actividades económicas y de la planeación económica y social.

## 18. EL ESTADO EN LA ACTUALIDAD

Se mencionó atrás una clasificación sociológica de los Estados contemporáneos, fundada en los tipos de sociedad a que corresponden. Bottomore la describe en los términos siguientes:

"En líneas generales, podemos distinguir en el mundo contemporáneo tres tipos de situación política. En primer lugar, la situación de las sociedades tribales que, bajo la influencia occidental y a menudo bajo el control o la guía occidentales, se industrializan y buscan o han creado ya instituciones políticas y formas de expresión política más modernas. Nos referimos principalmente, a las sociedades africanas. Hasta ahora los cambios que están ocurriendo se han estudiado poco desde el punto de vista sociológico; se pueden detectar ya ciertas constantes e identificar algunos problemas comunes, pero los datos de que disponemos no permiten una generalización válida.

"En segundo lugar, está la situación de los países no industrializados de civilización antigua que se están industrializando después de haberse emancipado del dominio colonial y feudal o autocrático. En esta categoría entran muchos de los países de Asia y del Oriente Medio y también, con algunos matices, los países de América Latina. Los cambios políticos ocurridos en estos países han sido estudiados con mayor detalle...

"En tercer lugar, están los países industriales; en ellos surgió la sociología y han sido objeto de una investigación sociológica intensiva. En esta categoría cabe dis-

tinguir dos tipos principales de sistema político: el democrático-capitalista y el comunista- totalitario (con algunas otras variantes de totalitarismos) ”<sup>41</sup>

La Ciencia Política y el Derecho Constitucional han estudiado más a fondo, como lo reconoce Bottomore, los sistemas políticos de las sociedades industriales, en sus variables pluralistas y totalitarias.

En cambio, los problemas de las sociedades subdesarrolladas han sido menos analizados y aún no se conoce una descripción general de sus regímenes, la cual es, por demás, compleja, dado que en dichas sociedades coexisten regímenes de estructura liberal, democracias liberales, regímenes autoritarios (monarquías, dictaduras militares) y regímenes con tendencia socialista o francamente marxista. Igualmente, las bases sociales y económicas son muy diferentes, pues hay sociedades con cultura tradicional, clases dirigentes y economías relativamente avanzadas, junto con otras que apenas superan formaciones sociales primitivas.

### 19. LA CRISIS DEL ESTADO

Se habla a menudo en la literatura jurídica y política reciente de que el Estado es una institución en crisis.

El asunto no deja de sorprender, por cuanto hoy más que nunca se han consolidado las fronteras territoriales de los Estados y, en consecuencia, se han reducido los conflictos internacionales propiamente dichos. Con todo, se advierten signos de malestar en esa estructura política que ha difundido la Civilización Occidental, así como el soplo de vientos de cambio.

Para comenzar, la noción de soberanía carece hoy de la fijeza que en otros tiempos se le asignaba. Tanto en lo *externo*, por obra de la presión de la comunidad internacional, como en lo *interno*, debido a las reivindicaciones autonómicas de grupos geográficos, étnicos o culturales, sus límites se han tornado cada vez más difusos y, por ende, relativos.

La crisis del concepto de soberanía toca con la del principio mismo de las nacionalidades, que ha servido de sustento del moderno Estado nación. Hoy se discute en el propio continente que le dio origen si lo adecuado sería más bien abandonar el esquema de la Europa de las naciones por el de las regiones, que consultaría más de cerca la realidad cultural y política de los tiempos que corren. Se trata, por lo demás, de un esquema que no ha funcionado como se debe en el

41. Bottomore, Tom, "Introducción a la Sociología". ed. cit., p. 161.

Africa ni en el mundo islámico, en donde no existen propiamente hablando culturas nacionales.

Se advierte que hay un doble proceso de descomposición del viejo Estado nacional. El uno lo lleva a integrarse en comunidades más amplias, de carácter internacional e incluso supranacional; el otro, en cambio, promueve su desintegración en unidades más reducidas de índole regional.

Mirada desde otra perspectiva, la crisis ha llegado a la noción misma de Estado, según se advierte en la tendencia doctrinal a renunciar a un concepto unitario e insistir en el dualismo "Estado- Comunidad" y "Estado- Poder" o "Estado- Gobierno" como si se tratase de objetos de estudio diferentes.

Puede mencionarse, como último ingrediente de la crisis, el renacer tanto del iusnaturalismo, que se inclina a la limitación del poder del Estado en el ámbito de los derechos fundamentales, como de la vieja discusión acerca de cuáles son en últimas sus cometidos principales.

Es posible, en conclusión, que nos hallemos en el umbral de grandes transformaciones políticas que no estamos, sin embargo, en capacidad de dilucidar todavía.