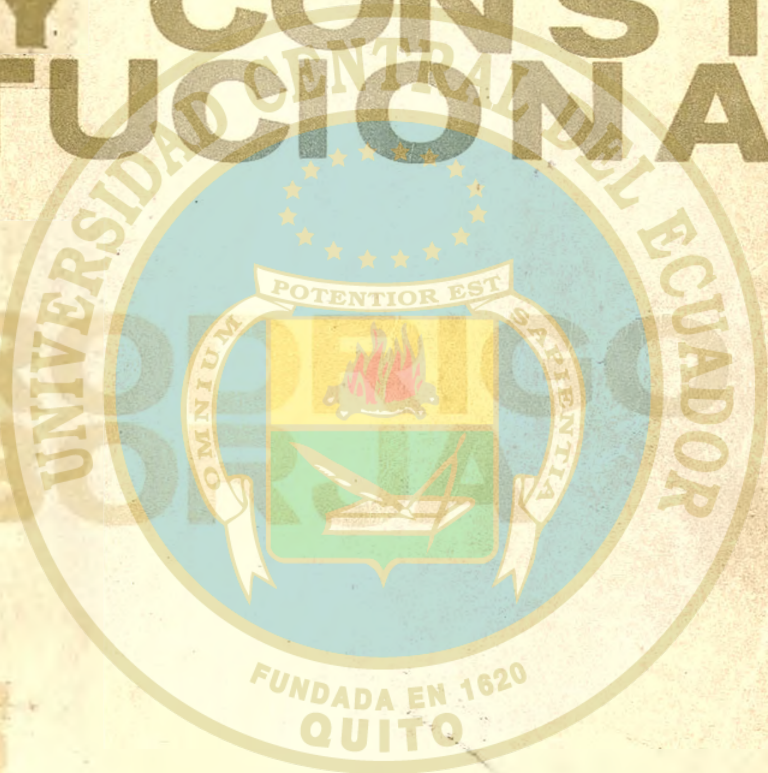


DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL



TOMO

2

BASE LEGAL PARA DIGITALIZACIÓN DE LIBROS CON DERECHOS DE AUTOR

El Sistema Integrado de Bibliotecas de la Universidad Central del Ecuador, digitalizará su acervo bibliográfico siempre y cuando sea para fines educativos y de investigación. No se permite la reproducción y distribución para la comercialización directa e indirecta de este.

La digitalización del material bibliográfico se lo realiza de acuerdo al Código Orgánico De La Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación **Art. 212 numeral 9, Literal ii** “(...) Una biblioteca o archivo podrá, además, realizar los siguientes actos (...) La reproducción electrónica y comunicación pública de obras de su colección para ser consultadas gratuita y simultáneamente hasta por un número razonable de usuarios, sólo en terminales de redes de la respectiva institución o para usuarios de esa institución bajo su control, en condiciones que garanticen que no se puedan hacer copias electrónicas de esas reproducciones” y **literal vii** “La reproducción, adaptación, traducción, transformación, arreglo, distribución y comunicación de una obra protegida por derechos de autor o una prestación protegida por derechos conexos, en uno o más formatos accesibles para el uso exclusivo de personas con discapacidad”.

Este material se considera un producto intelectual a favor de su autor; por tanto, la titularidad de sus derechos se encuentra protegida por el Código Orgánico De La Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación. La violación a dichos derechos constituye un delito que será responsabilidad del usuario.

Este libro está disponible físicamente en

Biblioteca:

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Piso:

Estante:

Bandeja:

01

03

16

Convenio interinstitucional:

Enlace al catálogo:

Nuevo ejemplar

342

B-734 d.

T 2

181



DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL





72
732

RODRIGO BORJA CEVALLOS

Ex-Profesor de Ciencia Política de la Universidad Central de Quito

Miembro de «The American Political Science Association»

4044583

DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL

TOMO II



EDITORIAL CASA DE LA CULTURA ECUATORIANA

Quito - 1971



\$ 80xx

Mano. 25-1073 Compra Librería Española, 1907. Fecha # 10-7-60

GENEROS DE PARTICIPACION DEL PUEBLO
EN LAS TAREAS OFICIALES DEL ESTADO





CAPITULO VIII

GENEROS DE PARTICIPACION DEL PUEBLO EN LAS TAREAS OFICIALES DEL ESTADO

Hay dos formas de participación popular en la función gubernativa del Estado democrático-representativo: la acción política difusa y la acción política concreta. La primera forma de participación se realiza principalmente a través de la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de presión. La segunda, a través de las diferentes modalidades del sufragio. La distinción entre la una y la otra forma de participación popular obedece a que, en la primera, el pueblo simplemente influye sobre quienes tienen a su cargo la resolución de los asuntos públicos, tratando de inclinar su voluntad o de obtener la promulgación de una ley o la adopción de una medida administrativa, en tanto que, en la segunda, la resolución final sobre ciertas cuestiones públicas depende directamente del querer de los gobernados, cuya expresión volitiva se condensa inmediatamente en un resultado concreto.

SECCION PRIMERA.—LA OPINION PUBLICA

Se denomina **opinión pública** al cúmulo de pensamientos y sentimientos que en un momento dado tienen los gobernados respecto a las cuestiones del Estado, en general, y a la conducta de sus gobernantes, en particular. Como anota Giner, "el estado difuso del espíritu social en cada época, con su sentido, ideas, inclinaciones, tendencias, repugnancias, tocante a los problemas de su tiempo, constituye la **opinión pública**, que no es, en suma, ni siquiera una resultante mecánica de fuerzas rígidas aisladas, sino el producto orgánico de las acciones y reacciones mutuas entre las diversas unidades sociales que se penetran y modifican recíprocamente en su estados de conciencia"(1).

Para Adolfo Posada "la **opinión pública** es un fenómeno sociológico: es la forma bajo la cual se genera y concreta para imperar el espíritu social: su origen, proceso y manifestaciones son los mismos que los del espíritu social, capaz de obrar con eficacia. Implica la **opinión pública**, la demostración de la índole psíquica y ética de los movimientos políticos y de la actividad del Estado. Su base está en el sentimiento de sociabilidad y de simpatía que provoca la relación con los semejantes y las coincidencias de deseos, aspiraciones y opiniones, con la compenetración de espíritu con espíritu, para la elaboración de un común sentir y de un común querer, merced a la acción de la imitación y de la invención, que representan los dos momentos capitales en el proceso de la **opinión pública**" (2).

En concepto de García, "la **opinión pública** consiste, más o menos, en una relativa uniformidad de pareceres acerca de asuntos o problemas dentro de un medio social determinado" (3). Es-

(1) Cit. Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 280.

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 280.

(3) Aurelio García.—Ciencia del Estado, Tomo II, pág. 231.

ta uniformidad de pareceres —añadimos nosotros— es el resultado de un acondicionamiento orgánico entre opiniones diferentes que pugnan por imponerse y que en esta pugna se modifican mutuamente hasta formar una corriente de pensamiento homogénea. Por eso, como acertadamente indica Hauriou, “no hay que imaginarse que la opinión pública sea una opinión determinada, más o menos común a todo el público y que se refiera a un objeto determinado. La opinión pública es un inmenso receptáculo de opiniones diversas que circulan en el público, es un océano de discusión donde se cruzan y se entrecruzan las corrientes más dispares. La opinión pública es un lugar, un medio, una esfera psicológica en que se desarrolla, bajo la mirada atenta del país, la lucha de las ideas políticas” (1).

Esto significa que la opinión pública es el sentir medio de un grupo o, como dice Gordillo, es la opinión colectiva que la mayoría comparte (2), opinión que se forma mediante un proceso de integración de los pareceres individuales, del que resulta una manera de pensar relativamente uniforme y homogénea, que es imputable al grupo, porque refleja su sentir general sobre determinada cuestión pública. Este sentir general, formado por la integración de los sentimientos y pensamientos individuales bajo la presión de varios factores y sociabilidad —tales como la comunicación colectiva, la sugestión, la imitación, el contagio, la educación y otros— es lo que se llama **opinión pública**, que es, por tanto, un producto psico-social forjado por la acción recíproca de los individuos que se modifican mutuamente en sus estados de conciencia.

Pero, como ha hecho notar Lowell, “la opinión pública ha de ser pública y opinión”, es decir, ha de estar sustentada por un amplio sector popular y ha de consistir en una elaboración mental debidamente razonada acerca de algún asunto del Estado. En

(1) Mauricio Hauriou.—**Derecho Público y Constitucional**, pág. 240.

(2) José Luis Gordillo.—**La Propaganda Política**, pág. 107.



otros términos, para que exista verdadera opinión pública son necesarias dos cosas: que grupos más o menos extensos compartan criterios relativamente uniformes sobre determinados asuntos del Estado y que tales criterios constituyan en sí verdaderas opiniones o creencias acerca de algo. La opinión de pequeños grupos o sectores sociales no es opinión pública, sino opinión particular de esos grupos, como tampoco es opinión pública el conjunto de ideas vagas y difusas sobre alguna materia política, por más que sean sustentadas por amplios sectores populares, pues como dice Maura, "no es posible tomar por opinión cualquiera alucinación de las multitudes" ni tampoco "cualquier cosa que suena en la calle" (1). La opinión pública debe ser, pues, una generalizada corriente de pensamiento tocante a algún punto o aspecto de la vida estatal, que contenga un enjuiciamiento de las cosas públicas. Lo que no significa, sin embargo, que la opinión pública ha de ser un análisis profundo de la realidad política de un país, profundidad que, por lo demás, es incompatible con la propia naturaleza y modo de ser de la masa social, que es el sujeto de la opinión pública. Precisamente la extensión que, según hemos visto, debe tener esta opinión, conspira contra su profundidad, pues es cosa bien sabida que lo que los conceptos ganan en extensión pierden en hondura. A más de esto, es una verdad generalmente reconocida la de que siempre las opiniones de las multitudes tienden a la simplicidad, desatendiendo los matices de las cosas. Suelen ser, como enseña Le Bon, opiniones "simples" y "exageradas", porque la mirada de las multitudes se muestra generalmente "inaccesible a los matices, sólo ve las cosas en conjunto y desconoce las transiciones" (2). Pero lo dicho no nos excusa de exigir un mínimo de raciocinio en la opinión social, sin el cual no hay opinión pública posible. Por eso hemos afirmado, siguiendo a Lowell, que la opinión pública debe ser "pública" y "opinión", es decir, debe ser una forma de

(1) Cit. Juan Beneyto.—*Teoría y Técnica de la Opinión Pública*, pág. 196.

(2) Gustavo Le Bon.—*Psicología de las Multitudes*, pág. 54.

pensar generalizada sobre asuntos relativos a la vida del Estado, resultante de un proceso reflexivo y consciente de los individuos, por poco profundas que sean esa reflexión y esa conciencia.

La opinión pública puede ser mirada desde dos puntos de vista: el **psicológico** y el **sociológico**. Es decir, como fenómeno resultante de una reacción psíquica del grupo, aunque no regido por las mismas leyes que gobiernan el comportamiento de una masa organizada, y como fenómeno de expresión de la voluntad política de una colectividad, que tiende a influir el ejercicio del poder público. Eso explica a cabalidad Menzel, cuando afirma que "la opinión pública puede ser considerada desde dos puntos de vista diferentes: como fenómeno psíquico de masas y como poder social. En el primer caso la opinión pública supone una tendencia a la uniformidad en el pensamiento dentro de un grupo amplio, en lo que afecta a los asuntos de la vida pública. Existe aquí, pues, una especie de espíritu colectivo, semejante al que encontró su expresión en la llamada "alma de las masas". Habría, por tanto, que asignar a la opinión pública un lugar dentro de la psicología social. Mas se trata también de describir aquellos factores sociales que dan lugar a ella, explicando los efectos que produce, sobre todo los fenómenos de poder que se manifiestan especialmente en la vida política de la sociedad" (1).

Es desde el punto de vista sociológico de donde consideraremos a la opinión pública, ya que ella no nos interesa por ahora en cuanto expresión psicológica de la colectividad, sino en cuanto factor político que influye en la conducción del Estado.

La aparición y el desarrollo de la opinión pública, como fuerza orgánica dentro del Estado, obedecen a una serie de circunstancias históricas especiales. En primer lugar, a los profundos cambios operados en el mundo social a partir de las revoluciones liberales europea y norteamericana del siglo XVIII, que modificaron sustancialmente determinados conceptos políticos, especial-

(1) Adolfo Menzel.—Introducción a la Sociología, pág. 264.

mente los relativos a la localización de la soberanía. En efecto, desde que se atribuyó al pueblo la soberanía estatal surgió una autoridad que no existía hace dos siglos y con la que hay que contar necesariamente: la autoridad de la opinión pública. En segundo lugar, el desarrollo de esta nueva fuerza política está ligado a un fenómeno sociológico relativamente nuevo: el advenimiento de las muchedumbres al escenario de la historia, la "rebelión de las masas", que decía Ortega y Gasset. No se puede negar que una de las características más notables de esta época es la irrupción de las multitudes al campo político, que antes estaba reservado para selectas minorías. Cansadas de su papel pasivo en la elaboración de la historia, las masas han decidido ser hoy sus protagonistas principales y han tomado en sus manos el pleno poder social, con lo cual bien puede decirse, siguiendo a Gustavo Le Bon, que "el advenimiento de las clases populares a la vida política, es decir, su transformación progresiva en clases directoras, es una de las características más salientes de nuestra época de transición" (1). Asistimos, en efecto, a un espectáculo de franca insurgencia popular, que llena plazas y calles, y en el que la multitud reclama sus derechos con sus mil bocas invisibles. Aquello que "antes se hubiera considerado como un beneficio de la suerte, que inspiraba humilde gratitud hacia el destino, se convirtió en un derecho que no se agradece, sino que se exige" (2). Tal es lo que hoy ocurre, y una de sus consecuencias es precisamente la formación de una opinión pública cada día más vigorosa y exigente. En tercer lugar, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de la prensa, la opinión pública ha cobrado definitivo impulso, y aunque no es menos cierto que también se han perfeccionado los métodos para influirla y falsificarla, es innegable que el cinematógrafo, la televisión, la radio, la prensa y otros medios de comunicación colectiva han contribuido a forjar una opinión pública mejor informada e influyente.

(1) Gustavo Le Bon.—Psicología de las Multitudes, pág. 17.

(2) José Ortega y Gasset.—La rebelión de las masas, pág. 76.

En el presente, la opinión pública constituye un medio efectivo de participación popular en las tareas oficiales del Estado. Los gobernantes muéstranse cada vez más sensibles a lo que ella aprueba, desaprueba o demanda. Dice Posada que "en los Estados constitucionales contemporáneos, la opinión pública es un supuesto necesario: son Estados de opinión pública: en mil detalles se revela la tendencia a afirmarlos como tales, de una manera consciente, mediante la colaboración de todos sus miembros, que al ser reconocidos ciudadanos del Estado, implícitamente se les atribuye el derecho de opinar sobre sus problemas" (1).

La opinión pública ha llegado a ser una fuerza política de la que no se puede prescindir en la organización democrática moderna, cuyos gobiernos se han definido precisamente como regímenes de opinión pública, debido al gran desarrollo e influencia que ha alcanzado en ellos el pensamiento y la voluntad sociales. En las nuevas estructuras de gobierno, cada vez más dependientes de lo que la masa social piensa y desea, se han creado órganos especiales para la expresión de la opinión pública, a través de los cuales ésta condiciona el ejercicio del poder. Son los llamados "órganos de la opinión pública", que conducen y ponen en movimiento los anhelos, deseos, preocupaciones de la colectividad y por medio de los cuales los "estados de opinión" aspiran a orientar la marcha del país y a convertirse en actos eficaces de gobierno. Se puede decir, en suma, que la opinión pública es hoy parte integrante de la organización democrática, porque es la fuerza que en gran medida inspira y orienta la vida del Estado.

SECCION SEGUNDA.—LOS PARTIDOS POLITICOS

1.—Concepto y origen histórico.—En el sentido moderno de la palabra, los partidos políticos se han formado durante los últi-

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 401.

mos cien años. Con excepción de los Estados Unidos, ningún país tuvo verdaderos partidos políticos antes de 1850. Hubo, sí, clubes políticos, facciones, tendencias de opinión, asociaciones cívicas de diversa índole, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos propiamente dichos.

Sin duda, el desarrollo de los partidos políticos está íntimamente ligado a los mismos factores históricos que favorecieron el despliegue de la opinión pública, como fuerza política orgánica dentro del Estado. Tales factores fueron: 1º) los movimientos revolucionarios liberales del siglo XVIII, que transfirieron la sede de la soberanía estatal del monarca absoluto al pueblo y que fundaron la legitimidad del poder en el consenso mayoritario de los gobernados y no en la sucesión hereditaria de la corona, 2º) el advenimiento de las multitudes a la acción política y la creciente universalización del sufragio, y 3º) la difusión cultural y la educación cívica de las masas.

Conceptualmente considerado, el partido político es “un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general” (1), o como dice Burke, “un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo” (2). Menzel define a los partidos como las “asociaciones de personas con las mismas opiniones en cuanto a una organización deseable del Estado y la sociedad, y que tienden a realizar estas ideas, para lo cual desean ocupar el poder del Estado, o al menos ejercer cierta influencia sobre él” (3). Sorokin dice que “por partido político se entiende una agrupación de individuos organizada para el logro de una finalidad política” que depende, en cada lugar, de las condiciones en

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 192

(2) Edmund Burke.—*The Political Parties of To-day*, pág. 9.

(3) Adolfo Menzel.—*Introducción a la Sociología*, pág. 182.

que tal agrupación se desenvuelve, pero que, "por lo general se relaciona con el gobierno del Estado, con su personal, con la organización política de la población, con una serie de problemas económicos urgentes dentro de las condiciones existentes y con una amplia variedad de otros valores, primordial pero no exclusivamente de orden político o económico" (1).

A diferencia de otros tipos de asociación política, lo que caracteriza a los partidos es su organización estable y su programa de gobierno. La agrupación transitoria para el logro de objetivos electorales o para la defensa accidental de un principio, que es tan propia de los "grupos" y "movimientos" nacidos del oportunismo político y de la desorientación pública, es completamente ajena al concepto mismo de partidos políticos. Estos tienen, como nota esencial y distintiva, una organización establecida de modo permanente, que les capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una declaración de principios doctrinales a la que ajustan su acción política y de la que derivan su programa de gobierno. En esa declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido y, en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado (2). De modo que, a diferencia de cualquier otra forma de agrupa-

(1) Pitirim Sorokin.—Sociedad, Cultura y Personalidad, pág. 349.

(2) Al respecto afirma Montenegro lo siguiente: «Las doctrinas políticas propiamente dichas contienen tres elementos esenciales: análisis crítico del pasado y del presente; programa para un futuro ideal; método de acción mediante el que se efectuará la transición del presente hacia ese futuro ideal.»

«La interpretación y crítica del pasado se hace de muchas maneras; tantas como formas ha adoptado la filosofía de la historia. Se utilizan muchos guiones o puntos de referencia. Por ejemplo, los utopistas ponían gran énfasis en los valores de orden ético, mientras que los marxistas asignan importancia fundamental al factor económico. Aquéllos ven los males del pasado y del presente como resultado de fallas morales en el hombre; éstos creen que los males se deben a una falla orgánica del sistema económico capitalista.»

«El programa para el futuro es un catálogo de remedios para los males del pasado y del presente. Es producto de la mezcla de descontento con lo que se tiene, y esperanza en lo que se quisiera tener; síntesis de amargura y de ilusión. Por eso, en el momento oportuno,

ción política, los partidos son organizaciones de carácter permanente, que operan dentro del Estado con arreglo a principios doctrinales previamente establecidos y a un programa de gobierno que contempla soluciones para los diversos problemas del país. Los partidos constituyen, como acertadamente anota José Antonio Ayala, verdaderos laboratorios en donde se analizan las ideas y los métodos políticos, en el afán permanente de renovación de programas y de sistemas de estructuración de la vida comunitaria" (1). Es su organización estable y la permanencia de su acción política, así como sus principios doctrinales y programáticos, lo que

a los forjadores de nuevos programas políticos se les imputó invariablemente «envidia» y «despecho». Y es cierto, en una u otra medida, que todo cuanto acusa progreso humano fue amasado con levadura de insatisfacción.»

«En cuanto a los fines, los programas políticos se sitúan dentro de tres grandes categorías, según ellas asignan la categoría de finalidad suprema al individuo, a la colectividad o al Estado, como tenemos visto en los primeros párrafos de este capítulo.»

«Y el método o plan de acción contempla, en principio y en detalle, en forma simple o mixta, uno o varios de los múltiples tipos de evolucionismo y revolucionismo. Aun en ciertos casos en que se adopta como norma de principio el método evolutivo, «gradualista», llega a aceptarse la posibilidad de la revolución como remedio de última instancia, cuando todas las puertas del sistema democrático han quedado cerradas por una dictadura. En este punto crítico, la filosofía política llega a considerar, inclusive, la tesis del tiranicidio.»

«Por supuesto, todos los métodos conducen a un fin inmediato: la toma del gobierno, ya que esa posesión del gobierno, que es la encarnación del poder político, significa la posibilidad —la única concreta— de llevar a la práctica los programas de reforma. Un partido político que no aspirase a tomar el gobierno de alguna manera no tendría razón de existir.»

«No puede haber, pues, doctrina política que no empiece por hacer la crítica del estado de cosas vigente. Si hubiera conformidad plena, ¿cuál sería la razón de proponer una reforma? Tampoco puede haber doctrina política si, una vez analizados los males y problemas, no se proponen los remedios y soluciones. Ni quedaría completo el cuadro si, al tiempo de ofrecer ese programa de soluciones, no se dijera en qué forma se alcanzará el dominio del poder político, sin cuyo requisito no se podría dar realidad al programa.» (Walter Montenegro.—Introducción a las doctrinas político-económicas.—págs. 18-20).

- (1) José Antonio Ayala.—Ensayo «El Hombre, el Estado y los Partidos Políticos», publicado en la Revista «Combate» N° 20 de Costa Rica, enero-febrero 1962.

confiere al partido político un carácter específico, que le distingue de las agrupaciones circunstanciales, formadas para la defensa de un orden dado de intereses o para la eventual participación electoral.

2.—**Finalidades.**—El primer objetivo táctico de un partido es la toma del poder, como medio de convertir en actos eficaces de gobierno sus postulados y sus programas. Pero no siempre puede alcanzar este objetivo, y en este caso, su misión no termina allí, pues el partido es también un instrumento de fiscalización de la función gubernativa, llamado a conservar una permanente actitud crítica sobre los actos del gobierno. Le corresponde, en este caso, no solamente vigilar el comportamiento de las autoridades públicas, sino también analizar —en sus departamentos técnicos y especializados— los problemas nacionales en todos los campos y plantear soluciones. Esto es particularmente importante en la época actual y para los países del tercer mundo, cuyo reto histórico principal es la superación del subdesarrollo económico y social. Concluida ya la era de las lucubraciones ideológicas abstractas, vivimos la era del desarrollo económico, por lo cual, en una sociedad dinámica, los partidos deben tender hacia el desarrollo: ser partidos del desarrollo económico y del cambio social.

Cuando está fuera del poder, al partido le está confiada una de las más importantes funciones que existen dentro del Estado moderno: la de ejercer la **oposición**. Función que, lógicamente, corresponde desempeñar a los partidos que han quedado marginados de la acción gubernativa directa. En el sistema bipartidista —**two parties system**, que llaman los ingleses— esta función reviste gran importancia por la alternación de los grupos políticos en el ejercicio del poder. En los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, en donde funciona un sistema bipartidista bien definido, la oposición tiende a convertirse en una verdadera institución política, a la que se reconocen tareas de notable importancia. Se ha operado allí una efectiva delimitación de funciones entre el partido que ejerce el poder y el partido que está fuera de él. Al primero le

toca poner en práctica su plan de gobierno, puesto que cuenta con todos los medios para hacerlo, mientras que al segundo le corresponde ejercer las funciones de control sobre el primero y ofrecer a la opinión pública un programa sustitutivo del que actualmente ejecuta el partido gubernamental. En estas circunstancias, el cuerpo electoral puede en las próximas elecciones decidir con sus votos el triunfo de uno u otro partido, es decir, confirmar al que está en el poder o reemplazarlo por el que está en la oposición. También en Inglaterra, en donde se disputan la mayoría los partidos **Laborista y Conservador** frente al pequeño **Partido Liberal**, la oposición es una verdadera institución política que funciona de manera permanente y centralizada. Frente al "gobierno de S. M." está la "oposición de S. M.", cuyo leader goza de rango y consideraciones especiales, y además de un sueldo pagado por el Estado (1). De este modo, si bien la función opositora no ha sido creada por la ley, al menos ha recibido de ella su reconocimiento y el trato como a una verdadera función constitucional. El propósito del partido de oposición no es, por cierto, derribar al que está en el poder para tomar su lugar, sino "criticar el conformismo, la inercia o el extremismo de la política gubernamental", como dice García-Pelayo (2). En suma, hacer que la conducta de los gobernantes se cña a lo que la oposición considera la norma justa y acertada. Los puntos de vista sostenidos por la oposición son calificados por el electorado británico, que en las próximas elecciones podrá negar sus votos al gobierno y concedérselos a la oposición y al programa gubernativo que ella ofrece, con lo que el partido opositor pasará a desempeñar las funciones de mando en el período venidero. De aquí que se ha considerado que en Inglaterra la oposición es el "gobierno alternativo de S. M.", es decir, la fuerza política lista a convertir-

(1) Por la **Ministers of the Crown Act** de 1937, se le asignan 2.000 libras de sueldo.

(2) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 320.



se en gobierno y a desalojar del lugar de mando a la que actualmente lo ocupa. O sea que la fuerza de oposición representa para el electorado británico la posibilidad de un programa alternativo de gobierno.

En los sistemas multipartidistas, en cambio, la función de los partidos opositores no aparece tan bien definida como en el sistema bipartidista, ya que los límites mismos entre el gobierno y la oposición pierden exactitud por la movilidad que alcanzan los partidos que operan fuera del poder. En estos sistemas no se produce una contraposición simétrica entre el partido del gobierno y el de la oposición, tal como puede ocurrir en el bipartidismo, sino que los diversos partidos opositores suelen ocupar una serie de situaciones que va desde la frontal oposición al gobierno hasta la mera independencia de él. No se suscita, en consecuencia, el enfrentamiento total de dos grandes soluciones entre las que puede optar la opinión pública, sino una superposición de varias soluciones proyectadas desde diferentes ángulos, cada una de las cuales representa una oposición parcial al gobierno. Esto convierte a la oposición en algo difuso e inorgánico. Frecuentemente ocurre, además, que "algunos gobiernos se apoyan en mayorías de repuesto, dirigiéndose a la derecha para hacer adoptar medidas y hacia la izquierda para hacer pasar otros proyectos" (1), con lo que se borra un poco la distinción entre el gobierno y la oposición.

Hay que tomar en cuenta, también, que en este sistema se multiplican las alianzas entre partidos y que, como resultado de ellas, la oposición se integra por elementos heterogéneos, que no por el hecho de la unión han suprimido los motivos de pugna entre sí. Al contrario, los partidos coligados se reservan el derecho de defender sus propios puntos de vista frente a sus aliados, sin perjuicio de llevar adelante la oposición al gobierno en los puntos coincidentes. Dado el hecho de que es más fácil llegar a un

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 438.

acuerdo **contra** una política que **en favor** de una política, es incluso posible —y así acontece muchas veces— que varios partidos formen parte de la oposición al gobierno sin que medie entre ellos acuerdo previo, sino como simple consecuencia de un proceso de polarización de fuerzas. En estas condiciones, no puede esperarse una acción opositora centralizada y orgánica. Por la diversidad de partidos que la asumen y por las rivalidades que ellos mantienen, la oposición suele carecer de unidad y de coherencia en los sistemas multipartidistas.

De lo dicho se infiere, en general, que un partido puede estar en dos posiciones con respecto al gobierno del Estado: en el poder o fuera del poder. Y **en este último caso**: en los diferentes grados que van desde la oposición beligerante hasta la mera independencia. Pero en ninguno de tales casos puede confundirse al partido con el gobierno, ni aun cuando aquél está en el poder. El partido no forma parte del aparato gubernativo del Estado ni es una dependencia oficial suya, excepción hecha de las dictaduras de partido único, en que **las estructuras** de éste y del gobierno se confunden en todos **sus niveles**. En los demás casos, el partido es siempre un **intermediario** entre el gobierno y los gobernados, que tiene la misión de recoger, encauzar, dar coherencia, enriquecer las aspiraciones populares —muchas veces borrosas e incoherentes— y ponerlas en evidencia ante el poder.

Desde este punto de vista, los partidos políticos son órganos de formación y de expresión de la opinión pública, interpuestos entre el gobierno y **la sociedad**, cuya misión es la de conducir y dar forma al querer general, que solamente por este medio puede llegar a las altas esferas gubernativas. Porque, como hace notar Kelsen, “es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines

políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos" (1).

Por eso dice Posada que, "colocado el partido político en el régimen constitucional, en la zona media entre el **hacer** político general de la masa y el **funcionar** reflexivo y específico de los gobiernos, su función real no debería ser otra que la de definir la opinión, canalizarla y guiarla, para convertirla, de pura opinión, en hacer eficaz" (2). De este modo, es el partido político un órgano de formación y de expresión de la opinión pública.

Hoy se considera generalmente que los partidos políticos son factores esenciales de la democracia representativa, que canalizan la opinión pública y la hacen valer ante el gobierno. Los modernos Estados democráticos son, por eso, Estados de partidos, como afirma Kelsen, porque éstos han llegado a ser indispensables para la vida política de los Estados modernos, al resolver admirablemente el problema de la coordinación de la opinión popular y de su canalización a través del sufragio organizado (3). Todo esto nos lleva a concluir, con Linares Quintana, que "en el estado actual de la ciencia política ya no es posible discutir la misión trascendental que los partidos políticos cumplen en la democracia representativa, cuya dinámica requiere indispensablemente la existencia de aquéllos, hasta justificar la calificación de gobierno de partidos con que suele distinguirse en la actualidad al gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" (4).

3.—Estructura de los partidos políticos: partidos de cuadros y partidos de masas.—En el desarrollo histórico de los partidos políticos es preciso distinguir dos etapas: la del siglo pasado y la

(1) Cit. Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 52.

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 437.

(3) Alfredo Cecilio Lopes.—A Racionalicao dos Partidos Políticos, pág. 30.

(4) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 51.

de este siglo. En la primera etapa se desarrollan los "partidos de cuadros" y en la segunda, los "partidos de masas". Esta división obedece a las diferencias de estructura de los partidos. Los del siglo pasado, según la autorizada opinión de Duverger, "descansan en comités poco extensos, bastante independientes unos de otros, generalmente descentralizados; no tratan de multiplicar sus miembros ni de enmarcar grandes masas populares, sino más bien de agrupar personalidades. Su actividad está orientada totalmente hacia las elecciones y las combinaciones parlamentarias, y conservan por este hecho un carácter semi-estacional; su armazón administrativa es embrionaria; su dirección sigue estando ampliamente en manos de los diputados y presenta una forma individual muy marcada: el poder real pertenece a tal o cual grupo formado alrededor de un líder parlamentario y la vida del partido reside en la rivalidad de estos pequeños grupos. El partido no se ocupa más que de problemas políticos; la doctrina y los problemas ideológicos no desempeñan más que un pequeño papel; la adhesión se basa más bien en el interés o la costumbre" (1). Esta es la descripción cabal de los viejos partidos europeos y americanos —denominados partidos de cuadros—, generalmente formados alrededor de un jefe, quien los sostiene económicamente. En ellos no existe un aparato administrativo permanente ni una organización de masas, y sus funciones se limitan casi exclusivamente a los manejos electorales y a las combinaciones parlamentarias. No existe tampoco la preocupación de los problemas de orden económico y social sino únicamente la de carácter político-doctrinario. Con relación a ellos García-Pelayo manifiesta que "en la primera etapa del Estado liberal, cuando el grupo político activo se limitaba a un reducido estrato social, los partidos políticos eran unas minorías de gentes en torno a un jefe; no existía un programa rígido y sistemáticamente establecido, sino que éste se manifestaba más bien en discursos y declara-

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 29.

ciones dirigidas no tanto al país como a los "amigos políticos"; tampoco había nada parecido a cotizaciones: los candidatos afrontaban por sí mismos los gastos electorales, mientras que los costos generales del partido eran sostenidos por el patriotismo particular del propio jefe o de algunos afiliados" (1).

A principios de este siglo, con la participación activa de grandes masas en la vida pública de los Estados, se fue transformando la estructura y la organización de los partidos políticos. Dejaron de ser el reducto de pequeñas minorías oligárquicas para convertirse en agrupaciones multitudinarias. La organización basada en el puro influjo personal de sus dirigentes pasó a ser impersonal y regida por normas objetivas y generales. La complejidad de sus funciones hizo necesaria la creación de una burocracia administrativa, encargada de la organización del partido, de la atención de sus asuntos ordinarios y del cumplimiento y ejecución de las órdenes emanadas de sus autoridades. Esta burocracia tiene parecidas características que la del Estado: jerarquías, delimitación precisa de competencias, separación de funciones, normas y reglamentos, sueldos, etc. El sostenimiento económico del partido ya no es responsabilidad exclusiva de su jefe ni de sus candidatos, sino de todos los miembros, mediante un riguroso sistema de cotizaciones populares. Cuenta así el partido con un presupuesto debidamente establecido y con una tesorería que maneja sus finanzas y que está obligada a rendir cuentas de su gestión ante las autoridades superiores. En lugar de las rivalidades personales, que eran tan características de los viejos partidos, se presentan en los nuevos las luchas de tendencias, que engendran oposiciones internas. Finalmente, el programa de acción del partido ya no se circunscribe a los asuntos puramente políticos, sino que avanza hacia los campos sociales y económicos. Han nacido, pues, los "partidos de masas", destinados a promover la participación de grandes multitudes en la vida política de los Estados.

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 193.

Los "partidos de cuadros" y los "partidos de masas" son formas de organización política que han nacido y se han desarrollado en dos momentos históricos diferentes. Los primeros corresponden a la etapa del sufragio restringido y, en general, a las peculiares características políticas y sociológicas del siglo XIX. Los segundos, en cambio, son el producto de la universalización del sufragio y de las nuevas condiciones creadas por el advenimiento de las multitudes a la acción política. Son ellos una consecuencia de la masificación de las sociedades que empezó a operarse en las primeras décadas del presente siglo. Forman parte de las modernas sociedades de masas.

No hay duda de que la sustitución del sufragio restringido por el sufragio universal demandó de los partidos un cambio de estructura, que les capacitara para encuadrar a las grandes masas electorales, convertidas desde ese momento en titulares del derecho de elegir. Los "partidos de cuadros", por más que se flexibilizaron y trataron de abrirse a las masas, resultaron insuficientes para regimentarlas y conducirlas a la lucha política. Su estructura, apta sin duda para los regímenes electorales censitarios que prevalecieron durante el siglo XIX, no lo fue para el nuevo estado de cosas, que demandaba una organización partidaria más amplia y más profunda. Entonces aparecieron los "partidos de masas", que encuadraron a extensas multitudes y les prepararon para la acción política directa.

Hacia 1914, en vísperas de la primera guerra mundial, se formaron ya en Europa algunos partidos de masas, casi todos de tendencia socialista. El más importante de ellos fue el Partido Social-Demócrata alemán, que contó a la sazón con más de un millón de miembros y con un presupuesto anual que sobrepasó los dos millones de marcos. Tuvo definitiva influencia en la formación de estos partidos la concepción marxista del partido-clase, puesto que, siendo éste la expresión política de una clase social, debía tratar de encuadrarla enteramente y prepararla para la lucha política. La regimentación por el partido de una clase social

—el **proletariado**—, de la que debían extraerse sus propios dirigentes y candidatos, fue y sigue siendo uno de los objetivos tácticos de los partidos marxistas. Pero el presentar candidatos obreros para los diferentes cargos electivos del Estado implicó la prescindencia del financiamiento capitalista y trajo consigo otro tipo de financiamiento para sus campañas: el financiamiento colectivo, a base de cotizaciones de todos los miembros del partido. Con lo que se creó un método de aportación popular —**financiamiento democrático**, que llama Duverger— que sustituyó al financiamiento capitalista de los “partidos de cuadros”, fundado en el aporte de los grandes industriales, banqueros, comerciantes y terratenientes. La aportación popular, que es una de las notas características de los partidos de masas, libró a éstos de la dependencia en que los viejos partidos estaban con relación a la gran empresa capitalista, cuyos intereses se obligaban a defender a cambio de las contribuciones monetarias que de ella recibían (1).

Los partidos políticos de estructura moderna no descansan sobre “comités”, “juntas”, “secciones” o “centros”, como los de viejo cuño, sino sobre sistemas **celulares**, con hondas raíces en las masas de población, especialmente de los sectores laborales. Tales sistemas buscan la organización de pequeños núcleos de militantes en el lugar de su trabajo. Se forman así células de fábrica, de taller, de oficina, de tienda, etc. “La célula descansa en una base profesional: reúne a todos los miembros del partido que

(1) Maurice Duverger hace notar que el financiamiento de un partido a base de aportaciones de todos sus miembros, a más de dar a la organización independencia económica y libertad política, es un importante factor de solidaridad entre todos sus integrantes, ya que les ofrece la sensación de participación en el sostenimiento del partido. El pago de la cuota periódica, según dice Duverger, es un elemento psicológico de adhesión y participación. Es, al mismo tiempo, un signo de fidelidad y una fuente de fidelidad. Pagar regularmente la cuota, pagar una cuota elevada que implica un sacrificio: este acto manifiesta el poder de los lazos que unen el miembro al partido. Pero los refuerza igualmente: uno se siente unido a una comunidad como a un ser, proporcionalmente a los sacrificios que se hacen por ellos. (Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 102).

tienen un mismo lugar de trabajo" (1). Se llaman por eso **células de empresa**. Pero existen también células locales, o sea núcleos de organización establecidos con criterio vecinal. Son las células de aldea, de sector, de barrio y de calle. En ambos casos, la célula contiene un reducido número de miembros, que normalmente va de 10 a 20, y que le permite, de un lado, alcanzar gran movilidad, y de otro, ejercer completo control sobre todos sus integrantes.

El sistema de células es un invento comunista que ha superado la antigua forma de organización partidaria y que ha dotado a los partidos comunistas de notable versatilidad y eficacia. Para contrarrestar la acción de ellos, otros partidos políticos han adoptado el mismo sistema de organización, y a veces con mayor éxito que los propios inventores del sistema. De modo que el método celular es hoy común a todos los partidos de estructura moderna.

El sistema celular permite una acción rápida, precisa y disciplinada, y por eso, más que un medio para la conquista de sufragios, es un instrumento para la agitación, la propaganda, la movilización de masas y eventualmente para la lucha clandestina. Pero esto no significa que en un régimen democrático-representativo la célula local o de empresa no sirva también, y con gran eficacia, para la acción electoral. Por su capacidad de penetración en las masas que asegura una organización partidaria apretada y profunda, ella se adapta muy bien a las necesidades de la propaganda electoral y de la movilización de electores, mucho mejor de lo que lo hacen el comité y la sección de los viejos partidos, pese a que éstos estuvieron principalmente organizados para las controversias electorales y parlamentarias.

La nueva forma de organización partidaria, de procedencia europea, fue imitada en América por algunos partidos de masas ideológicamente situados en esa nueva posición latinoamericana

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 55.

que es la **izquierda democrática**. Se llaman por eso partidos democrático-revolucionarios. Son el APRA del Perú, el Partido Revolucionario Institucional de México, Acción Democrática de Venezuela, Partido Liberación Nacional de Costa Rica, Partido Revolucionario de Guatemala, Partido Revolucionario Dominicano y algún otro. En el Ecuador no existe un verdadero partido de masas.

4.—Integración de los partidos: militantes, miembros y simpatizantes.—Los integrantes de un partido político pueden clasificarse, según el grado e intensidad de su participación en las actividades partidarias, en tres categorías: simpatizantes, miembros y militantes. Estas categorías implican diverso grado de vinculación entre los individuos y el partido, como lo vamos a ver inmediatamente.

Son simpatizantes los que, no siendo afiliados a un partido, manifiestan un acuerdo permanente con él y con su línea política, votan por sus candidatos y declaran públicamente su voto, leen regularmente su prensa, asisten a sus manifestaciones y reuniones públicas y en ocasiones contribuyen económicamente a su mantenimiento. A pesar de que sus relaciones con el partido no están oficializadas por la afiliación, sus actos entrañan la declaración tácita de una preferencia política y el reconocimiento de su simpatía por la línea del partido. Dice Duverger que “un simpatizante es elector, pero algo más que elector; reconoce su inclinación hacia el partido; lo defiende, y lo apoya en ocasiones financieramente; entra incluso en las instituciones anexas al partido. Los términos **pro-comunista** y **cripto-comunista**, a menudo empleados hoy, designan a los simpatizantes” (1).

Después viene el grupo de los que se han adherido formalmente al partido, o sea de los que han cumplido los requisitos for-

(1) Maurice Duverger.—**Los Partidos Políticos**, pág. 118.

males de la afiliación (1). Mantienen éstos un compromiso firmado con el partido y por lo tanto están vinculados a él por lazos oficiales. Su adhesión representa un grado de participación mayor que el de los simpatizantes pero menor que el de los militantes: son los **miembros del partido**.

Finalmente están los **militantes**, es decir, los miembros activos del Partido, los que asisten regularmente a las reuniones, participan en la difusión de las consignas, apoyan la organización de la propaganda, preparan campañas electorales. Los militantes, a más de prestar su adhesión formal al partido, trabajan activamente en favor de él: son los ejecutores de las órdenes y consignas impartidas por sus dirigentes. Sobre ellos recae todo el peso de la actividad del partido, pues como hace notar Duverger, mientras que "los demás miembros no dan más que su nombre al registro y un poco de dinero a las cajas, aquéllos trabajan efectivamente

- (1) En su magnífica obra acerca de los partidos políticos, Maurice Duverger explica que la adhesión formal a un partido se efectúa generalmente mediante un formulario impreso, que el aspirante debe llenar y firmar. Tal formulario incluye generalmente un texto donde se declara que el interesado se compromete a observar la disciplina del partido y a propalar sus doctrinas, y «blancos» para la inscripción de nombre, dirección, fecha de nacimiento y datos diversos. Hacerse miembro de un partido es, en primer lugar, llenar y firmar un boletín de adhesión. Este procedimiento presenta dos ventajas esenciales. En primer lugar, materializa la lealtad del partidario: todos los sistemas jurídicos dan a lo escrito un valor particular, no sólo a causa de su fuerza probatoria (lo que está escrito permanece), sino por la importancia psicológica que se le atribuye. En nuestra civilización, un compromiso escrito es mucho más fuerte que un compromiso oral: la firma ha tomado el carácter mágico que los sistemas primitivos atribuyen a ciertos gestos, a ciertas fórmulas, a ciertos ritos. Algunos partidos fascistas van todavía más lejos, al organizar ceremonias colectivas y complejas con el fin de reforzar todavía más el valor del compromiso: exageran simplemente una tendencia general en los partidos de masas. Pero el boletín de adhesión presenta otra ventaja: constituye una ficha de informes sobre el nuevo miembro. Según los partidos, la precisión es mayor o menor a este respecto. A veces, esos informes no están en el boletín de adhesión mismo, sino en un documento separado, en que se llena una verdadera encuesta sobre el nuevo miembro. (Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 99).

por el partido" (1). Por consiguiente, la militancia supone un mayor grado de participación del ciudadano en las tareas partidarias y una estrecha vinculación disciplinaria de éste con el partido.

Estos tres diferentes grados de participación pueden ser representados gráficamente como tres círculos concéntricos, de los cuales el más grande corresponde a los simpatizantes, el que le sigue a los miembros y el central a los militantes. De este modo, la masa de integrantes de un partido está compuesta por un núcleo central de militantes, un círculo de miembros más o menos activos y una esfera satélite de simpatizantes. Cada uno de estos grupos representa un grado diferente de vinculación con el partido: la militancia es más intensa que la afiliación, y ésta más intensa que la simpatía.

5.—Partidos democráticos y partidos totalitarios.—Lo mismo que en las formas de Estado, en los partidos políticos pueden distinguirse dos clases: democráticos y totalitarios, según cómo se organice y distribuya en ellos el poder de mando. Si el partido tiene una estructura de poder organizada de abajo hacia arriba, es democrático; si tiene una estructura de poder organizada de arriba hacia abajo, es totalitario.

Esta división se funda, no en el programa de acción del partido ni en sus principios ideológicos, sino en su organización interna. Aunque generalmente los partidos de ideología totalitaria tienen también una organización interna totalitaria, bien puede darse un partido doctrinalmente democrático con organización totalitaria por motivos de estrategia política, ya que este método de organización parece capacitarle mejor para la lucha por el poder.

En los partidos de organización democrática predominan los enlaces horizontales sobre los verticales y son por eso notablemente descentralizados. Rige en ellos el principio de la electividad de los dirigentes en todos los escalones, el de su alternación

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 137.

periódica y limitación de su autoridad, el de libertad de crítica y fiscalización, el de libre discusión de los asuntos del partido y el de la selección democrática de sus candidatos a todas las dignidades del Estado.

Los partidos de organización totalitaria, en cambio, se caracterizan por una muy aguda centralización, por el predominio de los enlaces verticales en su organización y por "una separación rigurosa entre los elementos de base, que les protege contra toda tentativa de cisma y de división y asegura una disciplina muy estricta" (1). Se produce en ellos una gran concentración de poderes en manos del dirigente máximo.

A partir de la segunda década de este siglo, los movimientos comunistas y nazi-fascistas dieron al mundo, no sólo los ejemplos más logrados de partidos totalitarios, sino en general los modelos de la más eficiente organización de partidos políticos que se haya conocido. Los partidos comunistas y fascistas "tienen en común una centralización muy aguda, que se opone a la semi-centralización de los partidos socialistas; un sistema de enlaces verticales que establece una separación rigurosa entre los elementos de base, que protege contra toda tentativa de cisma y de división y asegura una disciplina muy estricta; una dirección que reposa en métodos autocráticos (designación por la cima y cooptación), donde la influencia de los parlamentarios es prácticamente nula. Uno y otro sólo prestan una atención secundaria a las luchas electorales: su verdadera acción está en otra parte, situada en el terreno de una propaganda y una agitación incesante, empleando métodos directos y a veces violentos: huelgas, sabotajes, golpes de mano. Uno y otro tratan de adaptarse al mismo tiempo a las condiciones de la lucha abierta y al combate clandestino, en el caso de que los Estados reaccionen contra ellos mediante interdicciones y proscripciones. Uno y otro reposan igualmente sobre una doctrina rígida y totalitaria, que no exige sólo una adhesión po-

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 30.

lítica, sino un compromiso absoluto de todo el ser, que no admite la distinción de la vida pública y la vida privada, sino que pretende regentear ésta igual que aquélla. Uno y otro desarrollan, sobre todo, en sus miembros una adhesión irracional, fundada en mitos y creencias de naturaleza religiosa, uniendo así la fe de una iglesia a la disciplina de un ejército" (1).

Pero no obstante estos puntos coincidentes, hay notables diferencias entre los partidos comunistas y los fascistas. Los primeros se presentan como partidos de clase social, ya que son o dicen ser la expresión política de la clase obrera; los segundos representan la reacción de la clase capitalista ante el peligro de que la clase obrera tome el poder. En cuanto a su estructura, los partidos comunistas se fundan en un sistema de células, mientras que los fascistas se integran a base de milicias. Los partidos comunistas proclaman su fe en las virtudes constructivas de las masas y para el ejercicio de la autoridad partidaria postulan la legitimidad de clase, de modo que pertenecer a la clase obrera es una condición para el ejercicio de esa autoridad, a pesar de que en la práctica estos pronunciamientos teóricos no logran encubrir cierta tendencia oligárquica de las organizaciones comunistas. Los partidos fascistas, en cambio, dan a conocer abiertamente aquello que los comunistas practican a hurtadillas: la legitimidad de las élites. Para ellos es del orden natural de las cosas que las minorías selectas gobiernen, y con arreglo a este principio organizan verticalmente sus agrupaciones políticas.

La dirección suprema de los partidos fascistas está siempre entregada a un jefe, que se ha investido a sí mismo de todos los poderes. Nadie discute la legitimidad de ese jefe —llámese duce, führer o caudillo— para ejercer la autoridad del Estado y del partido en forma absoluta. Sin embargo, es posible distinguir dos concepciones fascistas diferentes sobre el ejercicio del poder: la germánica y la latina. La teoría germánica, concretada en el

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 30.



nacismo alemán, “considera al **Führer** como un hombre providencial, cuya naturaleza misma es encarnar a la comunidad germánica y ejercer, a ese título, la soberanía” (1), para lo cual evoca las viejas y supersticiosas teorías del derecho divino de los reyes. En cambio, la teoría italiana y sus versiones española y portuguesa, concebidas por espíritus más escépticos, ven en los jefes supremos de sus partidos solamente a hombres a quienes la circunstancias les han colocado providencialmente a la cabeza de sus organizaciones políticas, y por tanto les rodean de una atmósfera de veneración menos tensa.

La característica más notable de los partidos nazi-fascistas es su organización miliciana. Así como la célula es una invención comunista, la milicia es una invención fascista. Duverger la define como una “especie de ejército privado, cuyos miembros están organizados militarmente, sometidos a la misma disciplina y al mismo entrenamiento que los soldados, revestidos como ellos de uniformes e insignias, capaces como ellos de desfilar en orden armónico, precedidos de música y banderas, aptos como ellos para combatir a un adversario por las armas y la lucha física” (2).

La milicia es, pues, una organización militarizada de civiles, quienes no están permanentemente encuartelados sino que son convocados periódicamente para prácticas y ejercicios de tipo militar y se mantienen listos para entrar en acción en cualquier momento. La organización miliciana descansa sobre pequeños grupos de base, que se unen para integrar unidades cada vez mayores, en forma piramidal. Por ejemplo, las tropas de asalto del Partido Nacional Socialista Alemán tenían como unidades de base las escuadras (**Schar**), compuestas de cuatro a doce hombres; la reunión de tres a seis escuadras integraba una sección (**Trupp**); cuatro secciones formaban una compañía (**Sturm**); la unión de dos compañías completaba un batallón (**Sturmbaum**);

(1) Maurice Duverger.— **Los Partidos Políticos**, pág. 163.

(2) Maurice Duverger.— **Los Partidos Políticos**, pág. 64.

tres a cinco batallones componían un regimiento (**Standarte**) que agrupaba de 1.000 a 3.000 efectivos; tres regimientos integraban una brigada (**Untergruppe**); y cuatro a siete brigadas formaban una división (**Gruppe**) para cada una de las veintiuna circunscripciones del territorio alemán. La organización miliciana de Mussolini estaba planificada en forma similar. Sus grupos básicos eran las *squadri di combattimento*, que se integraban progresivamente en secciones, centurias, cohortes y legiones, de acuerdo con una nomenclatura extraída de la historia romana. También los partidos comunistas copiaron de los fascistas la organización de milicias. El Partido Comunista alemán integró la **Unión de Combatientes del Frente Rojo** para enfrentar a las milicias hitlerianas, y posteriormente, durante la ocupación alemana de Europa y durante el período de post-guerra, otros partidos comunistas europeos crearon también poderosas milicias populares, destinadas a la conquista del poder político por la fuerza de las armas.

Pero las milicias, en los partidos que las tienen, constituyen sólo una parte de la totalidad de sus integrantes. Al lado de ellas están los cuadros civiles **desmilitarizados**, generalmente agrupados mediante el sistema de células locales y de empresas. En el Partido Nacional Socialista Alemán, por ejemplo, los grupos de asalto constituían menos de la tercera parte de los efectivos nazistas. Se calcula que en 1932, de 1'200.000 miembros de los cuadros hitlerianos, solamente 350.000 eran milicianos.

Es evidente que la organización de milicias fascistas y comunistas es el signo revelador de la definitiva ruptura que existe entre estos movimientos políticos totalitarios y la acción electoral y parlamentaria. Defendiendo intereses económicos diferentes y postulando filosofías políticas contrarias, las reacciones extremistas de derecha y de izquierda se identifican en su culto a la violencia y en su alejamiento de la acción electoral.

6.—Partidos de izquierda y de derecha; partidos progresistas, conservadores y reaccionarios.—Según la actitud que adopten los partidos frente al desarrollo político, social, cultural y económico

de los pueblos y especialmente frente a los cambios estructurales en materia económico-social, se distinguen partidos de izquierda y partidos de derecha. En la fraseología política moderna, los términos "izquierda" y "derecha" son sinónimos de **revolucionario** y **conservador**, respectivamente. De modo que son partidos de izquierda los que propugnan el progreso político, social, económico y cultural de los pueblos, modificando para ello las viejas estructuras estatales, tan generosas en privilegios para determinadas clases sociales. Y son partidos de derecha los que adoptan una actitud tradicionalista, se oponen a todo cambio en los sistemas de organización política vigente y se empeñan en la preservación de la sociedad tradicional (1).

Los partidos de derecha se subdividen en **reaccionarios** y **conservadores**. Son reaccionarios los que propugnan el regreso hacia sistemas políticos practicados en el pasado: los que pretenden recorrer los caminos de la historia en sentido inverso. Generalmente este tipo de partidos florece en las etapas post-revolucionarias, y por eso se llaman también partidos **contrarrevolucionarios**, ya que su propósito principal es volver las cosas al estado en que estuvieron antes de la revolución. Estos partidos agrupan y organizan políticamente a las personas que, a causa de la transformación operada en el ordenamiento del Estado, se sienten perjudicadas en sus intereses económicos por la supresión de los privilegios de que gozaban antes de la revolución e intentan

(1) Es curioso anotar que las denominaciones de «izquierda» y «derecha» nos vienen desde los días de la Revolución Francesa. Su origen está en la Convención de 1792. A la derecha del Presidente tomaban asiento los girondinos, o sea el sector moderado de la Convención; a la izquierda lo hacían los jacobinos, dirigidos por Dantón y Robespierre, que representaban el ala radical. Los primeros, asumiendo una actitud moderada, buscaban una fórmula de transacción entre el viejo régimen y las aspiraciones de la revolución, mientras que los jacobinos pugnaban por conducir a la transformación hasta sus más radicales consecuencias. De esta lucha en la Convención Francesa se originaron las denominaciones de «derecha» e «izquierda» que, desde entonces, designan a las personas y grupos políticos que defienden el orden establecido y a los que buscan destruirlo, respectivamente.

reivindicarlos, volviendo las cosas a su estado original. Son **conservadores**, en cambio, los partidos que persiguen el mantenimiento de los actuales sistemas de organización social, a sabiendas de que son injustos para la mayor parte de los habitantes de un país. Por regla general, estos partidos son la expresión política de una clase social: de aquella que ha alcanzado una posición dominante en la estratificación social y que no desea cambio alguno en la forma de organización política, que pueda poner en peligro sus intereses económicos y su estilo de vida, eficazmente protegidos por el ordenamiento legal imperante. La circunstancia de que eventualmente estos partidos hagan concesiones pequeñas para salvar en su favor lo fundamental de sus privilegios, no les exime de su condición retardaria y conservadora.

Entre los partidos de izquierda y los partidos de derecha no caben partidos de **centro**, cual algunos pretenden. El centro, como posición ideológica, no existe en política, pues se está por la tesis de la transformación, y por tanto se es de izquierda, o se está por la de la conservación, y se es de derecha. No es concebible un punto equidistante entre estas dos posiciones doctrinales. No cabe conciliación alguna entre los afanes reformistas y los conservadores. Todo intento de conciliación señalará forzosamente una inclinación hacia uno u otro lado, produciéndose entonces las posiciones llamadas **centro-izquierdistas** y **centro-derechistas**, que no son sino gradaciones de las tesis transformistas y las tesis conservadoras.

Por consiguiente, cuando se habla de partidos de **centro** no se hace referencia a su aspecto ideológico —puesto que no hay ni puede haber una ideología centrista— sino a su simple ubicación geométrica. Por ejemplo, entre un partido de izquierda moderada y otro de izquierda extrema, bien puede haber un partido de **centro**, llamado así en consideración al lugar intermedio que ocupa, mas no a su actitud ideológica, que en todo caso es de izquierda (menos de izquierda que el extremista, pero más que el moderado). Lo propio se puede decir con respecto al sector derechista. Será

de centro aquel partido ubicado entre un moderado y otro extremista, a pesar de que su posición doctrinal está definidamente en el campo de la derecha. De lo dicho se sigue que en política no existe el centrismo, como postura ideológica, sino sólo como mera ubicación geométrica de un partido.

La división entre partidos de izquierda y de derecha responde, en el fondo, a dos actitudes espirituales de los hombres frente al mundo: la de aquellos que sienten total inconformidad con la realidad presente y tienden a transformarla, abriendo la posibilidad de construir una sociedad más justa e igualitaria, y la de los que están satisfechos de la que existe y no pretenden cambiarla, sea por inercia, sea porque el actual ordenamiento social favorece sus intereses económicos y sociales. Los primeros son los revolucionarios y los herejes de todos los tiempos, que hacen pedazos los ídolos de barro contruidos y venerados por la tradición. Los segundos son los obsecuentes seguidores de lo que se hizo ayer, cuya única filosofía política es "que nada cambie, que todo siga igual". Como dice Ortega y Gasset, "vivir es para ellos un simple dejarse ir de un minuto al siguiente, en puro abandono, sin reacción íntima ni toma de actitud ante dilema alguno".

La proyección política de esta diferente actitud espiritual del hombre da origen a la antedicha división de los partidos, que no son más que concreciones de la manera de pensar de los diversos grupos dentro de la sociedad. En torno de los partidos, que pese a su multiplicidad representan sólo dos posiciones fundamentales, alíneanse las fuerzas sociales del Estado: de un lado, las que reclaman modificaciones estructurales, y de otro, las que preconizan el respeto incondicionado a la autoridad, a la tradición, al orden establecido. En esta controversia participan también instituciones que no son propiamente políticas, pero que tienen intereses económicos que defender: mientras que las clases medias y bajas, los sindicatos de trabajadores y los sectores estudiantiles engrosan las filas de las fuerzas transformadoras, la iglesia católica, las agrupaciones industriales, financieras y agrícolas, las altas clases

sociales, los altos mandos militares y otros grupos afines integran oficial o extraoficialmente los partidos de derecha, y en su desesperado afán por defender privilegios e injusticias sociales recurren en ocasiones a la violencia, como en el caso fascista (1).

En general, para identificar a un partido como de izquierda o derecha no basta apelar a su nombre: hay que acudir a su ideología, a su programa de acción, y más que a ellos, a su historia, a sus realizaciones en favor de las masas populares, a sus conquistas efectivas, porque como bien dice Víctor Alba, en un interesante ensayo sobre las ideologías políticas, "hay partidos que se denominan socialistas y social-demócratas y que son conservadores, y partidos que se llaman demócratas cristianos y que son en realidad reaccionarios. Cada denominación de estos partidos, debe pues ser valorada ideológicamente a la luz de su historia y de su programa. El nombre, en este terreno, raramente es expresión ideológica" (2).

El progreso social, dialécticamente considerado, es el resultado de la lucha triunfante que libran las fuerzas progresistas,

-
- (1) Los tratadistas de Derecho Político suelen ubicar en la extrema derecha a todas las versiones europeas y americanas del fascismo, debido a su actitud reaccionaria y regresiva. A pesar de que propiamente no existe una filosofía política fascista, sino simplemente un conjunto de mitos, supersticiones, tendencias, aspiraciones bastante mal enlazadas entre sí, ya que, como dice Walter Montenegro en su *Introducción a las Doctrinas Político-Económicas*, el «fascismo surgió como un movimiento oportunista y circunstancial sin ideología definida, cuya doctrina fue concebida y modelada desde arriba, desde el poder», es obligado ubicar a esta tendencia política entre los partidos de derecha por la índole de los intereses que defiende. Como acertadamente ha hecho notar Duverger, aunque «en la fase de la conquista del poder, el fascismo emplea gustosamente una fraseología revolucionaria e «izquierdista»; una vez instalado en el gobierno, todo cambia; debe adoptar una actitud arraigadamente conservadora. Desde luego multiplica las reformas de detalle: pero no toca la estructura económica y social del régimen. Instrumento de las clases burguesas y medias, para evitar el dominio de la clase obrera, mantiene las bases fundamentales del poder de las dos primeras» (Maurice Duverger.—*Los Partidos Políticos*, pág. 298).
- (2) Tomado de la Revista «Combate» Nº 19, de noviembre-diciembre de 1961, pág. 24.

políticamente organizadas en los partidos de izquierda, contra las fuerzas reaccionarias y conservadoras, agrupadas en torno a los partidos de derecha. Las primeras, bregando por un cambio radical en el régimen jurídico vigente, con miras a ordenar la sociedad en forma más justa e igualitaria. Las segundas, oponiéndose a ese cambio y concediendo a veces alguna modificación insustancial para defender en lo fundamental el orden imperante, a cuya sombra están bien protegidos su posición hegemónica, sus valores morales, sus usos y costumbres sociales y sus intereses económicos. La controversia se resuelve generalmente en un avance pequeño o grande de las nuevas ideas, que es siempre una conquista de la sociedad en el camino hacia su liberación política y económica.

7.—Sistemas bipartidista, multipartidista y de partido único.—

Una de las más importantes innovaciones políticas de este siglo es ciertamente la organización y perfeccionamiento de los partidos. Con ella se ha desplazado en buena parte del centro de gravedad político de los individuos a los grupos organizados, que han pasado a ser por eso los sujetos principales de la acción política de la sociedad. Esto es especialmente cierto en los modernos regímenes democráticos, en donde casi todo el juego político se resume en el conjunto de las relaciones de poder entre los partidos, que son los grandes laboratorios de estudio y experimentación de las soluciones para los conflictos sociales, al mismo tiempo que los garantes de la estabilidad política contra el providencialismo caudillista, la demagogia, el oportunismo político, el militarismo, el clericalismo y cualquier otro peligro que amenaza la seguridad jurídica y política de los Estados.

Con mucha razón ha dicho Giorgio Del Vecchio, en su interesante ensayo acerca del “Sufragio Universal y Capacidad Política”, que “de hecho, la llamada **partitocracia** ha reducido al mínimum el peso efectivo del criterio individual en la vida política, tanto para aquellos que, perteneciendo a un partido, dependen de las deliberaciones de los dirigentes, como para aquellos que,

no habiendo dado su nombre a ningún partido, permanecen generalmente fuera de la palestra política y sólo indirecta y saltuariamente pueden hacer valer sus opiniones" (1).

Y es que, en realidad, en la moderna estructura estatal, los partidos han tomado para sí la función de organizar políticamente a las masas y de promover su intervención metodizada en la vida pública del Estado. Con ello la acción política ha dejado de ser, en gran medida, responsabilidad de las personas aisladas y ha pasado a ser tarea de los grupos organizados. Toman éstos a su cargo las decisiones políticas más importantes, a las que los individuos prestan su acatamiento. Con lo que se mediatiza la acción política de éstos, por la interposición del partido entre su libre decisión y el acto de gobierno. En tales circunstancias, el individuo sólo indirectamente puede hacer valer su voluntad política, esto es, por medio del partido al que pertenece. Es en este sentido que se habla actualmente de que el centro de gravedad se ha desplazado de los individuos a los grupos en la moderna sociedad de partidos.

Ahora bien, en razón del número de partidos que intervienen en la actividad política del Estado, se pueden distinguir tres sistemas de partidos: **sistema bipartidista**, **sistema multipartidista** y **sistema de partido único**.

a) **Sistema bipartidista.**—Se funda en una dualidad de partidos, alrededor de la cual gira toda o la mayor parte de la vida política del Estado. Tales partidos, sin ser los únicos, son los más fuertes y los que de hecho absorben la mayor parte de la actividad cívica de los ciudadanos. En manera alguna su preponderancia política se ve amenazada por la acción de otros partidos pequeños que puedan existir en el Estado, ya que la polarización de fuerzas que caracteriza al sistema bipartidista tiende a eliminar de la contienda cívica a los grupos menos fuertes, y aunque

(1) Tomado de la Revista de Estudios Políticos, de Madrid, Nº 117-118, de mayo-agosto de 1961.

no los elimine totalmente, éstos carecen en absoluto de influencia política, dado el poder que de hecho poseen los dos grandes partidos.

Tradicionalmente se ha considerado como tipo puro de bipartidismo el inglés, fundado sobre los partidos Conservador y Liberal, que han ejercido alternativamente el poder desde 1868 hasta 1924 (1), en que el Partido Laborista lo tomó por primera vez, quebrantando el clásico bipartidismo británico. La aparición de este tercer partido de tendencia socialista alteró fundamentalmente el dualismo de partidos que hasta entonces había sido una de las características más salientes de la vida política de Inglaterra. Con el proceso de ascensión del Partido Laborista y declinación del Partido Liberal, proceso que aún no concluye, ya que “de hecho, el Partido Liberal se apoya en una vieja y sólida tradición y corresponde todavía a la opinión de una fracción importante del pueblo británico” (2), se interrumpió el bipartidismo

- (1) En la monarquía parlamentaria inglesa, los partidos Conservador y Liberal han ejercido alternativamente el poder desde 1868 hasta 1924. Durante este largo período se ha producido la siguiente alternación de los primeros ministros del gabinete:

1868 - 1874, gobierno del Partido Liberal, con Gladstone.

1874 - 1880, gobierno del Partido Conservador, con Disraeli.

1880 - 1885, gobierno del Partido Liberal, con Gladstone.

1895 - 1900, gobierno de Partido Conservador, con Salisbury.

1892 - 1894, gobierno del Partido Liberal, con Gladstone.

1894 - 1895, gobierno del Partido Liberal, con Rosebery.

1895 - 1900, gobierno del Partido Conservador con Salisbury.

1900 - 1902, gobierno del Partido Conservador, con Salisbury.

1902 - 1905, gobierno del Partido Conservador, con Balfour.

1905 - 1908, gobierno del Partido Liberal, con Campbell-Bannerman.

1908 - 1915, gobierno del Partido Liberal, con Asquith.

Mayo 1915 - Dcbre. 1916, gobierno de coalición, con Asquith.

1916 - 1918, gobierno de coalición (gabinete de guerra), con Lloyd George.

1919 - 1922, gobierno de coalición, con Lloyd George.

Octubre 1922 - mayo 1923, gobierno del Partido Conservador, con Bonar Law.

Mayo 23 - enero 24, gobierno del Partido Conservador, con Baldwin.

Enero 24 - Novbre. 24, gobierno del Partido Laborista, con MacDonald.

(Albert Noblet.—La Democracia Inglesa, pág. 158).

- (2) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 233.

conservador-liberal y comenzó a funcionar el tripartidismo conservador-laborista-liberal. Es seguro que cuando concluya ese proceso, o sea cuando quede eliminado de la lucha el Partido Liberal, se restaurará el sistema dual a base de los partidos Conservador y Laborista y volverá Inglaterra al sistema de dos partidos.

Actualmente existen sistemas bipartidistas en Colombia, con los partidos Liberal y Conservador, en Uruguay con el Partido Colorado y el Partido Blanco y en los Estados Unidos con el Demócrata y el Republicano. Sin duda, el ejemplo más ilustrativo de bipartidismo es el norteamericano, basado en sus dos grandes partidos: el Republicano y el Demócrata, que durante los últimos sesenta años han alternado en el ejercicio del poder (1).

La política norteamericana se circunscribe casi por completo a la relación de fuerzas entre sus dos partidos principales. Y como éstos son antes que todo maquinarias electorales destinadas a la conquista de votos, ocurre que esa relación de fuerzas se expresa siempre en forma electoral.

Enseña Posada que, "en punto a cohesión y a organización, los partidos políticos de los Estados Unidos han alcanzado una existencia más floreciente aun que los ingleses. En rigor, persisten los grandes instrumentos de acción política nacional y de los Estados, constituídos por el partido republicano, formado en 1856 de los restos del antiguo partido whig, y heredero de las tradiciones del federalista, y por el demócrata, heredero lejano de

(1) En los Estados Unidos, durante el lapso comprendido entre 1896 - 1964, se han alternado en el ejercicio del poder sus dos grandes partidos en la siguiente forma:

1896 - 1912, 16 años de gobierno del Partido Republicano.
1912 - 1920, 8 años de gobierno del Partido Demócrata.
1920 - 1932, 12 años de gobierno del Partido Republicano.
1932 - 1952, 20 años de gobierno del Partido Demócrata.
1952 - 1960, 8 años de gobierno del Partido Republicano.
1960 - 1964, 4 años de gobierno del Partido Demócrata.
1964 - 1968, 4 años de gobierno del Partido Demócrata
1968 - 1972, 4 años de gobierno del Partido Republicano

las tradiciones del **demócrata** y **republicano**. Estos dos partidos, frente a frente siempre, tienen una organización absorbente y fuerte" (1). Pero lo extraño del fenómeno norteamericano es que subsiste el sistema bipartidista, fundado sobre sus dos viejos partidos, pese al advenimiento de las masas a la acción política, fenómeno que ha provocado en otros países la formación de partidos populares modernos, aptos para regimenter grandes multitudes. Por eso afirma Duverger que "el verdadero problema es saber por qué el sufragio universal y la entrada de las masas en la vida política de los Estados Unidos no ha provocado el nacimiento de un partido de izquierda con estructura moderna" (2). Todo parece indicar que, en lugar de perder fuerza, el bipartidismo norteamericano se ha vigorizado hasta tal punto que todo intento de formar nuevos partidos ha fracasado irremisiblemente. Las pequeñas agrupaciones que han logrado surgir al lado de los dos grandes partidos, tales como el Partido Laborista, el Socialista, el Prohibicionista, el Progresista, el Comunista, el Partido de los Campesinos y algún otro, no han alcanzado ninguna significación en la vida política del país. Como bien dice Samuelson, "ningún tercer partido en los Estados Unidos ha podido nunca llegar a adquirir cierto desarrollo. El partido socialista americano, que presenta en todas las elecciones un candidato para la presidencia —junto con el partido prohibicionista— sólo obtiene una pequeñísima fracción de votos. Y el partido comunista tampoco ha obtenido nunca muchos votos" (3). Esto seguramente obedece, según afirma el profesor de la Universidad de Kansas, Robert D. Tomasek, al explicar las causas sociológicas del bipartidismo de los Estados Unidos, a que "en la sociedad norteamericana no hay división rígida de clases, luchas religiosas, problemas nacionalistas ni otros elementos separatistas que pudieran justificar la exis-

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 442.

(2) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 50

(3) Paul A. Samuelson.—Curso de Economía Moderna, pág. 735.

tencia de otro tipo de partidos" (1). De modo que la homogeneidad básica del pueblo norteamericano, así como su estabilidad político-social fundada sobre firmes bases económicas, explican la pervivencia del sistema bipartidista (2).

b) **Sistema multipartidista.**—El bipartidismo es un sistema que hoy existe en muy pocos países. Dada la variedad de motivos de oposición que hay dentro de las comunidades sociales, lo normal y corriente es el **multipartidismo**, o sea el sistema basado en la participación activa e importante de más de dos partidos en la vida pública del Estado.

La oposición entre dos puntos de vista simétricamente contradictorios da por resultado el bipartidismo, pero la oposición entre varios puntos de vista parcialmente contradictorios, independientes entre sí, produce el multipartidismo. Por ejemplo, la contradicción simétrica y total de sólo dos puntos de vista: digamos monarquía y república, como formas de gobierno deseadas, da por resultado la división bipartita de monárquicos y republicanos. Pero la oposición de varios puntos de vista parcialmente contradictorios, proyectados desde diferentes ángulos, produce

(1) Revista «Combate», Nº 22, de mayo - junio de 1952, pág. 44.

(2) A esto se debe —anota Duverger— que «en los Estados Unidos el bipartidismo no ha sido jamás amenazado seriamente; los partidos han evolucionado profundamente desde la rivalidad Jefferson - Hamilton, que manifestó la oposición de Republicanos y Federalistas, defensores los primeros del derecho de los Estados y preconizando los segundos el acrecentamiento de los poderes de la Unión. Después de la disgregación del Partido Federalista y de un período de confusión, el dualismo reapareció en las elecciones presidenciales de 1828, con la oposición de los «demócratas» agrupados alrededor de Jackson, y de los «nacional-republicanos», dirigidos por Clay y Adams, que también eran llamados whigs: bajo estos nombres diversos se encontraba el viejo partido jeffersoniano. Naturalmente, la Guerra Civil trajo una confusión acerca de las posiciones de los partidos y su organización; sin embargo, no modificó sensiblemente el bipartidismo, que reapareció después en la forma «republicanos-demócratas». Muchas veces en el curso de la historia de los Estados Unidos, se han hecho tentativas de un «tercer partido»: todas han fracasado o no han engendrado más que pequeños partidos, efímeros y locales». (Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 235).

una división múltiple de partidos, o sea el **multipartidismo**. Por ejemplo, la oposición simultánea por motivos políticos y religiosos puede dar lugar a varios partidos: democráticos laicos, democráticos clericales, autocráticos laicos y autocráticos clericales. La combinación de estos motivos de oposición parciales multiplica el número de partidos que de ellos nacen a pueden nacer, dando lugar al sistema multipartidista.

Por tanto, se puede sentar como regla general que los pueblos que tienen dentro de sí mayor número de motivos de oposición (históricos, raciales, sociales, económicos, religiosos) tienden hacia el multipartidismo, mientras que los pueblos con menores fricciones internas se inclinan hacia el dualismo de partidos o hacia el sistema de partido único, si es que una dictadura elimina por la fuerza todo motivo de oposición y obliga a los ciudadanos a considerar las cosas desde un solo punto de vista. Esto es muy cierto, porque las diversidades de todo orden que existen en una comunidad social tienden a reflejarse inmediatamente en el plano político y en la división de los partidos. Por eso manifiesta Duverger que “el individualismo profundo de sus ciudadanos, cierto carácter anárquico de su temperamento, introducen una inclinación bastante clara al polipartidismo en los pueblos latinos” (1), dado que, en general, la actividad política de un país no es más que el trasunto de las condiciones básicas de la vida de su pueblo.

Pero es menester distinguir bien la diferencia que existe entre **multipartidismo** y la **inexistencia de partidos políticos**. No es multipartidismo la concurrencia de numerosos grupos políticos inestables y efímeros, a que da lugar la etapa histórica anterior a la organización de verdaderos partidos políticos. Esos grupos inestables e inorgánicos corresponden a la prehistoria de los partidos. Son condensaciones fluidas de opinión pública, que aún no aciertan a integrarse con la cohesión y permanencia propias de

(1) Maurice Duverger.—**Los Partidos Políticos**, pág. 263.

los partidos políticos. Por lo tanto, al conjunto de ellos y a su intervención en la vida política mal puede llamarse multipartidismo. El multipartidismo supone la existencia de verdaderos partidos y la participación activa e importante de ellos en el hacer político de un Estado.

Ahora bien, el multipartidismo obedece a un proceso de diferenciación que generalmente se origina en el bipartidismo. Por lo menos tal ha sido el curso histórico de los partidos europeos. En la segunda mitad del siglo pasado, todos los países de Europa tuvieron ya partidos organizados. Estos generalmente se desarrollaron al calor de la pugna conservadora-liberal, que dio lugar al bipartidismo clásico. Pero más tarde, a fines del siglo pasado y principios del presente, los partidos liberales se escindieron en dos alas: una liberal y otra radical. Apareció entonces el movimiento radical europeo, como ala revolucionaria del liberalismo, y fue formando en cada país partidos autónomos que quebrantaron el bipartidismo clásico conservador-liberal. Bélgica estuvo sometida a este bipartidismo hasta 1894. Suiza también, hasta que el nacimiento del partido radical lo convirtió en tripartidismo, que más tarde los socialistas lo transformaron en cuatripartidismo. En Francia ocurrió lo mismo: el partido radical dividió al republicano, de modo que a fines del siglo pasado hubo tres tendencias perfectamente definidas: la conservadora, la republicana y la radical. Dinamarca y Holanda y los demás países de Europa Occidental estuvieron sometidos a idéntico proceso de formación del multipartidismo.

El naciente multipartidismo europeo, que en rigor fue tripartidismo, se vio ampliado por la aparición de los partidos socialistas y comunistas, a principios de este siglo. Los partidos socialistas, a su vez, tomaron diferentes orientaciones (marxistas, reformistas, revisionistas, laboristas, etc.), con lo cual aumentó el número y diversificación del multipartidismo europeo.

Con excepción de los Estados Unidos, Uruguay y probablemente Colombia, el recorrido histórico del multipartidismo ame-

ricano es básicamente igual, puesto que casi todos los partidos de este Continente no son más que una imitación de los europeos. En nuestra América, el siglo pasado se caracterizó, primero, por la formación de grupos de opinión inorgánicos y fluidos, que no alcanzaron la categoría de partidos políticos, y luego, por la presencia cada vez más definida del bipartidismo conservador-liberal, que monopolizó la acción pública de su tiempo, encubriendo las luchas entre clanes y caudillos, que tuvieron un carácter marcadamente personal. A fines del siglo, la esición que provoca el radicalismo en el seno de los partidos liberales rompe el bipartidismo clásico, y más tarde, hacia los años 20 y 30 de esta centuria, con el advenimiento de los grupos socialistas, se aumenta el pluralismo de los partidos americanos. Por ese mismo tiempo, la formación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en el Perú, da comienzo a una nueva forma de organización de partidos políticos en Latinoamérica, fundada en el espacio-tiempo americano y no en la imitación de las corrientes doctrinales europeas. Nacen así los partidos democrático-revolucionarios, de estructura moderna, que pretenden ser la expresión política, no de una clase social, sino de una alianza de clases, y que buscan organizar las fuerzas sociales de cada país en conexión con su realidad política y sociológica, olvidándose de todo doctrinarismo europeizante. Estos partidos de masas, donde se han formado, han alcanzado gran preponderancia en la vida política y han contribuido a diversificar aún más el multipartidismo americano. (1).

c) Sistema de partido único.—Como hemos dicho antes, mientras que el bipartidismo nace de la contradicción simétrica y total de dos puntos de vista, y el multipartidismo de la contradicción parcial de varios puntos de vista, el sistema de partido

(1) Tales partidos son los siguientes: APRA del Perú, Partido Revolucionario Institucional de México, Acción Democrática de Venezuela, Liberación Nacional de Costa Rica, Partido Revolucionario Dominicano, Partido Revolucionario de Guatemala y algún otro que se nos escapa.

único se origina en la eliminación compulsiva de toda oposición parcial o total al punto de vista oficial de quienes ejercen el poder político del Estado.

De aquí que el sistema de partido único, en su forma más pura, sólo puede existir bajo un régimen dictatorial, que suprima por la fuerza todo motivo de oposición política en el seno de la sociedad.

El sistema de partido único es relativamente nuevo: nació con las dictaduras comunistas y nazi-fascistas de las primeras décadas de este siglo. Su finalidad primordial fue la de dar una sólida sustentación a aquellos regímenes de fuerza, con lo cual apareció una nueva modalidad dictatorial: la basada en un partido político. Desde entonces, una nueva técnica se puso al servicio de la dictadura.

Sin embargo, la práctica de este sistema precedió a su teoría. Sólo después de que él hubo de alcanzar realidad empírica fue elaborada la teoría del partido único e incorporada a la doctrina general de los movimientos comunistas y fascistas. Recién en la Constitución soviética de 1936 se consagró oficialmente el monopolio de la acción política que había venido ejerciendo el partido comunista ruso desde principios de la etapa revolucionaria. Igual cosa ocurrió con los movimientos fascistas, que no sólo que no elaboraron prontamente la justificación de su unipartidismo, sino que tardaron mucho en integrar su sistema básico de ideas políticas que rigiera su ejercicio del poder.

Cada una de las dictaduras comunistas y fascistas elaboró su propia teoría del partido único. Los comunistas dijeron que todo partido es la expresión política de una clase social y que como la U.R.S.S. es una sociedad sin clases, o mejor dicho de clases unificadas, no puede haber en ella más que un partido político. El Art. 126 de la Constitución soviética de 5 de diciembre de 1936, declara que "los ciudadanos más activos y más conscientes del seno de la clase obrera y de las otras capas de trabajadores se agrupan en el Partido Comunista (bolchevique) de la U.R.S.S.,

que constituye el destacamento de vanguardia de los trabajadores en su lucha por el afianzamiento y desarrollo del régimen socialista, y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado”.

Los fascistas justificaron su unipartidismo por la necesidad de formar una sólida estructura de gobierno destinada a difundir la propaganda oficial y a modelar, organizar y canalizar la opinión pública, para luego dirigirla.

Pese a la clara diferencia de objetivos tácticos y estratégicos que existe entre los partidos comunistas y los fascistas, ya que los primeros son instrumentos del proletariado para abatir la autoridad de la burguesía, mientras que los segundos son los instrumentos de las clases burguesas para conservar su poder e impedir que caiga en manos del proletariado (1), es lo cierto que ambos partidos obedecen a un mismo esquema totalitario y están al servicio de regímenes igualmente dictatoriales. Los partidos comunistas, tanto como los fascistas, son instrumentos de opresión al servicio de gobiernos fuertes y cumplen las mismas funciones de vigilancia y delación. Su estructura piramidal, agudamente centralizada, con predominio de enlaces verticales, les da una armazón apta para el eficiente desempeño de sus tareas policiales, al propio tiempo que les permite ser eficaces instrumentos de propaganda para la formación, canalización y dirección de la opinión pública.

-
- (1) En su interesante estudio sobre los partidos políticos, Maurice Duverger afirma que «en Italia y en Alemania (hay que añadir que también en España y Portugal y en ciertas versiones americanas del fascismo como el trujillismo dominicano y el peronismo argentino) el fascismo tuvo como objetivo principal conservar el poder para la burguesía: en ambos países fue subvencionado por los grandes capitalistas, reunió a las clases medias, que le dieron su fuerza principal». Luego añade: «El comunismo organiza a la clase obrera, para echar abajo al Estado burgués; el fascismo aglomera a las clases medias y burguesas, para oponerse a esta subversión. La presencia de un partido comunista importante es así uno de los factores esenciales del nacimiento y desarrollo del fascismo». (Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, págs. 289 y 290).



En los regímenes de partido único, la estructura del partido se confunde con la del Estado, de modo que a cada uno de los planos de la organización estatal corresponde un organismo partidario. De esta manera, el jefe del Estado es al mismo tiempo jefe del Partido (el Primer Ministro de los países socialistas es el Secretario General de los respectivos partidos comunistas, el duce y el *führer* fueron jefes de sus respectivos partidos fascistas, Franco es la máxima autoridad de la falange española) y las demás escalas jerárquicas del Estado coinciden también con las del partido en todos sus niveles. Esto le permite al partido controlar los actos del Estado y convertirse realmente en el sujeto del poder político (1).

Como dice Linares Quintana, "en una dictadura de partido —como las que existieron en Italia de Mussolini y en Alemania de Hitler y la que hoy subsiste en Rusia— el partido dominante tiene un carácter autocrático. Sus miembros están sometidos a la absoluta dominación de un líder o caudillo que es, al mismo tiempo, jefe del Estado. La libertad de palabra y de prensa, así como todas las otras libertades políticas, se encuentran totalmente suprimidas. No sólo los órganos oficiales del Estado, sino también los órganos del partido, pueden interferir arbitrariamente con la libertad de los habitantes, e incluso la independencia de los magistrados judiciales desaparece en todo lo que afecte a los intereses del gobierno o del partido. Y las expresiones de la voluntad popular carecen por completo de valor, por cuanto nadie

(1) Con relación a la dictadura unipartidista de Alemania, afirma Montenegro que «el Partido Nazi está íntima e inseparablemente ligado al Estado; es su esqueleto, su mente y su sistema nervioso, al mismo tiempo. Aparte de que tiene organizaciones propias, permanentes —la Juventud Hitlerista, las Tropas de Asalto, las Elites, etc.— que se encargan de ejecutar las órdenes del gobierno, sus ramificaciones abarcan, directa e indirectamente, todos los planos y sectores de la estructura gubernamental sobre la que ejerce funciones de dirección y supervigilancia». (Walter Montenegro.— Introducción a las Doctrinas Políticas-Económicas, pág. 199).

Lo que Montenegro dice respecto del partido nazi es aplicable a los demás partidos de corte fascista y, en general, a todos los que constituyen sistemas unipartidistas dictatoriales.

puede emitir más opinión que la aceptada por el partido, si quiere evitarse perjuicios en relación con su propiedad, su libertad y aun su vida" (1).

El partido único pretende ser el intermediario entre las esferas gubernativas y las esferas populares, que en los regímenes totalitarios suelen estar notablemente distanciadas entre sí. Contrariamente a lo que sucede en los regímenes democráticos, en que las diversas modalidades del sufragio y la libre expresión de la opinión pública mantienen en permanente contacto a los gobernantes con los gobernados, en los regímenes totalitarios se opera un aislamiento de los dictadores con respecto a las masas populares. Entre aquéllos y éstas suele interponerse una cortina de palaciegos y esbirros que imposibilita todo contacto directo. El partido único, que es un verdadero órgano del Estado, es el que logra a medias establecer cierta conexión entre gobernantes y gobernados, valiéndose de su sistema celular, que le permite penetrar en las bajas capas sociales. Por eso dice Duverger, cuando explica este problema, que en tales casos "el partido da al gobierno la opinión del pueblo, y da a comprender al pueblo las decisiones del gobierno" (2).

Este mismo tratadista, a propósito de las funciones que toca desempeñar al partido único dentro de un régimen totalitario, expresa que "los apologistas del sistema le reconocen una doble función: el partido único es, al mismo tiempo, una élite y un vínculo. La era de las masas ha traído la declinación de las élites sociales tradicionales: el partido único tiene por objeto forjar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar el país, ya que las masas no pueden gobernar por sí mismas. Mediante sus organizaciones de juventudes, su jerarquía y la filial que conduce a sus miembros al partido mismo, o mediante sus mecanismos de adhe-

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 249.

(2) Maurice Duverger.—Los partidos Políticos, pág. 283.

sión controlada después de un entrenamiento, padrinazgo y pruebas, el partido constituye la red que retiene a las élites en sus mallas. Las instruye al mismo tiempo; las hace capaces de cumplir su tarea; las organiza también de manera permanente; les da una estructura y una jerarquía. Ya que la nueva clase dirigente está organizada, a diferencia de la antigua en la que reinaba el individualismo; forma ella misma una comunidad en el seno de la comunidad popular a la que sirve de ejemplo y de guía. La élite, así escogida y preparada por el partido, puede llenar gracias a él su papel de dirección. Los principales jefes políticos, administrativos y económicos, son sacados del partido: pero el partido mismo, como cuerpo, no deja jamás de controlar a todos los organismos del Estado. Su función no es tanto administrar como asegurar el dinamismo de la administración y comprobar su fidelidad. Los representantes del partido están, pues, en todas partes, desde los consejos ministeriales hasta los más pequeños comités locales o especiales; desde las administraciones hasta los sindicatos, cooperativas, asociaciones culturales, etc.; a menos que el partido no asegure directamente determinadas funciones, por sí mismo o a través de sus organismos anexos" (1).

SECCION TERCERA.—LOS GRUPOS DE PRESION

Además de los partidos y grupos políticos organizados, interviene en el proceso democrático un género especial de organismos que, sin ser propiamente políticos, se ven sin embargo precisados a entrar en el campo de las relaciones públicas para defender sus intereses económicos. Esos organismos son los grupos de presión. "Se entiende por tales —dice García-Pelayo— unos grupos

(1) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 282.

que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido" (1).

A diferencia de los partidos políticos, los grupos de presión no buscan el ejercicio directo del poder ni pretenden para sus miembros la ocupación de las posiciones gubernativas del Estado, sino que tratan de condicionar las decisiones de aquél. Los partidos quieren conquistar el poder mientras que los grupos de presión actúan sobre el poder, pero desde el exterior. En otras palabras, los grupos de presión intentan influir sobre el mando del Estado pero sin asumir responsabilidad política directa.

De otro lado, los grupos de presión no tienen una concepción política global ni se sienten responsables de la conducción del país, sino que defienden intereses económicos de un grupo y sólo les preocupa el círculo limitado de problemas relativos a los intereses de ese grupo. Aquí está otra de las diferencias con los partidos políticos. La decisión de éstos deriva de una visión global de la sociedad y no solamente de la visión de un grupo dentro de esa sociedad. Esto ha llevado a pensar que los grupos de presión, al defender intereses concretos de un sector social y al suscitar enfrentamiento con los demás sectores, son siempre factores desintegradores, a diferencia de los partidos, que operan en un plano superior y presentan soluciones que son ya síntesis de intereses sociales.

La existencia de los grupos de presión es una característica de los regímenes políticos occidentales, en los que la propiedad de los instrumentos de producción permanece en manos privadas, y parece ser un fenómeno estrechamente vinculado al desarrollo del capitalismo moderno. De aquí que, con mayor o menor amplitud e influencia, los grupos de presión son patrimonio común de los

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 196.

países altamente desarrollados. Pero por sus especiales características de eficacia y operatividad, los tratadistas llaman la atención acerca del desenvolvimiento de tales corporaciones en los Estados Unidos de Norteamérica, donde ellas han acumulado tanto poder político y económico, que a su acción sobre los órganos estatales se ha designado con el nombre de "gobierno invisible" (1).

Es usual que, para defender sus intereses económicos (de orden industrial, comercial, etc.), los grupos de presión traten de condicionar las decisiones gubernativas, por medios directos o indirectos. Su nombre derivase precisamente de la naturaleza de los métodos que utilizan: son métodos de presión, capaces de influir no sólo sobre las personas encargadas de las gestiones oficiales sino también sobre la opinión pública, si es necesario. Al efecto, acuden a arbitrios que van desde el contacto personal con legisladores, ministros y funcionarios del Estado, hasta la ayuda electoral en favor de un determinado candidato y la subvención de la propaganda política. En los Estados Unidos la participación pública de los grupos de presión ha llegado a límites extremos, a veces reñidos con principios morales y legales. Toman ellos parte activa en la designación primaria de candidatos, en la elección definitiva de ellos y, en ocasiones, hasta en la redacción de su programa electoral; vigilan el proceso legislativo, a fin de que no se aprueben leyes y decretos contrarios a sus intereses; controlan la gestión ejecutiva para obtener resoluciones favorables; eventualmente intervienen en el Tribunal Supremo de Justicia,

-
- (1) El propio nombre de «grupo de presión» se utilizó por primera vez en los Estados Unidos, entre los años 1918-1928, en unas campañas de prensa destinadas a censurar la oculta influencia de ciertas corporaciones económicas muy poderosas sobre los órganos de gobierno. Las presiones que estas «fuerzas invisibles» ejercían sobre el poder político del Estado fueron consideradas en aquel tiempo como ilegítimas, por falsear el funcionamiento de las instituciones democráticas. (Ver de Celis, *Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas*, pág. 37).

con el fin de influir en la declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad de ciertas leyes (1).

Aunque estos grupos no están vinculados de modo permanente a ningún partido político, suelen prestar su apoyo a aquel que se compromete a defender sus intereses, y al efecto le entregan aportaciones monetarias y personales para el éxito de una campaña electoral o para las maniobras parlamentarias. Pero sin duda su campo de acción más vasto es el legislativo, en el que "preparan a veces los proyectos de ley; buscan, en ocasiones, argumentos a favor o en contra de un proyecto para que los utilicen los diputados afectos, estudian los proyectos legislativos para ver en qué medida favorecen o perjudican su causa; están informados de la marcha del calendario parlamentario, preparan las campañas de propaganda, en conexión con las actividades del Congreso o el estadio parlamentario de los asuntos, etc.; y, sobre todo, mantienen un contacto personal con los representantes y senadores a través de una serie de métodos (existe incluso el llamado **social lobbyist**, organi-

-
- (1) Según de Celis, los grupos de presión emplean principalmente tres clases de métodos para lograr sus objetivos: a) de persuasión, b) de corrupción, y c) de intimidación.

Los métodos de persuasión comprenden: la información, la consulta, la propaganda, las campañas de publicidad. Los métodos de corrupción: la prevaricación, el cultivo interesado de la amistad, la financiación de campañas electorales, el cohecho en sus formas abiertas o disimuladas. Y los métodos de intimidación: la coacción psicológica, la amenaza, el chantaje bajo todas sus formas, las campañas públicas de desprestigio.

Claro está que normalmente los grupos de presión intentan primero persuadir a los funcionarios estatales; pero si los medios de persuasión les parecen insuficientes, entonces acuden a los medios de corrupción y de intimidación.

Como el campo más propicio para la operación de estos grupos es el legislativo, con frecuencia promueven un alud de cartas o telegramas para impresionar al Congreso y forzar a los legisladores a que actúen en el sentido deseado, dándoles la sensación de que existe una demanda pública y universal. Además acuden al soborno o al envío de obsequios a los legisladores o a «dejar que las personas cuya influencia se buscan ganen importantes sumas al póker» o a «proporcionarles atractivas mujeres para sus distracciones». Esta es la forma cómo actúan los grupos de presión. (De Celis.—Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas).

zador de comidas, weekends, fiestas, etc.). En todo caso, su significado en la vida constitucional americana es tan extraordinario que se ha podido afirmar que constituye una especie de representación funcional destinada a complementar la territorial y dotada de mucha mayor sensibilidad y flexibilidad para los intereses de las gentes que los partidos políticos, los cuales son indiferentes en muchos casos a una serie de problemas de primera importancia, al menos para ciertos núcleos de gentes" (1).

Frente a la intervención fáctica de los grupos de presión en la vida política norteamericana, intervención que habíase venido produciendo desde mucho tiempo atrás, no cabían sino dos soluciones: suprimirlos autoritariamente o legalizarlos. Descartada por imposible la primera, no quedaba más que la segunda solución, tendiente a reconocer la existencia de tales corporaciones particulares y, en lo posible, regular por medio de una ley su actividad dentro del Estado. De ninguna manera se podía desconocer la existencia real de esos grupos de interés, que no obstante pertenecer al orden privado, habían penetrado en el ámbito de la competencia estatal y afectaban directamente el orden público. Era imposible desconocerlos, y peor aún suprimirlos, ya que en la práctica tales grupos desempeñaban la tarea de conducir ante las autoridades públicas las demandas de los intereses privados, impulsando con ello la acción administrativa y sugiriendo medidas legislativas. Los grupos de presión constituían ya una parte esencial del sistema de gobierno norteamericano, y su compleja maquinaria bien podía ser considerada como el complemento del aparato oficial del Estado.

No podía pasarse por alto, en efecto, como lo ha observado Beneyto, el hecho de que "en los Estados Unidos de Norteamérica, la representación de intereses particulares matiza la ideología partidista" y que, precisamente por ello, se hacía "necesaria una regulación legal del "lobbying", mecanismo arrancado de las in-

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 416.

trigas de pasillo", a fin de reconocer y reglamentar jurídicamente "la presencia de gentes que reciben remuneración para tratar de favorecer o de impedir la adopción de ciertas medidas legislativas" (1). De suerte que, tras un largo período de acción clandestina, los grupos de presión fueron sometidos a control legal mediante la **Regulation of Lobbying Act**, aprobada en 1946 como parte de la **Legislative Reorganization Act** (2).

Esta ley, en su Art. 307, define al **lobbyist** como toda persona individual o colectiva "que por sí misma o a través de agente o empleado o de otras personas o de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor, para ser usada principalmente en ayudar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: a) la aprobación o desaprobación de cualquiera legislación por el Congreso de los Estados Unidos; b) influir directa o indirectamente la aprobación o desaprobación de cualquiera legislación por el Congreso de los Estados Unidos".

Además de esto, el **Lobbying Act** obliga a los "lobbyist", o sea a los agentes de los grupos de presión, a inscribirse en un registro especial y a dejar constancia de los nombres de las entidades para las que trabajan, así como a indicar las aportaciones mayores de 500 dólares que reciban de ellas como pago por sus servicios.

El doctor Federico Chiriboga, en su estudio sobre los grupos de presión, anota que el **Lobbying Act** "tiene enorme importancia,

(1) Juan Beneyto.—Teoría y Técnica de la Opinión Pública, pág. 114.

(2) Al respecto anota García-Pelayo que "el Lobby es muy antiguo en la historia política americana, y sus primeros años van unidos a la crónica del escándalo político; pero es hacia 1905 cuando comienzan a establecerse oficinas permanentes en la capital, y las investigaciones de Wilson en 1913 ponen de manifiesto el cambio sufrido en los métodos de influjo que han dejado de pertenecer a la clandestinidad de lo inconfesable. Después de varios intentos de someterlos a regulación, ésta tiene lugar por la **Regulation of Lobbying Act** y cuya finalidad principal es dar publicidad a las actividades de estos agentes. (Derecho Constitucional Comparado, pág. 417).

no tanto por sus efectos prácticos, como por manifestarnos que en los Estados Unidos se va adquiriendo conciencia del peligro que los "lobbies" representan para la buena marcha del sistema democrático. La escasa efectividad de la ley es una consecuencia de la imposibilidad de comprobar las declaraciones de los "lobbies". La presión directa sobre el Congreso, de otra parte, es uno de los tantos métodos que emplean los intereses organizados para lograr su objetivo. La misma presión indirecta, la presión sobre otros órganos gubernamentales, la presión en el electorado a través de la propaganda, la presión económica sobre los partidos políticos, etc., no están sometidas a regulación alguna. Es cierto que la ley federal de prácticas corruptas limita los gastos que pueden efectuar los partidos y los candidatos en las campañas electorales. Y que las Hatch Acts tienden a evitar las grandes contribuciones de los individuos y grupos económicamente más fuertes. Empero, también en este caso, son mínimas las posibilidades de control y máximas las de evadir el cumplimiento de la legislación federal" (1).

Luego añade que, pese a las deficiencias de esta ley y a las dificultades prácticas que supone el control legal de los grupos de presión, "Norteamérica, en este aspecto, es la región piloto y experimental de Occidente. En ningún otro país las asociaciones privadas han acumulado el poder económico y político que tienen las americanas. En segundo lugar, es la suya la única legislación que ha intentado limitar las actividades de los grupos de interés" (2).

(1) Dr. Federico Chiriboga.—El Grupo Humano y los Grupos de Presión (Tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca, 1960, pág. 317).

(2) Ob. Cit., pág. 311

20. Julio

SECCION CUARTA.—EL SUFRAGIO

Hemos dicho anteriormente que el pueblo participa de dos maneras en las tareas oficiales del Estado democrático-representativo: mediante la **acción política difusa**, que se lleva a cabo a través de la opinión pública, de los partidos políticos y de los grupos de presión, y mediante la **acción política concreta**, que se realiza por medio de las diferentes formas del sufragio.

El **sufragio** consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales. Bernaschina González lo define como “el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los **órganos encargados de dictarlas**” (1). y Bielsa afirma que “desde la remota antigüedad romana, el sufragio es el derecho del ciudadano a expresar, pública o secretamente, su voluntad, en un asunto o negocio público, para decidir en una elección o en una resolución de interés general” (2).

Por consiguiente, el sufragio se resuelve siempre en una acción política concreta que tiene por finalidad sea coadyuvar en la creación del orden jurídico del Estado mediante la presentación por el pueblo, o por un sector de él, de proyectos de ley (**iniciativa popular**), sea aprobar o desaprobar un acto legislativo (**referéndum**), sea sancionar un acto o una medida del ejecutivo (**plebiscito**), o sea designar a los titulares de los órganos electivos del Estado (**función electoral**).

Sánchez Viamonte expresa con mucho acierto que “toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir

(1) Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 365.

(2) Rafael Bielsa.—Derecho Constitucional, pág. 158.

el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de **sufragio**". Y añade luego: "Es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos, emplearla de un modo exclusivo, para referirse al **voto** en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o de segundo grado. Pero también merece el nombre de **sufragio** el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de **iniciativa** o de **referéndum plebiscitario**" (1).

De lo dicho se desprende que **sufragio** es un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de **iniciativa popular**, **referéndum**, **plebiscito** y **función electoral**. Es menester aclarar esto, porque en el lenguaje común —y en ocasiones hasta en el técnico— se confunden los conceptos **sufragio** y **función electoral**, que se los utiliza indistintamente para señalar la participación popular en la designación de los altos funcionarios del Estado. olvidando que el concepto de **sufragio** comprende varias formas de intervención popular, entre las que está la **electoral**, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos, y que, por tanto, entre **sufragio** y **función electoral** existe relación de género a especie: de modo que toda **función electoral** es **sufragio**, pero no todo **sufragio** es **función electoral**, pues puede también ser **iniciativa popular**, **referéndum** o **plebiscito**.

Como tan acertadamente ha hecho notar Posada, este malentendido se origina en que, "generalmente, cuando se habla del **sufragio**, se alude de una manera más o menos explícita a la **función electoral**: cual si mediante él no se hiciera, en los Estados modernos, otra cosa que designar personas de gobernantes, individuos que han de desempeñar determinadas magistraturas oficiales. Pero esta consideración de la tarea del **sufragio** supone una limitación que no puede admitirse: con el **sufragio** se hace

(1) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 195.

algo más que elegir magistraturas públicas. Quizá ni es ésta su función primordial, ni la que puede tener mayor trascendencia política" (1).

Por eso, si el sufragio tiene por finalidad permitir a un sector popular presentar proyectos de ley a la legislatura ordinaria, este acto se llama **iniciativa popular**; si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre de **referéndum**; si procura la designación de los titulares de los órganos estatales, llámase **función electoral**; y si persigue la aprobación popular a un acto del ejecutivo, se denomina **plebiscito**. Aparte de éstas, existe también una forma muy especial de participación popular, llamada **revocación o recall**, que se utiliza en algunos Estados de la Unión Norteamericana y que consiste en el derecho de una fracción del cuerpo electoral a pedir la destitución de un funcionario de naturaleza electiva, antes de expirar su mandato, por causa de ineptitud o deshonestidad en el desempeño de sus funciones.

1.—**Iniciativa popular.**—En la forma republicana de gobierno, la elaboración de toda ley supone tres operaciones fundamentales: 1º) iniciativa; 2º) discusión y aprobación por las cámaras legislativas; y 3º) sanción y promulgación por el presidente de la república. De ordinario, la iniciativa o sea la facultad de presentar proyectos legislativos corresponde a los congresales, al presidente de la república, a los órganos que desempeñan la función judicial, a la comisión legislativa delegada y a ciertas entidades consultivas técnicas. Pero en las Constituciones que consagran la **iniciativa popular**, los proyectos de ley pueden ser también presentados por un determinado grupo de ciudadanos, para que prosiga el trámite ordinario (discusión y aprobación) en las cámaras legislativas y pasen después a la sanción y promulgación por el jefe del Estado.

La **iniciativa popular** es, en este sentido, una de las formas en que puede ejercitarse el sufragio. Como dice García-Pelayo, "es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el

(1) Adolfo Posada.—El Sufragio, pág. 61.

establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes" (1). Consiste básicamente en que un número determinado de ciudadanos con derecho a voto tiene la facultad de presentar al parlamento un proyecto de ley, para que aquél lo discuta y apruebe, enmiende o desapruebe, siguiendo el trámite ordinario de elaboración de las leyes. Según Sánchez Viamonte, "se llama **iniciativa** a la manifestación de voluntad popular con propósitos de legislación, por medio de la cual el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al Congreso un proyecto de ley" (2). La **iniciativa popular** tiene su origen en Suiza y ha sido acogida por algunas Constituciones europeas, con mayores o menores **restricciones** en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de electores que deben respaldarla para que la legislatura pueda admitir a discusión el proyecto de ley de que se trate (3).

2.—**Referéndum**.—Es el acto por el cual el cuerpo electoral —o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto— aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado. Este acto consiste, según Oberholtzer, en "la sumisión al voto de los electores, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas" (4).

Antokoletz afirma que el **referéndum** es "una consulta dirigida al pueblo para que decida la conveniencia de adoptar o no una determinada disposición constitucional o legal" (5), y Bielsa

(1) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 554.

(2) Carlos Sánchez Viamonte.—**Manual de Derecho Político**, pág. 195.

(3) La Constitución Federal de Suiza, de 29 de mayo de 1874, dispone que «la revisión parcial (de la Constitución) puede tener lugar, sea por iniciativa popular, sea según las formas estatuidas para la legislación federal. La iniciativa popular consiste en una demanda presentada por 50.000 ciudadanos suizos con voto, reclamando la adopción de un nuevo artículo constitucional, o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución vigente». (Art. 121).

(4) Cit. Posada.—**Tratado de Derecho Político**, Tomo II, pág. 464.

(5) Daniel Antokoletz.—**Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo**, Tomo I, pág. 55.

lo define como un "procedimiento por el cual se expresa la voluntad de la mayoría respecto de una ley, ordenanza o acto que para perfeccionarse jurídicamente necesita la previa aprobación popular" (1).

En todo caso, el referéndum supone la intervención directa de los ciudadanos en la aprobación de las leyes y, en general, de actos y decisiones de los órganos legislativos del Estado. Por eso se le ha considerado como una de las formas de acción política concreta del pueblo, a pesar de que no es propiamente el pueblo el que interviene, sino el cuerpo electoral, que es su representante constitucional y legal.

Hay dos clases de referéndum: **obligatorio**, si es impuesto constitucionalmente como condición de validez para determinadas normas legislativas, de modo que éstas carecen de toda eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación del cuerpo electoral; y **facultativo**, si la atribución de aplicarlo ha sido asignada por las normas constitucionales a la voluntad de alguna autoridad del Estado, sea ésta el presidente de la república o las propias cámaras legislativas, o bien a un determinado número de votantes, pero de manera que aquel no es un requisito esencial para la validez jurídica de las leyes. Al respecto, enseña García-Pelayo que el referéndum es **obligatorio** cuando la decisión afirmativa del cuerpo electoral se ha previsto como necesaria para la promulgación de la ley; y es **facultativo** cuando la consulta al cuerpo electoral tiene lugar en virtud de la petición de una fracción de éste o de una autoridad con competencia para ello (2). En la Confederación Suiza, que es donde funciona esta institución en forma más precisa y regular, se ha reservado el **referéndum obligatorio** para las reformas constitucionales, de manera que éstas no tienen validez a menos que hayan sido aprobadas por el cuerpo electoral, mientras que se ha establecido el **referéndum facultativo**

(1) Rafael Bielsa.—**Derecho Constitucional**, pág. 174.

(2) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 553.

para la aprobación de las leyes federales ordinarias, los tratados de duración indefinida o mayor a quince años y los decretos de alcance general que no tengan carácter urgente. Estos actos jurídicos normalmente no se sujetan a referéndum, pero pueden ser "sometidos a la aceptación o denegación del pueblo cuando así lo soliciten 30.000 ciudadanos activos u ocho Cantones" (1). En esto consiste, precisamente, el referéndum facultativo: en que no es un requisito formal de validez de toda ley, sino sólo de aquellas que la autoridad competente, o un número determinado de electores, decide sujetar a la aprobación popular.

El referéndum se originó en la antigua Roma, en donde se lo practicó para conocer la opinión de los gobernados respecto de ciertos actos de los gobernantes, y especialmente para obtener la aprobación por la plebe de determinados decretos y leyes, a propuesta del magistrado popular llamado Tribuno de la Plebe. En los tiempos modernos comenzó a utilizarse este sistema en la Confederación Suiza, cuya Constitución, como hemos visto, sujeta a la aprobación popular obligatoria todas las reformas al estatuto jurídico fundamental, y a la aprobación facultativa una serie de otras leyes, tratados y decretos generales. Los movimientos liberales del siglo XVIII, y particularmente el de Francia, adoptaron este sistema de consulta popular por ser muy acorde con el espíritu de la Revolución. En efecto, una declaración de la Convención Francesa, de 21 de septiembre de 1792, postulaba que "no puede haber Constitución sino cuando ella sea aceptada por el pueblo". De modo que, aunque la práctica del referéndum en la Confederación Suiza precedió a las revoluciones liberales, es indudable que "en su forma actual esta institución es un producto del siglo XIX, en cuya restauración influyeron, al menos tanto como las viejas tradiciones, los ejemplos de la Revolución Francesa" (2). A partir de aquel momento, el referéndum se extendió por el mundo como una de

Historia

(1) Art. 89 de la Constitución Federal de Suiza, de 29 de mayo de 1874.

(2) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 553.

las conquistas democráticas de los movimientos revolucionarios norteamericano y europeo del siglo XVII, y durante la primera postguerra de este siglo fue constitucionalmente consagrado en una serie de países, tales como Alemania (1919), Checoslovaquia (1920), Irlanda (1922), España (1931), algunos Estados de la Unión Norteamericana y otros países más.

3.—**Plebiscito.**— Esta es otra de las formas de participación popular. Consiste en la consulta directa al cuerpo electoral sobre alguna medida o acto proveniente de la función ejecutiva, o sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como la determinación del destino nacional, la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la unión real con otro Estado, o cualquiera otra cuestión igualmente importante que, por comprometer el destino del grupo, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos.

García-Pelayo define al plebiscito como “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (1).

Lo mismo que el referéndum, el plebiscito tiene su origen en la antigua Roma. El **Diccionario** de Escriche lo define como “la ley que en un tiempo de la república establecía el pueblo romano, separado de los patricios y senadores, a propuesta de un magistrado popular que llamaban tribuno. Por algún tiempo no obligaban los plebiscitos sino a los plebeyos, pero después adquirieron fuerza obligatoria con respecto a todo el pueblo” (2).

La antigua práctica de los romanos ha pasado al Derecho Político moderno y a algunos sistemas constitucionales, si bien con las modificaciones necesariamente impuestas por el tiempo y las

(1) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 184.

(2) Joaquín Escriche.—**Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia**, pág. 1352.

circunstancias. Según la antigua costumbre romana, la decisión plebiscitaria comprendía no sólo materias políticas sino también y especialmente materias legislativas, pues solía recaer sobre leyes y decretos. En el Derecho Político moderno, en cambio, el plebiscito es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole política, atinentes a la función ejecutiva del Estado. De aquí la diferencia entre referéndum y plebiscito. Formalmente el plebiscito es igual al referéndum, pero difiere de éste por su objeto, ya que la decisión popular no recae sobre un acto legislativo sino sobre un acto ejecutivo. Sin embargo, esta distinción no ha sido generalmente admitida por los tratadistas y las legislaciones, que en muchos casos consideran al plebiscito como sinónimo de referéndum, de acuerdo con la vieja costumbre romana.

En realidad, el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales pero difieren por su materia. Mientras el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos, ordenanzas), el segundo se refiere a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de acción política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también una no menos evidente diferencia material, que surge de la diversidad de su contenido. De suerte que lo que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política. Es decir, el ser una decisión popular sobre un asunto propio de la función ejecutiva del Estado.

En principio, el plebiscito es indudablemente una genuina manifestación democrática, puesto que es un género de consulta popular. Pero el mal uso que de él han hecho dictadores y dictadorzuelos de toda clase, lo han convertido en un medio para cohonestar las peores tiranías. Antiguos y modernos dictadores, cuando han querido legalizar en alguna forma el ejercicio fáctico de su poder, han amañado plebiscitos para dar apariencia democrática a aquello que sólo era pura arbitrariedad autocrática. Esto "ha originado una justificada prevención y desconfianza contra

la institución del plebiscito. Los déspotas lo han utilizado y utilizan para dar apariencias de legitimidad a su despotismo o de justificación a su continuismo indefinido en el gobierno. Napoleón Bonaparte lo utilizó en 1802 para convertirse en emperador y Napoleón III siguió su ejemplo. Lo mismo hicieron los dictadores europeos de este siglo y algunos de nuestra América. El último fue el señor Pérez Jiménez, de Venezuela, a mediados de diciembre de 1957" (1). Por eso, bien dice Bernaschina González que modernamente "el plebiscito es una forma que tiende a hacer representativo un gobierno que no es democrático, por la consulta directa a la ciudadanía, para delegar la representación en un hombre o en un grupo de hombres" (2).

En otras palabras, no obstante su substancia democrática, se ha utilizado el plebiscito para legitimar poderes usurpados, supliendo mañosamente la falta de elecciones. Este procedimiento ha servido a los dictadores para justificar su ejercicio del poder, a pesar de que la forzada unanimidad que de él generalmente ha resultado no ha engañado más que a quienes se han dejado engañar. Como afirma Mackenzie, "en un plebiscito napoleónico o nazi, o en unas elecciones rusas, sólo hay un candidato único, el dictador, o sea el partido. Se ofrece a los electores la posibilidad de mostrar su disconformidad absteniéndose o emitiendo un voto negativo, pero, a la vez, se han tomado las medidas necesarias para suprimir en la práctica tal posibilidad. Nadie cree en el secreto del sufragio, la suerte de los adversarios conocidos del régimen es muy dura, toda la población sufre presión para acudir a las urnas, como la sufre respecto al contenido de sus votos. Quizá resulte innecesario falsear el escrutinio, aunque de ello es capaz todo régimen totalitario. En resumen, la elección deja de ser un acto público de opción para convertirse en un acto público

(1) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 196.

(2) Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 310.

de aclamación. Los servidores más celosos del régimen publican estadísticas de niveles inauditos —el 99 por 100 de electores participa en la votación y el 99 por 100 de los votos son a favor del Gobierno—. Tales cifras se condenan a sí mismas, al menos a los ojos de cualquiera que conozca un poco el funcionamiento de la administración electoral. Algo queda de lo que recibe el nombre de elecciones en cuanto se refiere a ciertos rasgos externos, como los carnets electorales, las mesas y las papeletas, pero, en sustancia, pertenecen a la categoría, no de elecciones, sino de manifestaciones públicas” (1).

Este tipo de plebiscitos, como es lógico, no sólo que supone un poder que preexiste al asentimiento popular, sino que tiene la iniciativa para buscar ese asentimiento por todos los medios con que hoy cuenta la técnica política. De suerte que la consulta plebiscitaria, lejos de dar origen a un poder hasta entonces inexistente, se propone confirmar el que ha venido ejerciéndose al margen del Derecho. De esto resulta que el consenso popular no subordina el poder a la masa gobernada, sino que lo eleva más aún sobre ella.

Por eso es menester destacar que el plebiscito, dentro de un auténtico régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes —que para eso existe la función electoral— ni menos un arbitrio para legitimar un poder de facto, sino que es o debe ser el instrumento de expresión de la opinión de los electores sobre ciertos problemas políticos de especial importancia dentro de la comunidad. Utilizado en esta forma, el plebiscito reivindica su originaria condición democrática y tórnase herramienta adecuada y legítima al servicio de la opinión pública. Porque como bien dice Sánchez Viamonte, “si algún derecho no enumerado nace de la soberanía del pueblo, es el de que los ciudadanos emitan opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política. Por eso el plebiscito, en cualquier

(1) W. J. M. Mackenzie.—Elecciones Libres, pág. 188.

ra de sus formas, es la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se lo utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión' '(1).

En cambio, utilizado con propósito electoral —esto es, no como complemento de la función electoral sino como sucedáneo de ella—, se convierte el plebiscito en un instrumento para suplantar la voluntad de los gobernados, porque no existe en él la intención de elegir, que es lo que da al voto su significado moral y jurídico, como expresión volitiva de la comunidad para determinar quien debe regir los destinos colectivos. En el plebiscito usado con fines electorales, a más de causarse una abusiva restricción en la libertad de los ciudadanos, ya que éstos no pueden optar más que por una sola posibilidad: la del candidato oficial, no se da una clara e inequívoca manifestación de voluntad capaz de conferir al designado un título legítimo para gobernar. Porque en este caso, como tan acertadamente explica Rayces, la voluntad que manifiesta el pueblo y los actos por los que la manifiesta, son muy distintos de los que tienen lugar cuando la mayoría de ciudadanos vota a un candidato en elecciones regulares (2). Tan distintos, que no hay cómo pretender que el título que ostenta el gobernante de este modo investido pueda ser comparable al título del candidato elegido por el voto popular libremente depositado en elecciones generales. Falta, en el primer caso, toda intención positiva de elegir a un ciudadano para que desempeñe las funciones de mando, que es lo que otorga al voto su valor jurídico y moral como método para instituir un gobierno democrático. Y falta, también, al designado, un título habilitante para mandar en la sociedad, ya que el consenso plebiscitario no es fuente de legítima autoridad en un régimen verdaderamente democrático .

(1) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 195.

(2) Federico Rayces.—Base Jurídica de los Gobiernos de Facto, pág. 10.

Supuesto el hecho de que en una sociedad políticamente organizada alguien tiene que mandar, surge inmediatamente, con el carácter de necesidad vital que no puede quedar sin respuesta, la cuestión de **quién debe mandar**. No puede una sociedad pasarse sin mando. Pero, al mismo tiempo, no debe ejercerlo sino quien tenga derecho para ello. En el sistema democrático tal derecho emana del consenso mayoritario de los gobernados. Como consecuencia de esto, surge la necesidad de crear un método apto para recoger y expresar la voluntad de los gobernados acerca de **quién debe desempeñar las funciones de mando sobre la sociedad**. Tal método es el electoral, que consiste en la designación de los gobernantes por los gobernados, mediante la consignación de votos, y a través del cual se confiere a los primeros un título habilitante para desempeñar las funciones políticas de dirección. De este modo, no debe mandar sino quien tiene derecho para mandar. Quien mande al margen de este derecho es un usurpador, por más que esté en posesión de los medios materiales para hacerlo eficazmente. En tales condiciones, el que pretenda derivar de un plebiscito su facultad de **mando** obra como un usurpador, dado que, como hemos dicho antes, en este tipo de consulta popular no hay la intención positiva de elegir a una persona para que ejerza el gobierno de la sociedad, intención que es la que confiere al voto su valor jurídico y moral, como método adecuado para designar gobernantes.

Se ha considerado que la **iniciativa popular**, el **referéndum** y el **plebiscito** son manifestaciones de democracia directa o por lo menos semidirecta, pero aquello parécenos inexacto, puesto que el cuerpo electoral, integrado por los ciudadanos con derecho a voto, es ya de suyo un órgano representativo que obra en nombre de la totalidad de los habitantes del Estado. Por lo tanto, estas tres formas de acción política basadas en la consulta al cuerpo electoral son necesariamente expresiones de democracia indirecta o representativa.

Conceptualmente, la democracia directa supone la inexistencia de intermediarios entre el pueblo y el ejercicio del poder político. Como el cuerpo electoral no es el pueblo mismo, sino la representación constitucional y legal de él, que se interpone entre la masa popular y el gobierno del Estado, bien claro está que todo acto suyo tiene forzosamente naturaleza representativa. En consecuencia, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito son formas de democracia indirecta, en las que el pueblo actúa por intermedio de sus representantes, que son los electores (1).

4.—**Función electoral.**—Es la forma más generalizada del sufragio. Consiste esencialmente en la designación por los ciudadanos de las personas que deben integrar los órganos electivos del Estado. Designación que se realiza periódicamente, mediante la emisión de votos, y en la que participa el cuerpo electoral, es decir el conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

La función electoral, o sea la función de elegir gobernantes, es una de las formas de acción política concreta del pueblo, que

-
- (1) En los Estados Unidos (no en la Constitución Federal, sino en las Constituciones de algunos de sus Estados) se ha desarrollado una forma particular de acción política concreta: el recall, que consiste en la facultad de los electores para revocar el mandato otorgado a sus representantes, cuando consideran que los actos de éstos causan perjuicio a la colectividad. Se le ha definido como el derecho del pueblo —en rigor, de los electores— para separar a ciertos funcionarios públicos de naturaleza electiva, cuando ellos dejan de inspirarle confianza. Antokoletz dice que el recall «consiste en el derecho del pueblo para dejar sin efecto el mandato de sus representantes o revocar los actos realizados por éstos en el ejercicio de sus funciones, cuando se desempeñan en forma inconveniente o peligrosa para el interés común» (Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo, Tomo I, pág. 57). Análoga definición propone el tratadista chileno Bernaschina González, en su Manual de Derecho Constitucional. Por su parte, García-Pelayo lo considera como «el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria» (Derecho Constitucional Comparado, pág. 184). En todo caso, se considera al recall como un complemento del derecho electoral de los ciudadanos, que a más de reconocerles la facultad de elegir a sus representantes les autoriza para controlar el desempeño de sus cargos y pedir su destitución si juzgan necesario.

consiste en expresar por medio del voto su voluntad acerca de quienes deben integrar los órganos representativos del Estado. Aunque en estricto sentido no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el **cuerpo electoral**, no hay duda de que esta forma del sufragio permite la intervención política de una amplia representación del todo social. Cada elector está llamado a interpretar, en su esfera de acción y en la medida de sus capacidades, el sentir de la colectividad. De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral.

Desde este punto de vista, elegir es una función pública, porque implica la ejecución de un acto de interés general, cual es determinar la integración del gobierno del Estado. Consecuentemente, el elector es un funcionario público que desempeña la tarea de seleccionar las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en el desempeño de su función está obligado a reflejar la voluntad general de su esfera social.

No todos los miembros del Estado tienen derechos electorales. Los tienen solamente aquellos que reúnen determinados requisitos legales, tendientes a garantizar cierto grado de capacidad reflexiva para desempeñar la función pública de elegir. De esto se sigue que el grupo de electores, llamado **cuerpo electoral**, no coincide cuantitativamente con la población estatal, pues como acertadamente anota Posada, "por muy amplio que supongamos el sufragio, jamás el cuerpo de electores puede comprender la totalidad de los miembros del Estado. Como el voto exige condiciones, no pueden tenerlo todos los que forman la sociedad política: entraña aquél siempre una limitación que impide la confusión de la masa electoral con la masa del pueblo" (1). Luego la responsabilidad de elegir recae, no sobre el todo social, sino sobre una parte de él: sobre aquella que, por sus condiciones legales, está calificada

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 306.

para desempeñar la función política reflexiva en que consiste el sufragio.

a) **Elecciones directas y elecciones indirectas.**—Llámanse **elecciones directas** o de **primer grado** a aquellas en que los electores participan de un modo inmediato en la designación de los funcionarios electivos, y **elecciones indirectas** (o de segundo o más grados) a aquellas en que los votantes designan un cuerpo electoral restringido, el mismo que se encarga de elegir a los funcionarios electivos en una segunda elección o elección de **segundo grado**. En la votación **directa**, llamada también de primer grado, el sufragante elige por sí mismo al candidato; en la votación **indirecta** o de segundo grado, sufraga por una lista de electores, quienes a su vez eligen definitivamente a los candidatos. Las elecciones indirectas pueden ser de tercer o más grados, según sean tres o más los actos electorales sucesivos que deban realizarse hasta la designación final de los gobernantes. Tales elecciones entrañan un proceso selectivo que reduce cada vez más el número de los grandes electores a cuya responsabilidad está librada la designación de los funcionarios públicos de naturaleza electiva. Mientras que en las elecciones directas la voluntad del cuerpo electoral se manifiesta inmediatamente en la designación de los gobernantes, en las indirectas la voluntad del cuerpo electoral forma primeramente un segundo cuerpo electoral, mucho menos amplio que el anterior, el cual efectúa la designación final de los gobernantes. De manera que, en estas elecciones, un colegio de grandes electores se interpone entre la voluntad de la masa electoral y la selección definitiva de los funcionarios gubernativos.

Mackenzie explica muy bien esta cuestión. Dice que en las elecciones directas, en un régimen de partidos, los candidatos son nombrados por grupos relativamente pequeños de miembros y dirigentes, pero después son presentados ante el electorado y la decisión final depende de éste, por lo que se da una relación directa entre electores y elegidos. En cambio, en las elecciones indirectas, llamadas por este autor "elecciones en pirámide", el

elector se halla en la base y la elección final de los representantes se hace por personas situadas en grado muy superior a él, de modo que el elector ordinario se limita a elegir a alguien que votará por él (1).

Los partidarios de la elección directa sostienen que la votación indirecta no refleja fielmente la voluntad del electorado, aparte de que no alcanza uno de los principales objetivos de las elecciones libres, que es promover un sentido de consentimiento general y de participación en las tareas del gobierno. Los defensores del método indirecto arguyen, en cambio, que reduciendo el número de electores mediante votaciones escalonadas cada vez menos amplias, se obtiene un mejor criterio selector y un mayor grado de reflexión en la designación de los funcionarios públicos. Al respecto afirma Bernaschina González que "el voto graduado o indirecto tiene por objeto la reducción del colegio electoral; se supone que un grupo pequeño debe elegir con mejor criterio a los gobernantes que la totalidad de los ciudadanos. Comúnmente se llama elección de segundo grado; en el primero, como se ha dicho, se elige un colegio electoral reducido y éste, en segundo grado, designa a las autoridades" (2).

De todas maneras, es lo cierto que el advenimiento de las masas al escenario político y la universalización del sufragio han reclamado el sistema electoral directo, en el que los gobernados seleccionan libremente a los gobernantes. Esta tendencia ha coincidido también con el fortalecimiento conceptual y práctico de la democracia, cuya definición más sencilla y más realista, según Duverger, es la de régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones libres (3). Pero no es menos cierto que si de un lado se ha señalado una tendencia hacia las elecciones directas, como método para aproximar a elec-

(1) W. J. M. Mackenzie.—Elecciones Libres, pág. 51.

(2) Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 381.

(3) Maurice Duverger.—Los Partidos Políticos, pág. 376.

tores, los candidatos han sido escogidos por dos partidos en un ha mediatizado en la práctica las relaciones entre esos dos elementos de la elección, pues antes de ser seleccionados por sus electores, los candidatos han sido escogidos por los partidos, en un pre-escrutinio interior, de modo que el derecho electoral de los ciudadanos queda reducido a la ratificación de las candidaturas exhibidas por los grupos políticos organizados. Se han interpuesto así, entre electores y elegidos, los partidos políticos, cuyo desarrollo ha modificado notablemente, no sólo el hecho de la elección, sino también la teoría de la representación política, ya que hay que admitir que el elegido recibe un doble mandato: del partido y de sus electores.

La aplicación de estos principios no ha sido uniforme en todos los países. Generalmente las legislaciones han combinado el voto directo con el voto indirecto, aceptando ambas formas de procedimiento electoral. Bien dice Posada (1) que "la solución legislativa sobre el carácter directo o indirecto del sufragio, no es uniforme en los diferentes países; casi siempre se aplican ambos procedimientos. Hay en casi todos los Estados elecciones directas ;pero además suele haber elecciones de índole indirecta: así, por ejemplo, el Senado, en los Estados Unidos, no procede directamente del sufragio popular; el Presidente y Vicepresidente de la República son de elección de segundo grado; cada Estado, dice la Constitución, elige, de la manera que su Poder legislativo determina, un número de electores igual al número total de senadores y representantes que le corresponden en el Congreso, y esos electores designan a dichos magistrados" (2).

(1) Adolfo Posada.—El Sufragio, pág. 123.

(2) En los Estados Unidos de Norteamérica las elecciones presidenciales son indirectas. Así lo dispone el Art. 2º de su Constitución, según el cual «cada Estado nombrará, en la forma que prescribe su legislatura, un número de compromisarios igual al número total de Senadores y Representantes que el Estado tenga derecho a enviar al Congreso». Estos «compromisarios se reunirán en sus respectivos Estados, y por medio de papeletas votarán por dos personas, de las cuales por lo me-

b) Elecciones universales y elecciones restringidas.—Según la amplitud con que se concede el derecho al voto, se distinguen elecciones universales y restringidas. Las primeras confieren derechos electorales a un amplio sector del pueblo, con la exigencia del menor número posible de condiciones para el ejercicio del sufragio. Las segundas, al decir de García-Pelayo, son aquellas

nos una no será vecina del mismo Estado. Se hará una lista de todas las personas por quienes se hubiere votado, así como del número de votos que cada una obtuviere. Los electores firmarán y certificarán esta lista y la remitirán sellada a la sede del Senado. En presencia del Senado y la Cámara de Representantes, el presidente del Senado abrirá todos los certificados y se procederá entonces a hacer un escrutinio de los votos. Será presidente la persona que obtuviere mayor número de votos si dicho número fuese la mayoría del número total de compromisarios nombrados; si más de una persona obtuviese tal mayoría y reuniese el mismo número de votos, entonces la Cámara de Representantes, por medio de papeletas, elegirá inmediatamente de entre ellas al Presidente. Según el texto constitucional, las elecciones presidenciales y vicepresidenciales de los Estados Unidos son indirectas, puesto que los electores de primer grado votan por un colegio electoral —actualmente integrado por 535 compromisarios— que es el órgano encargado de designar al Presidente y Vicepresidente de la República en elecciones de segundo grado. Sin embargo, en cierto modo se han convertido en directas estas elecciones, porque en la práctica cada partido político exhibe ante los votantes primarios una lista de grandes electores, quienes se han comprometido de antemano a votar en favor del candidato presidencial del partido. De modo que los electores de primer grado, al votar por esos compromisarios, saben que están votando por un determinado candidato presidencial. Lo cual ocurre en virtud de que, como lo ha señalado García-Pelayo, «los compromisarios se obligan ante el partido y el electorado a votar a un determinado candidato, de manera que los electores tienen seguridad absoluta sobre la dirección de los votos de los compromisarios, y de este modo la elección del Presidente se decide el día en que se verifican las elecciones de compromisarios. Así, pues, la función de los compromisarios queda reducida a sancionar formalmente una decisión del cuerpo electoral y de su partido, con lo cual el procedimiento indirecto establecido por la Constitución se convierte en directo y plebiscitario, ya que el elector se limita a asentir o disentir de un acuerdo tomado por uno de los principales partidos» (Manuel García-Pelayo.—Derecho Constitucional Comorado, pág. 370).

De este modo, el día de las elecciones presidenciales —el primer martes de noviembre, cada cuatro años— los electores de los Estados eligen por el método establecido en sus propias leyes un número de grandes electores —compromisarios— equivalente al total de senadores

“en que el derecho electoral se limita a unos grupos sociales, sea que éstos estén nominalmente enumerados, sea que tal exclusividad derive de las condiciones exigidas” (1).

Las elecciones restringidas y las universales representan dos momentos diferentes en el curso histórico de la idea democrática. Las primeras están ligadas a la atapa en que la intervención política estaba reservada a las clases dirigentes, casi diríamos a las élites sociales. Las segundas, en cambio, corresponden a la entrada de las multitudes al escenario político y son el resultado de las profundas conmociones sociales de este siglo. Ya hemos dicho anteriormente que no se puede negar que una de las características más importantes de la época actual es la irrupción de las muchedumbres al campo de la política y la creciente ingerencia de ellas en la gestión de los negocios públicos. El hombre-masa, con su enorme poder social, es factor del que hoy no puede prescindirse en la vida política de los Estados. De aquí que las elecciones universales se presentan como uno de los tantos efectos resultantes de este nuevo orden de cosas, en que la masa social aspira a imprimir el sello de su autoridad en la conducción del Estado.

Enseña Mackenzie que resulta “imposible en la actualidad tratar sobre elecciones libres sin partir de la premisa de que de-

y representantes que tienen derecho a enviar al Congreso de la Unión. Estos grandes electores se reúnen en sus respectivos Estados unas cinco semanas después de las elecciones generales y votan en papeletas separadas para Presidente y Vicepresidente. Los votos obtenidos por cada uno de los candidatos se remiten a Washington, y el Congreso, en sesión conjunta, hace el escrutinio.

Mediante una costumbre política que está fuera de la Constitución pero que no la contraría, se ha sustituido el anticuado sistema de elección indirecta, creado cuando los Estados Unidos eran un país joven, con bajo nivel cultural de las masas y con graves problemas de comunicación y de información colectiva, por un sistema electoral prácticamente directo, en el que el voto de los electores de primer grado es el decisivo en la designación presidencial, pese a que en su aspecto formal se mantiene el método indirecto sin cambio alguno desde 1787.

- (1) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 184.

ben basarse en el sufragio igual de todos los adultos, y en el sistema administrativo y de organización de los partidos que de dicho sufragio se sigue. Sin embargo, tanto el sufragio universal como la igualdad son relativamente recientes en Occidente. Al sufragio de todos los hombres se llegó en Francia y en Estados Unidos hacia 1850, en la mayoría de los países europeos en 1900, y en la Gran Bretaña en 1918; en cuanto al sufragio universal, inluido el voto femenino (1), no fue un hecho para el conjunto de los Estados norteamericanos hasta 1920, para Gran Bretaña hasta 1928 y para Francia hasta 1944" (2).

Dice Sánchez Viamonte que "se llama sufragio universal, por oposición a sufragio calificado, el derecho político que se acuerda a los individuos en general, excluido todo privilegio o ventaja provenientes del nacimiento, fortuna, capacidad intelectual, profesión, etc." (3). Sin embargo, la universalidad del sufragio tiene que ser entendida en términos relativos, dado que en rigor no hay ni puede haber sufragio verdaderamente universal, o sea comprensivo del todo social. Lo que hay es sufragio de un cuerpo electoral más o menos amplio, pero en todo caso limitado por la

(1) La conquista del voto por las mujeres ocupa todo un capítulo en el desenvolvimiento de las instituciones democráticas. Hasta comienzos del siglo XX sólo excepcionalmente se les había concedido el derecho electoral, sin embargo de haberse proclamado ya el sufragio universal y de haberse difundido por el mundo los principios democráticos. Solamente tras la ardua lucha sostenida por grupos femeninos europeos y norteamericanos en favor de sus derechos políticos, que dio por resultado, como dice Posada, la formación de un "movimiento encaminado a mejorar y levantar la condición moral, social y jurídica de las mujeres, y el cual precisamente formula, entre una de sus más acridiciadas reivindicaciones, el sufragio femenino", y especialmente después de la magnífica tarea que cumplieron las mujeres en los talleres industriales y en la agricultura durante la primera guerra mundial, que demostró que ellas eran capaces de desempeñar con igual aptitud que los hombres labores hasta entonces reservadas exclusivamente a éstos, el sufragio femenino se convirtió en un principio generalmente aceptado por el Derecho Político y fue consagrado en la mayor parte de los textos constitucionales modernos.

(2) W. J. M. Mackenzie.—Elecciones Libres, pág. 29.

(3) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 199.

exigencia de ciertas condiciones que son inexcusables para el cumplimiento eficiente de la acción política reflexiva en que el sufragio consiste. Por eso explica Posada que, "por muy amplio que supongamos el sufragio jamás el cuerpo de electores puede comprender la totalidad de los miembros del Estado. Como el voto exige condiciones, no pueden tenerlo todos los que forman la sociedad política: entraña aquél siempre una limitación que impide la confusión de la masa electoral con la masa del pueblo" (1). De aquí las naturales reservas con que debe entenderse el término "universal" referido al sufragio.

Santamaría de Paredes estima también que "la universalidad nunca se ha considerado tan absoluta, que hayan disfrutado indistintamente del sufragio hombres y mujeres, niños y adultos, ciudadanos y extranjeros, locos y cuerdos, sólo por tener rostro humano" (2). Por universal que sea el sufragio, siempre estará limitado por la exigencia de requisitos generales, que no alteren el principio democrático pero que garanticen la plena idoneidad intelectual y moral de los electores.

Son cinco los requisitos generales que comúnmente se exigen al elector en el sufragio universal: nacionalidad, edad, mínimo cultural, sanidad mental e idoneidad moral. Estos cinco requisitos, que implican otras tantas presunciones de aptitud para la emisión del voto, no alteran la universalidad del sufragio —por más que lo limitan en su extensión— y están destinados a garantizar un mínimo de capacidad intelectual y moral en los electores.

La nacionalidad es el vínculo jurídico-político entre un individuo y un Estado determinado. Bielsa expresa que "la situación jurídica del individuo frente al Estado al que pertenece, por nacimiento o nacionalización, se llama nacionalidad" (3). Lo mismo

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 306.

(2) Vicente Santamaría de Paredes.—Curso de Derecho Político, pág. 180.

(3) Rafael Bielsa.—Derecho Constitucional, pág. 146.

dicen Bernaschina González y Antokoletz (1). En vínculo nacional impone al individuo determinados deberes para con el Estado al que pertenece, al mismo tiempo que le confiere ciertos derechos y le hace objeto de una especial protección jurídica. Los derechos que le confiere son los políticos, entre los que está el electoral. Por eso sólo los nacionales de un Estado pueden participar en sus elecciones(si a su condición de nacionales unen los demás requisitos generales del sufragio. En este sentido, la nacionalidad es un título necesario para el ejercicio del derecho electoral (2).

(1) Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, pág. 75.—Daniel Antokoletz.—Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo, Tomo I, pág. 240.

(2) La nacionalidad puede ser de dos clases: de origen y adquirida. Nacionalidad de origen, llamada también originaria, es la que pertenece al individuo por el solo hecho del nacimiento, de acuerdo con las normas legales de cada Estado. Nacionalidad adquirida, llamada también derivativa, es la que obtiene el individuo en virtud de un acto voluntario suyo, mediante el cual cambia su nacionalidad de origen por otra.

Para determinar la nacionalidad de origen hay tres sistemas: el del «jus soli», que impone al individuo la nacionalidad del suelo donde ha nacido, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres; el del «jus sanguinis», que confiere al individuo la nacionalidad de sus padres, con prescindencia del lugar de nacimiento; y el «mixto», en que se combinan los dos sistemas anteriores, con predominio de uno de ellos.

La Constitución del Ecuador (1946), al establecer que «los ecuatorianos son por nacimiento o por naturalización», acepta ambas clases de nacionalidad: la de origen y la adquirida. Y al decir que «son ecuatorianos por nacimiento, los nacidos en el territorio de la República» y que «se consideran también ecuatorianos por nacimiento, los nacidos en territorio extranjero que estén comprendidos en cualquiera de los casos siguientes: a) el de aquel que hubiere nacido en otro país, de padre o madre, o de padres ecuatorianos, cuando alguno de ellos o ambos estuvieren al servicio del Ecuador; b) el del hijo de padre o madre, o de padre y madre que, siendo ecuatorianos por nacimiento, se hallaren exilados o estuvieren transitoriamente ausentes del país; c) el de aquellos que, siendo hijos de padre y madre ecuatorianos, domiciliados en el extranjero, nacieren ahí y, al hallarse entre los 18 y 21 años, manifestaren su voluntad de ser ecuatorianos», establece el sistema mixto, con predominio del jus soli, para determinar la nacionalidad de origen. O sea que el Derecho Constitucional ecuatoriano señala la nacionalidad de origen principalmente mediante el sistema del jus soli, pero lo complementa con el sistema del jus sanguinis.

Mas, ¿qué ocurre con las personas nacidas en el Ecuador, de padres extranjeros al servicio de su patria, o exilados, o de tránsito en nuestro país? ¿Qué nacionalidad tienen? Si nos ceñimos a la legislación ecuatoriana —que imperativamente dispone que «son ecuatorianos

Otro de los requisitos generales del sufragio universal es la edad del elector. Las legislaciones de los Estados suelen fijarla entre los 18 y los 25 años, como una presunción de aptitud para el ejercicio del derecho electoral. Esta limitación obedece al hecho de que, "salvando el principio de la universalidad del sufragio, es lícito tener en cuenta los diversos grados de madurez en las

por nacimiento los nacidos en el territorio de la República— no podemos menos que concluir que son ecuatorianos por nacimiento. Si nos atenemos a la legislación del Estado cuya nacionalidad ostentan los padres, con seguridad concluiremos que son extranjeros. Luego ¿tienen ellas doble nacionalidad? No, porque según el Derecho Internacional Privado las personas no pueden tener más que una nacionalidad. Entonces, la única solución que cabe en este conflicto de nacionalidades es que, así como el Ecuador demanda la nacionalidad ecuatoriana para los que nacen fuera de sus fronteras, siempre que sus padres sean ecuatorianos al servicio de su patria, o exilados políticos, o transitoriamente ausentes del país, así también, en reciprocidad y para evitar conflictos, debe el Ecuador abstenerse de conferir nacionalidad ecuatoriana a quienes, habiendo nacido en su suelo, estén incluidos en uno de los casos anteriores. Esto lo manda la lógica jurídica y un elemental principio de reciprocidad, en virtud del cual, al arrogarse nuestro país el derecho de conferir su nacionalidad a algunas personas nacidas en suelo extranjero, debe también consentir que un país extranjero conceda su nacionalidad a algunas personas nacidas en suelo ecuatoriano. Sólo así se acoplan convenientemente disposiciones legales de distintos Estados y se evitan conflictos de nacionalidad, ya que el Derecho Internacional Privado ha proclamado el principio de que toda persona debe tener una nacionalidad y de que ninguna puede tener más de una. De esta suerte, quedan suprimidas por la ley internacional las dos anomalías jurídicas que resultan de que unas personas carezcan de nacionalidad (apátridas) y de que otras tengan nacionalidad plural.

Pero a pesar de la legislación internacional se producen a veces casos de nacionalidad múltiple y de falta de nacionalidad, debido principalmente a que unos Estados siguen en esta materia el principio del «jus soli» y otros el del «jus sanguinis». Antokoletz anota al respecto que «los individuos que nacen en territorio argentino, de padres italianos y franceses, son considerados como argentinos en la República Argentina, y como italianos y franceses en Italia o Francia (o sea que tienen doble nacionalidad). Por otra parte, los que nacen en Italia o Francia de padres argentinos, no son argentinos ni italianos, ni franceses, sino *heimathlosen*» (nombre con que designan los alemanes la falta de nacionalidad).

La naturalización o nacionalización es el acto por el cual una persona cambia su nacionalidad por otra. Cada Estado tiene el derecho de regular las condiciones, requisitos y demás formalidades de la naturalización, puesto que es una concesión que éste hace a los

diversas edades de la persona humana" (1) para efectos de atribuirle funciones y responsabilidades públicas. De esta manera, a quienes no hayan alcanzado la edad mínima requerida no les reconoce el Estado el ejercicio de los derechos electorales.

particulares. Pero el Estado de origen puede oponerse a que un nacional suyo obtenga otra nacionalidad, si prueba que tal cambio obedece al deseo de eludir el servicio militar o cualquiera otra carga de orden público. Sin embargo, por regla general, todo individuo está en libertad de solicitar una nacionalidad derivativa, con tal de que cumpla con los requisitos exigidos por el respectivo país, puesto que se ha reconocido internacionalmente que «toda persona tiene derecho a una nacionalidad» y que «a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad». (Art. 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Algunos tratadistas confunden los conceptos nacionalidad y ciudadanía, pese a que designan realidades jurídico-políticas totalmente diferentes.

La nacionalidad es una especial condición de sometimiento político de la persona a un Estado determinado, sea por el hecho de haber nacido en su territorio, sea por descender de padres naturales de ese Estado, sea por haber convenido voluntariamente en sujetarse políticamente a él. La ciudadanía, en cambio, «es una calidad que sólo pueden tener los nacionales, calidad que los habilita para ejercer los derechos políticos, es decir para participar, mediante la manifestación de su voluntad, en la creación de las normas superiores del Orden Jurídico» (Ramiro Borja y Borja.—Derecho Constitucional Ecuatoriano, Tomo I, pág. 85).

Alcorta señala con precisión la diferencia que existe entre estos dos conceptos: «La nacionalidad es el carácter que adquiere una persona por el hecho de pertenecer a una agrupación determinada, y la ciudadanía es el carácter especial que adquiere el que teniendo una nacionalidad disfruta de ciertos derechos en virtud de los cuales tiene intervención directa en la potestad política» (Cit. Carlos Salazar Flor.—Derecho Civil Internacional, pág. 145).

También Bielsa reconoce esta distinción, cuando manifiesta que «el que nace en la República Argentina es nacional, o sea que tiene la nacionalidad argentina; pero no es ciudadano mientras la ley no le atribuye el derecho de concurrir, con su voto, a la elección de los gobernantes» (Rafael Bielsa.—Derecho Constitucional, pág. 147).

De lo dicho se sigue que no hay ciudadanía sin nacionalidad, puesto que ésta es condición necesaria para aquélla, pero que sí hay nacionalidad sin ciudadanía, como en el caso del menor de edad o del mayor que no sabe leer ni escribir. Relación lógica que se establece en razón de la diferente extensión de estos conceptos, pues que nacionalidad tiene mayor amplitud que ciudadanía, desde que para ser nacionales se exige menos requisitos que para ser ciudadanos.

- (1) Giorgio Del Vecchio.—Ensayo sobre Sufragio Universal y Capacidad Política, publicado en la Revista de Estudios Políticos de Madrid Nº 117-118, de mayo-agosto de 1961.

Tampoco lo tienen quienes no poseen un **mínimo cultural**, en este caso: **saber leer y escribir**. Como la consignación del voto equivale a la emisión de una opinión política referente a **quiénes y por qué** deben integrar los órganos del Estado, es natural que se ha de exigir al elector nociones culturales básicas que acrediten que su decisión ha sido tomada en conocimiento de causa. La función electoral es esencialmente reflexiva y el elector es un funcionario público que está obligado a hacer una selección concienzuda entre diversas posibilidades del obrar. Para ello requiere un cúmulo de conocimientos básicos sin los cuales no le es posible hacer un acto reflexivo. Por eso, el **saber leer y escribir** es la presunción que la ley hace de que el elector posee tales conocimientos básicos.

Finalmente, el sufragio universal exige otros dos requisitos tendientes a establecer la plena capacidad intelectual y moral de los electores. El correcto desempeño de la función pública en que consiste el sufragio demanda que ni los enfermos mentales ni los culpables de infracciones penales puedan depositar sus votos, ya que sus opiniones políticas están viciadas de falta de aptitud intelectual, en el primer caso, y de falta de conciencia moral, en el segundo. La plena capacidad mental y moral de los electores es, pues, una condición inexcusable para el ejercicio del sufragio, que como hemos visto, constituye una función política esencialmente reflexiva mediante la cual el elector emite una opinión y manifiesta una voluntad. Porque como bien dice Posada, "el elector que designa un diputado y el ciudadano que vota una reforma legislativa, se detienen un momento, realizan un acto que pide cierta reflexión; votar no es permanecer pasivo: puede el elector que no vota, que se abstiene, no hacer política, a lo menos positiva; pero el que vota hace algo, determina su voluntad" (1).

Hemos revisado someramente los cinco **requisitos generales** del sufragio universal, que implican otras tantas limitaciones a la concesión de los derechos electorales, pero que sin embargo no

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político.—Tomo I, pág. 304.

alteran el concepto de la "universalidad" del sufragio, ya que éste no significa que pueden votar todos los habitantes de un Estado, incluidos los niños, los locos, los analfabetos, los delincuentes y los extranjeros, sino tan sólo que pueden hacerlo los miembros de un **cuerpo electoral** más o menos amplio, pero en todo caso, menos extenso que la masa social.

Aparte de estos requisitos **generales**, destinados simplemente a garantizar en los electores un mínimo de idoneidad mental y moral, existen requisitos **especiales** que imponen limitaciones discriminatorias y conviertan al voto en un privilegio concedido exclusivamente a determinadas **esferas sociales**. Esta restricción del sufragio opera en razón de la **condición intelectual**, del **sexo**, de la **fortuna** o de la **religión** de los electores, ya sea privando del voto a quienes no llenan estas especiales formalidades o bien otorgando mayor valor al voto de los que **satisfacen** las condiciones exigidas. En ambos casos, el resultado es el mismo: atribuir la decisión política a un reducido grupo de ciudadanos, a pretexto de que éstos son los más "aptos".

Si la restricción del sufragio se lleva a cabo mediante el segundo procedimiento, o sea otorgando mayor valor a los votos de determinada clase de electores (como los graduados universitarios, por ejemplo), se da el llamado **voto calificado**, que consiste en atribuir mayor influencia a ciertos votos según la consideración personal del elector, o bien en conferir votos adicionales —**voto plural**— a las personas que reúnan determinados requisitos de ilustración o fortuna, de tal manera que, mientras los ciudadanos comunes depositan un solo voto, los otros depositan dos o tres (1).

-
- (1) «El voto plural —dice Bernaschina— se opone al voto singular o igual. Consiste en que ciertos individuos, fuera del voto que les corresponde como ciudadanos, tienen votos adicionales por razones de fortuna, de ilustración u otras condiciones preferentes.

Con este sistema se quiere otorgar a los beneficiados una mayor influencia en las elecciones, a fin de evitar la igualdad que supone el sufragio universal.

A primera vista, el voto plural es antidemocrático, porque, en el fondo significa la vuelta al sufragio restringido; los votos de todos los ciudadanos se anulan entre sí y pasan a influir en forma decisiva los votos preferentes.

Esta última forma del voto calificado recibe el nombre de **voto plural** y "constituye un modo sencillo de aumentar la fuerza de aquellos electores a los que el Estado desea favorecer, pues ofrece la posibilidad de establecer diferencias a favor de los electores más "expertos" y "responsables" concediéndoles votos adicionales, y, con todo, permite incluir en el sistema un amplio contingente de electores que dispongan cada uno de un voto" (1). Pero de cualquier manera en que se lo establezca, es lo cierto que el **voto calificado** destruye la igualdad de los hombres frente a los derechos electorales y se opone al principio democrático de la igualdad, resumido en la fórmula "un hombre, un voto".

Los tratadistas han reaccionado exigiendo que el voto sea igual que todos los ciudadanos tengan la misma influencia y todos los votos igual valor. Así lo disponen casi todas las legislaciones vigentes.

El voto plural se aplicó en Bélgica desde 1895 hasta 1919. Se concedía hasta un máximo de tres votos por ciudadano. Tenía derecho a un voto complementario todo individuo mayor de 35 años, casado o viudo, con descendencia legítima, que pagara al Estado una contribución personal no inferior a cinco francos, o fuese dueño de una propiedad de un valor mínimo de dos mil francos, o al que tuviera una renta mínima de cien francos. Se atribuían dos votos a los ciudadanos que poseyeran un título académico de la enseñanza superior, a los que hubieran ocupado u ocuparen un cargo relacionado con la enseñanza superior, a los que hubieran ocupado o ocuparen un cargo relacionado con la enseñanza media del grado superior u otra función pública.

En Inglaterra se ha usado un sistema que se llama voto múltiple; pero, en el fondo, implica el establecimiento del voto plural. De acuerdo con las leyes de 1867 y 1884 se practicaba el sufragio plural sobre la base de las llamadas franquicias. Una persona podía reunir varias franquicias por tener las cualidades de propietario o arrendatario de bienes rústicos o urbanos en diversas circunscripciones y podía votar en todos los lugares en que las tuviera, para lo cual las elecciones duraban varios días (the house hold franchise y the lodge franchise). Actualmente se ha limitado a dos votos el máximo que cada ciudadano puede emitir; pero debe hacerlo en un mismo día, con lo que se ha restringido enormemente su aplicación.

Otra variante del voto plural es la que tiene por base la familia. Se da derecho a tantos votos adicionales como hijos legítimos menores tenga el ciudadano, más el de su mujer u otras personas que vivan en su hogar. Se practica actualmente en Portugal y no es más que una simple modalidad del voto plural, que algunos llaman voto familiar. (Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 380 y 381).

- (1) W. J. M. Mackenzie.—Elecciones Libres, pág 33.

Al referirse a esta cuestión, Posada afirma que "la fórmula sencilla del sufragio, en lo que a su determinación se refiere, es aquella bien conocida de **un hombre, un voto**; pero la consideración de la desigualdad natural de los hombres, y el temor de que una aplicación pura y simple del sufragio produzca una tiranía de las mayorías numéricas, ha hecho a muchos pensar en la necesidad de atenuar los efectos igualitarios del sufragio, ideando al efecto, entre otros medios, el de valorar de una manera apriorística, y a partir de supuestos más o menos exactos, el voto de los ciudadanos, atribuyendo a éstos más o menos fuerza electoral." Añade luego este autor que "el voto plural, como su mismo nombre lo indica y se infiere, sobre todo, del sistema opuesto, denominado del voto único o simple, consiste, en efecto, en conceder a los electores que tienen ciertas condiciones, más de un voto; es decir, un sufragio que vale dos o tres votos más, que el concedido a los ciudadanos que no son más que ciudadanos" (1).

De este modo, en oposición a las elecciones universales, las elecciones restringidas limitan el cuerpo electoral por razones de condición intelectual, sexo, fortuna o religión.

La primera limitación puede efectuarse de dos maneras: negando el voto a quienes no tienen un determinado grado de preparación cultural, o bien concediéndolo a éstos, pero al mismo tiempo otorgando votos adicionales —voto plural— o voto de mayor valor —voto calificado— a los electores que acreditan un título univeristario o cualquier otro signo de instrucción, de suerte que la voluntad política de éstos prevalezca sobre la de aquéllos. Los defensores de este sistema manifiestan que "no es justo ni útil que el voto de individuos ignorantes y analfabetos tenga el mismo valor que el de los más sabios", y que a esta injusticia se debe el que "no pocos hombres de cultura y de estudio se abstengan de participar en la vida política e incluso en las votaciones",

(1) Adolfo Posada.—El Sufragio, pág. 118.

por lo que, como "el número de indoctos o semindoctos, que constituyen la llamada masa electoral, es en gran medida mayor que el de los doctos, la consecuencia práctica es que a los primeros, y no a los segundos, está confiada la suerte de la nación (1).

La segunda limitación —en razón del sexo— determina la exclusión electoral de las mujeres, restricción que no es menos injusta que la anterior

La tercera limitación, basada en la fortuna, genera el denominado sufragio censitario, en virtud del cual se toma en cuenta la cuantía tributaria o cualquier otro signo de riqueza de los individuos para efectos de concederles el voto (2).

Finalmente, la limitación de orden religioso sitúa al margen de los derechos electorales a quienes no profesan determinada religión. De todas las limitaciones, es ésta la más injusta y peligrosa, porque viola los más elementales principios de convivencia civil-

- (1) Giorgio Del Vecchio.—Ensayo sobre «Sufragio Universal y Capacidad Política», publicado en la Revista de Estudios Políticos de Madrid Nº 117-118, de mayo-agosto de 1961, pág. 164.
- (2) En el Ecuador, el sufragio censitario fue suprimido en la Constitución de 1852. Todas las anteriores lo consagraron. Respecto de él decía el gran pensador y político liberal, don Vicente Rocafuerte, en los albores de nuestra vida independiente, que «de cualquier modo que se considere, es peligroso e impolítico, muchas veces ridículo, y siempre injusto, fundar en la riqueza el derecho de votar. Si la suma o cantidad de bienes de los sujetos en quienes deba recaer el derecho es considerable, será excluir la mayoría del pueblo, y unirla en un interés común contra aquellos que lo sostienen; y como quiera que el poder está siempre en la mayoría, ésta puede muy bien destruir un gobierno semejante y sus apoyos en el momento que quiera. Si para evitar este peligro se fija como regla para el derecho una pequeña suma de bienes, esto mismo hace la libertad despreciable, por ponerla en competencia con unas cosas accidentales e insignificantes. Cuando una yegua pariese por fortuna un potro o una mula que valiese la suma estipulada, y diese a su dueño el derecho de votar, o muriendo se lo quitase, ¿en quién estará el origen de tal derecho? ¿Sería en el hombre o en la mula? Cuando nosotros consideramos cuántos medios hay de adquirir bienes sin mérito, y de perderlos por desgracia, rechazamos la idea de elegir la riqueza por base de los derechos». (Rocafuerte y las Ideas Liberales de América Independiente. Volumen V, pág. 72).

zada y propicia la funesta intervención clerical en la vida política del Estado (1).

En resumen, las elecciones **restringidas**, fundadas en cualquiera de las limitaciones vistas, son opuestas al ideal democrático de la igualdad, que en materia electoral se expresa mediante la fórmula "**un hombre, un voto**". Por eso el Derecho Constitucional moderno consagra el sufragio igual y universal —de amplia base popular— como uno de los más caros principios de la teoría y práctica de la democracia.

c) **Elecciones obligatorias y voluntarias.**—La función electoral, como hemos visto, es uno de los medios por los cuales el pueblo realiza su acción política concreta, acción que en este caso consiste en elegir gobernantes. Para el efecto, se forma un **cuerpo electoral** compuesto de todos los ciudadanos con derecho a voto, quienes representan a la totalidad de la masa social y están llamados a interpretar su voluntad y sus sentimientos. Al votar, cada uno de los electores "**cumple una función pública**", debiendo velar por los intereses del conjunto de los ciudadanos y no sólo por el suyo propio" (2). Desde este punto de vista, elegir es una **función pública**, porque implica la ejecución de un acto de interés general, cual es determinar la integración de los principales órganos directivos del Estado, y también porque en la ejecución de este acto el elector está obligado a "**interpretar por sí, en la medida de su capacidad, el sentir y el querer de la colectividad**" (3). Consecuentemente, el elector es un **funcionario público**.

(1) Durante el sangriento régimen teocrático presidido por García Moreno, se promulgó en el Ecuador la Constitución de 1869, llamada la «Carta Negra», cuyo artículo 9º establecía que «la religión de la República es la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra, y se conservará siempre, con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar». Y el artículo 10º mandaba que para ser ciudadano se requiere ser católico, y para votar, ser ciudadano, con lo cual se imponía la execrable limitación de orden religioso al ejercicio de los derechos políticos.

(2) W. J. M. Mackenzie.—**Elecciones Libres**, pág. 28.

(3) Adolfo Posada.—**Tratado de Derecho Político**, Tomo I, pág. 305.

blico encargado de seleccionar a las personas que deben desempeñar los cargos políticos de naturaleza electiva. En tal sentido ha de entenderse la afirmación de Posada de que el sufragio, en el Estado, es una función política, merced a la cual se procura la intervención expresa, reflexiva, normalizada de una amplia representación del todo social, en las tareas políticas oficiales (1).

Ahora bien, la consecuencia principal que deriva de que elegir sea una función, es que el elector está obligado a votar, de la misma manera que el funcionario lo está a ejercer su función. Nace así el concepto de la elección **obligatoria**, en la que la emisión del voto es para cada ciudadano un derecho y un **deber** cívico irrenunciable, en oposición a la elección **voluntaria** o **facultativa** en que la emisión del voto es un derecho renunciabile de cada ciudadano.

La elección **obligatoria** se funda en la idea de que el voto es un deber. Por tanto, la ley compele al elector a participar en todos los actos electorales para los que sea convocado, bajo amenaza de una sanción legal si se abstiene injustificadamente.

Como bien dice Posada en su interesante trabajo sobre el sufragio, "el voto obligatorio entraña la idea de que el deber del sufragio, como deber concreto de votar, puede ser no sólo declarado a la manera de un principio dogmático constitucional, sino exigido prácticamente mediante la coacción, en virtud de la aplicación posible de una pena" (2). Es este carácter coercitivo el que distingue al voto obligatorio, que es, por eso, un voto arrancado por la fuerza de la ley. En esta clase de elecciones, no pertenece al elector la decisión de si ha de votar o no, sino únicamente la de cómo ha de hacerlo. En cambio, en las elecciones **voluntarias**, que parten del supuesto de que el voto es un derecho renunciabile, el elector es dueño de la doble decisión de si votar o no y de cómo votar.

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 458.

(2) Adolfo Posada.—El sufragio, pág. 51.

Esto suscita la cuestión de si el voto es un derecho o un deber, cuestión sobre la que los juristas han debatido largamente. Hoy se estima generalmente que es ambas cosas a la vez, pues "que el sufragio sea una función (es decir, un deber), no es incompatible con su consideración como un derecho" (1). Así piensan muchos tratadistas de importancia, entre ellos Posada, quien explica esta concepción dualista diciendo que "el derecho al sufragio arranca del hecho mismo de su existencia: desde el momento en que, por virtud de una evolución histórica, el sufragio se ha llegado a constituir como órgano del Estado, los miembros de éste que reúnan las condiciones que aquél exige, tienen derecho a ejercerlo". Y luego añade: "La concepción del elector, como funcionario representante del Estado, convierte el sufragio en deber cívico, de ciudadanía" (2). Se ha llegado así a la conclusión de que el voto es, simultáneamente, un derecho político y un deber cívico, que no pueden ser renunciados por su titular, so pena de transgredir la ley y de hacerse acreedor a una sanción legal.

Dice Mackenzie que "las razones efectivas en favor del voto obligatorio son: que el voto constituye un deber y que el Estado debe procurar todo lo posible por fomentar la presión social o la obligación moral de votar. La palabra "apatía" puede inducir a confusión, ya que un elector puede ser apático tanto si vota como si deja de votar, y, además, se dan abstenciones premeditadas. Lo razonable del voto obligatorio es que, en todo caso, vale más votar, aunque sea apáticamente, que abstenerse. El ejemplo más antiguo de este argumento se halla en las leyes de Solón promulgadas en Atenas, en el siglo VI antes de Cristo, que exigían que en los casos de pugna interior todos los ciudadanos debían unirse a uno u otro bando, bajo pena de verse privados del

(1) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 308.

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 309.

derecho de sufragio, ya que la abstención de una gran masa de ciudadanos fomenta la tiranía" (1).

"Los partidarios del **voto obligatorio** —escribe, por su parte, Antokoletz— afirman que la sociedad política que ha organizado su gobierno sobre la base del sufragio, necesita que los electores voten en gran número para que el gobierno funcione legítimamente. Añaden que si el voto facultativo se justifica en la teoría del sufragio considerado como derecho del individuo, el voto obligatorio fluye del deber correlativo a ese derecho. Alegan, por último, que solamente con el voto obligatorio está el Estado en condiciones de combatir la indiferencia por la cosa pública, que perjudica la buena organización falseando el concepto del sufragio universal y permitiendo el acaparamiento de las funciones gubernativas por los políticos profesionales" (2).

Las elecciones obligatorias, fundadas en el principio de que el voto es un derecho político y un deber cívico irrenunciables, buscan combatir la deserción electoral y la apatía de los ciudadanos en relación a los asuntos del Estado. Sin embargo, "a la mayoría de la gente le parece **razonable** que una de las libertades democráticas consista en la facultad de no votar por ninguna de las alternativas que se le ofrecen, pues se presume que el voto es un derecho y no un deber, y, por tanto, las fluctuaciones en el total de votos pueden considerarse un índice del estado de opinión tan significativo como las fluctuaciones de los votos favorables a los partidos" (3). Por eso es menester señalar que no hay incompatibilidad de principios entre la libertad democrática y el **voto obligatorio** pues éste no anula la libre determinación electoral de cada individuo. El hecho de que el ciudadano esté obligado a concurrir a las urnas, bajo la amenaza de una sanción legal si no lo hace, no significa que esté constreñido a votar en un determinado sentido,

(1) W. J. M. Mackenzie.—**Elecciones Libres**, pág. 142.

(2) Daniel Antokoletz.—**Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo**, Tomo II, pág. 438.

(3) W. J. M. Mackenzie.—**Elecciones Libres**, pág. 142.

puesto que subsiste la plena libertad en cuanto al contenido del voto.

d) **Elecciones individuales y elecciones corporativas.**—A más de las ya vistas, todas ellas de tipo **individual**, en que cada ciudadano vota en su propio nombre y por sus propios derechos, existe otra clase de elecciones: las **corporativas**, en las cuales el derecho a votar no pertenece a los individuos sino a los grupos. Son éstos los titulares del derecho electoral y los encargados de ejercer la función de elegir gobernantes. En lugar de que cada persona acuda a las urnas a depositar su voto, como ocurre en las elecciones **individuales**, en las **corporativas** cada grupo organizado y reconocido por el Estado tiene derecho a un voto y lo consigna por medio de su representante. Esto significa que el elemento individual ha sido reemplazado por el elemento corporativo en el ejercicio del sufragio. Por ello este sistema, a juicio de Bernaschina González, “más que un correctivo del sufragio universal, es una concepción distinta del ciudadano, ya que no vale como individualidad, como voluntad particular; ahora su opinión interesa en relación con el gremio o grupo profesional a que pertenece” (1).

La teoría corporativista considera que el Estado se compone de grupos de interés —**corporaciones**— antes que de individualidades humanas. Para ella, como anota Duguít, “no son sólo los individuos y los partidos los elementos constitutivos de la nación; hay otros elementos que forman la infraestructura resistente del edificio social: son los grupos fundados sobre la comunidad de intereses y del trabajo, los grupos profesionales, dando a esta expresión el sentido más amplio” (2), y a estos grupos están atribuidos ciertos derechos políticos, entre ellos el del sufragio. El individuo sólo indirectamente participa en la actividad electoral,

(1) Mario Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional. Tomo I, pág. 383.

(2) Cit. Bernaschina González.—Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 351.

o sea por medio de la agrupación profesional a la que pertenece. Se ha desplazado, pues, el centro de gravedad político del individuo al grupo. En esto consiste el sistema corporativo.

Como se ha visto, las elecciones **corporativas** obedecen a una diferente manera de concebir la integración del Estado y la representación política. En ellas, no son los individuos —en tanto que unidades constitutivas del Estado— los que hacen efectiva la representación, reflejando el sentir y el querer de la masa social a través del sufragio, sino que son los grupos profesionales o gremiales —tenidos como los elementos que sustentan al Estado— los órganos electores encargados de recoger las aspiraciones corporativas y de expresarlas mediante el voto. Según este sistema, el ciudadano no tiene valor político como individualidad, como portador de una voluntad singular, sino solamente en cuanto forma parte de una agrupación profesional o gremial conexas con cualquier rama de la actividad humana. Y son estas sociedades especiales —asociaciones laborales, artísticas, culturales— las que ejercen la función de elegir gobernantes.

Este sistema fue puesto en práctica en el Estado fascista italiano y en el Estado corporativo portugués, que se fundaron en el principio de que los grupos profesionales y gremiales, formados por el vínculo del trabajo, son las unidades políticas que integran la entidad estatal (1). “El Estado fascista —afirma Cole— debe concebirse no sólo como un conjunto de individuos, sino de individuos agrupados según sus diversas funciones en cierto número de corporaciones mediante las cuales se relacionan con la vida del Estado y participan en ella. Después del Estado propiamente tal, las corporaciones forman el siguiente orden de

-
- (1) Al respecto comenta Sánchez Viamonte que el fascismo «adapta e impone el sistema corporativo como una manera de esclavizar al trabajo y a los trabajadores, como un medio efficacísimo de asegurar los privilegios del capital; como el instrumento más adecuado para la opresión política y económica de la clase capitalista. El corporativismo fascista tiene por objeto principal la jerarquización de las clases sociales». (Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 53).

realidades, y en ellas, bajo la tutela del Estado, la vida de la nación se expresa" (1). Lo mismo puede decirse con respecto al actual Estado corporativo de Portugal, en el que, según expresión de Oliveira Salazar, "por medio de la organización corporativa, la vida económica adquiere la categoría de elemento de la organización política" (2).

En la **Carta del Trabajo**, sancionada en Italia en 1927, se establecía que "las Corporaciones constituyen la organización unitaria de las fuerzas de producción, y representan integralmente sus intereses.—En vista de esta representación integral, siendo los intereses de la producción intereses nacionales, las Corporaciones están reconocidas por la ley como órganos del Estado" (Art. VI). Por su parte, la Constitución lusitana manifiesta que "el Estado portugués es una República unitaria y corporativa" (Art. 5) y que "todas las actividades de la nación estarán orgánicamente representadas en los organismos corporativos y a ellos corresponde tomar parte en la elección de los concejos municipales y las juntas provinciales, así como la constitución de la Cámara Corporativa" (Art. 20). (3).

En otros países, si bien no se ha llegado a aceptar íntegramente el sistema corporativo, al menos se ha combinado este tipo de representación con la individual, de tal modo que en los parlamentos han dejado oír su voz los representantes de las corporacio-

(1) G. D. H. Cole.—**La Organización Política**, pág. 80

(2) Antonio de Oliveira Salazar.—**Habla Salazar**, pág. 65.

(3) La Constitución portuguesa consagra, además, el voto familiar para la integración de los Concejos (municipales). Dice su Art. 19 que «el derecho de elección de los Concejos corresponde exclusivamente a las familias. Este derecho es ejercido por los cabezas de familia respectivos». En esta forma, ellas constituyen también un elemento político capaz de ejercer derechos cívicos, para lo cual «el Estado asegura la constitución y la defensa de la familia, como fuente de conservación y de desarrollo de la raza, como base primaria de la educación, de la disciplina y de la armonía social, y como fundamento del orden político y administrativo, mediante su vinculación a la freguesia y al municipio, así como mediante su representación en los órganos de estas entidades (Art. 12).

nes. Lo cual ha ocurrido en virtud de que ha sido menester “reconocer que, en efecto, en la sociedad no hay sólo individuos, y que es preciso que de alguna manera se advierta en su vida, la acción del otro elemento que al lado del individual existe en la sociedad política, a saber: **del elemento social**” (1). Este es el origen de la representación **funcional** que existe en muchos parlamentos y que alguna vez se practicó en el Ecuador por medio de los “senadores funcionales” que representan y defienden diversos órdenes de intereses particulares dentro del Estado (2).



(1) Adolfo Posada.—El Sufragio, pág. 154.

(2) Esta clase de representación fue establecida por la Constitución de 1946.

CAPITULO IX

EL ESTADO Y LA IGLESIA

SECCION PRIMERA.—RELACIONES ENTRE EL ESTADO COMO SOCIEDAD TOTAL, Y LA IGLESIA, COMO SOCIEDAD ESPECIAL

Las iglesias de todos los cultos son sociedades especiales creadas para la consecución de una determinada categoría de fines: los fines religiosos. Están fuera de su alcance todos los demás propósitos humanos, cuya competencia recae sobre el Estado, como representante de la sociedad civil ordenada jurídicamente, o sobre las corporaciones especiales que dentro de él operan al amparo de sus leyes. El Estado, en cambio, es una sociedad total, porque envuelve al individuo en todos sus aspectos y le provee para la consecución de todos sus fines; porque enmarca la totalidad de la vida social y comprende dentro de sí a todas las demás corporaciones. Y es, además, una sociedad soberana, porque dentro del grupo humano que él organiza su autoridad ocupa un lugar de preeminencia que no puede ser disputado por entidad alguna dentro

de su territorio. En otras palabras, el Estado existe por sí mismo —es una sociedad perfecta, como dicen algunos— y no incorporado y dependiente de otra sociedad de la cual es parte.

Para decirlo de otra manera, las iglesias son grupos **univinculados**, cuyo ligamen interno obedece a la defensa común de un solo orden de valores y la persecución de una sola categoría de fines: los valores y los fines religiosos. El grupo existe a causa de o para la realización y disfrute de estos valores. De tal comunidad de propósitos nace para los individuos el vínculo que les mantiene ligados entre sí y una solidaridad tan intensa como puede ser la que surge de la coincidencia de propósitos entre los hombres. El Estado, en cambio, es un grupo **multivinculado**. Su *raison d'être* no reside en la defensa y conservación de un solo orden de intereses sino de una multitud de valores, para cuya realización se ha organizado el grupo. Los miembros de éste se hallan vinculados entre sí por múltiples lazos que se cruzan y entrecruzan, dando a la entidad social una gran cohesión. Este complejo sistema de vínculos hace del Estado una **sociedad total**, capaz de comprender a los individuos y a las corporaciones en todos sus aspectos de interacción social.

De esto se colige que no puede haber más que un orden de relaciones entre las iglesias de los diferentes cultos religiosos y el Estado: el de absoluta y total sujeción jurídica de aquéllas bajo éste. Es decir, un orden de relaciones similar al que existe entre el Estado y las sociedades especiales de carácter científico, artístico, cultural, deportivo, social o de cualquier otra índole que funcionan dentro de su ámbito territorial. Porque desde el punto de vista jurídico no cabe hacer diferencia alguna entre las comunidades religiosas y las otras agrupaciones especiales, para efectos de determinar la naturaleza de sus relaciones con el Estado bajo cuyo ordenamiento legal viven. Todas ellas, sin excepción alguna, están obligadas por igual a respetar las leyes estatales, que señalan el marco dentro del cual su desenvolvimiento, en tanto que lícito, es objeto de la protección jurídica del Estado.

No hay que olvidar que el Estado, por el hecho de ser una **entidad soberana**, asume una posición de supremacía dentro de su territorio y ostenta el monopolio de la coacción física legítima contra todas las corporaciones y personas que pretendan resistir su autoridad. Para este fin está dotado de un poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo, que no puede ser contrariado ni individual ni colectivamente. Y en hablando de sociedades especiales, lo mismo da que sean de carácter religiosos o secular para efectos de que se sometan enteramente a ese poder.

Lo dicho hasta aquí nos da una idea de la posición jerárquica en que están situadas las iglesias de los diferentes cultos con respecto al Estado, así como la índole de sus relaciones. Hemos visto que las organizaciones eclesiásticas —consideradas desde un punto de vista objetivamente jurídico como simples sociedades especiales encargadas de la consecución de una determinada categoría de fines— están sometidas a la autoridad y leyes del Estado y ocupan con respecto a él una posición subordinada. Muy lejos de ser técnicas, por tanto, la concepción de quienes pretenden ubicar a la iglesia —concretamente: a la **católica romana**— en pie de igualdad con el Estado, con capacidad para negociar con él **de poder a poder**, mediante “concordatos” (1) u otros instrumentos semejantes destinados a delimitar las esferas de competencia de las autoridades civiles y de las religiosas.

Lo acertado, desde el punto de vista técnico-jurídico, es considerar al Estado como una sociedad total, dentro de la cual fun-

(1) En el Vocabulario Político elaborado por el Centro de Estudios y Documentación Sociales de México se define al Concordato como el «Acuerdo entre el Papado y un gobierno fijando los respectivos derechos y obligaciones en relación de uno con otro, el estado legal del clero católico y de las órdenes religiosas, subsidios del Estado para la Iglesia, condición de las escuelas religiosas, protección a la propiedad de la Iglesia, influencia del Estado en el nombramiento de obispos, etc. Equivale a una convención internacional. En algunas ocasiones, si no puede llegarse a conoertar un concordato, se conviene un *modus vivendi*, acuerdo menos oficial con finalidades similares» (Revista «Panoramas» Nº 6, noviembre-diciembre de 1963).

cionan diversas sociedades menores encargadas de la consecución de finalidades específicas. Entre esas sociedades menores están las iglesias de los diversos cultos, que persiguen o deben perseguir objetivos estrictamente religiosos dentro de la esfera de libertad que el Estado les concede. En el ejercicio de las funciones que les son propias, las iglesias deben obediencia al Estado, dado que el poder de éste es, con relación al poder de las agrupaciones menores que dentro de su territorio existen, un poder superior, supraordinado a todos ellos. Heller afirma con razón que "el poder del Estado tiene que ser, desde el punto de vista del Derecho, el poder político supremo, y desde el punto de vista del poder, el poder político normalmente más fuerte, dentro de su territorio" (1). Esto significa que los poderes de las sociedades especiales —inclusas las iglesias— deben estar subordinados a la autoridad y leyes del Estado, que son las que condicionan su existencia.

El examen de los ordenamientos normativos que rigen al Estado y a las organizaciones religiosas reafirma nuestra consideración anterior. En efecto, las reglas de conducta dictadas por la autoridad pública —leyes— son normas sociales obligatorias, cuya violación conlleva para el transgresor la aplicación de una pena que le impone el Estado en ejercicio del monopolio de la coacción física legítima de que dispone. En cambio, las reglas de conducta impartidas por las iglesias tienen sólo la calidad de normas ético-religiosas y su contravención no conlleva el ejercicio de coacción física contra los infractores. La coercibilidad —o sea la facultad de exigir su cumplimiento por medio de la fuerza— es una característica exclusiva de las normas del Estado, que les distingue de todas las demás normas que rigen la conducta humana. De esto se infiere que, mientras las normas de procedencia estatal obligan por igual a todas las personas que habitan el territorio del Estado, bajo la amenaza de una sanción legal en caso de inobservancia,

(1) Hermann Heller.—Teoría del Estado, pág. 265.



las normas dictadas por las autoridades eclesiásticas sólo obligan —y eso moralmente— a la parte de la población que profesa ese credo religioso. Son, por tanto, dos órdenes diversos de normatividad, de los que el del Estado está supraordinado al eclesiástico, pues le obliga y condiciona su validez sin estar, a su vez, obligado o condicionado por éste.

De otro lado, las iglesias son agrupaciones de carácter personal, que ejercen dominio espiritual sobre sus fieles sin consideración al lugar donde ellos se encuentran, mientras que los Estados son organizaciones territoriales, dotadas de soberanía y autoridad para ordenar jurídicamente la vida de los hombres e instituciones que habitan un determinado territorio. Esto también nos lleva a concluir que entre el Estado y las iglesias de los diversos cultos no cabe otro orden de relaciones que el de la absoluta y total sujeción jurídica de éstas bajo aquél. Orden de relaciones que es básicamente igual al que existe entre el Estado y las sociedades especiales que operan dentro de su ámbito territorial, dado que las iglesias, consideradas desde un punto de vista exento de dogmatismo, no son más que corporaciones especiales encargadas de la consecución de una determinada especie de fines humanos: los fines religiosos. El hecho de su vinculación internacional, o de que formen parte de una organización supra-estatal, no altera la índole de sus relaciones con el Estado, ya que hay también otras sociedades especiales que responden a una organización internacional, sin que por ello dejen de tener la calidad de corporaciones insertas en el Estado y enteramente sometidas a su soberanía.

Pero, como lo hace notar Santamaría de Paredes, "aunque la relación jurídica entre la iglesia y el Estado es justamente la misma que la que éste mantiene con las sociedades consagradas a otros fines de la vida humana, exige, sin embargo, su estudio más detenida consideración, por las discordias que en otro tiempo existieron entre el sacerdocio y el imperio, y por la incompatibilidad que hoy pretende establecer el ultramontanismo entre los deberes del católico y los principios del Derecho público mo-

dermo" (1). En efecto, la dosis de fanatismo e intolerancia que es inherente a todo credo religioso —y en especial a la secta de los católicos— ha perturbado el trato de una cuestión básicamente sencilla, convirtiéndola en uno de los asuntos más delicados del Derecho Público y en causa de frecuentes discordias entre el poder político y el eclesiástico. Y todo esto porque, como lo advierte el escritor católico Angel Ossorio, "detrás de muchas propagandas pías, de muchas manos cruzadas, de muchos ojos en blanco, de muchas invocaciones a la Divinidad, de mucha buena prensa, de muchos escapularios, acampa un vivero de concejales y diputados, con unos apetitos terrenos, de lo más terreno, por no decir de lo más subterráneo" (2). Son ellos los que abusan inmoderadamente de la religión y la utilizan como instrumento de dominación política, haciéndola chocar contra el Estado, que defiende sus legítimos intereses de ordenación social.

Las relaciones entre las iglesias y el Estado han merecido una especial consideración por parte de muchos tratadistas del Derecho Político, no sólo porque las organizaciones religiosas han ejercido en todo tiempo un gran poder sobre los individuos y las sociedades, exigiéndoles obediencia política y restando buena parte de la vida pública de las personas al dominio del Estado, sino también porque las iglesias, consideradas como organizaciones sociales, acusan en el tiempo una duración mayor que la de otros tipos de organización colectiva. En realidad, el hinduismo y el judaísmo tiene ya más de 3.500 años de vida; el budismo, el confucionismo y el taoísmo, cerca de 2.500; el cristianismo, 1900; el mahometismo, 1.300; y así, por este orden, muchas otras sectas religiosas tienen muy larga duración, aun cuando no estén tan difundidas como las anteriores. Esto confiere cierta importancia a las relaciones de los grupos religiosos con el poder civil y justifica

(1) Vicente Santamaría de Paredes.—Curso de Derecho Político, pág. 214.

(2) Angel Ossorio.—Cartas a una señora sobre temas de Derecho Político, pág. 120.

el especial tratamiento que ellas han recibido de los investigadores del Derecho Político.

SECCION SEGUNDA.—CONCEPCIONES LAICA Y CONFESIONAL DEL ESTADO

La supeditación jurídica en que, con respecto al Estado, están colocadas las corporaciones religiosas, no implica para éstas un estrechamiento de su esfera de libertad por parte de aquél. Todo lo contrario. El Estado les garantiza, mediante su ordenamiento jurídico, la pacífica predicación de su evangelio y de su doctrina, la libre actividad misional y de culto, la administración de sus sacramentos por aquellos a quienes la autoridad eclesiástica ha llamado y ordenado. Todo esto, naturalmente, dentro del orden y la moral públicos. En otras palabras, la libre difusión de cualquier culto religioso está garantizada por el Estado a condición de que sus enseñanzas no sean contrarias al orden público o a la moral de la comunidad. De donde se infiere que está vedado a las iglesias apartarse de su misión evangelizadora, arrogarse atribuciones propias del poder político y contravenir el ordenamiento jurídico del Estado. Prohibición que se extiende por igual a todas las sociedades especiales, así de carácter religioso como secular, que operan dentro del territorio estatal.

Y a propósito de esto, se hace necesario distinguir dos partes en toda organización religiosa: su dogma y su culto. El dogma está integrado por el conjunto de creencias *a priori* que constituyen su estructura ideológica y su sistema de mitos. En tal sentido, como lo observa Menzel, “el dogma religioso es algo que incumbe sólo a la Teología” (1) y que escapa de la regulación jurídica

(1) Adolfo Menzel.—Introducción a la Sociología, pág. 235.

del Estado. El culto, en cambio, es la expresión externa de la religión, que suscita relaciones colectivas y conductas humanas que forman parte de lo social y que tienen que ser reguladas por la norma del Derecho. En este caso no se trata ya, como en el dogma, de una relación socialmente invisible entre el individuo y su dios único o vario, sino de actos colectivos y manifestaciones públicas ante los que el Derecho no puede permanecer impasible y se ve obligado a disciplinar, sea permitiendo su realización o sea prohibiéndola por consideraciones de moralidad o de orden público. El ejercicio del culto, de otro lado, necesita una organización sacerdotal especializada, que muchas veces ha llegado a constituir verdaderos estamentos o clases sociales y a detentar inmensas riquezas, organización que, por afectar los intereses colectivos, ha debido ser reglamentada por las leyes del Estado.

No se trata, en este caso, de que el Estado califica o descalifica las afirmaciones dogmáticas de la religión, ni que entra a analizar el contenido y veracidad de sus dogmas. Este es asunto que incumbe exclusivamente a la Teología y a los teólogos y ante el cual el Estado es incompetente. Se trata, en cambio, de regular jurídicamente por el Estado el ejercicio del culto religioso, en la medida en que éste tiene implicaciones sociales que comprometen el interés de la comunidad. Como acertadamente afirman Carter y Herz, "es verdad que la ciencia política no puede fallar sobre la legitimidad definitiva de las verdades religiosas, pero sí tiene que reconocer la existencia de creencias religiosas individuales como un hecho objetivo, y tiene que admitir las religiones organizadas como una institución social políticamente importante" (1). La consecuencia de esto es que las manifestaciones externas del culto, en cuanto forman parte del fenómeno social, caen dentro de la órbita del Derecho y quedan sujetas a su sistema normativo.

(1) Gwendolen M. Carter y John H. Herz.—Gobierno y Política en el Siglo XX, pág. 175.

Esta forma de entender el problema de las relaciones entre el poder civil y el eclesiástico conduce a la concepción **laica** del Estado, extendida a los países de Occidente a partir de la Revolución Francesa de 1789, que se caracteriza no solamente porque el Estado no profesa religión alguna, sino también porque frente a él todas las religiones poseen idénticos derechos, puesto que tienen idéntico valor, como expresiones que son de la íntima conciencia de las personas.

El laicismo, pues, en la medida en que asegura que el Estado ¹ no profesa ninguna religión, es al mismo tiempo la garantía, para cada ciudadano, de que ninguna coacción política le obligará a adoptar alguna o a renegar de la que profesa. Este régimen es, por tanto, no sólo el más adecuado al tiempo presente, sino también el único que puede garantizar una total libertad religiosa en beneficio de todos los cultos, estableciendo entre ellos una rivalidad de buena conducta que es muy favorable al desarrollo de la moral pública.

El régimen **confesional**, que el contrario al **laico**, proclama en cambio una "religión de Estado", ya que, como ha explicado León XIII en más de una Encíclica, la recta doctrina acerca de la constitución de la sociedad política manda al Estado, lo mismo que a los hombres, profesar una religión. Empeñado en asumir el monopolio religioso dentro de la sociedad, el confesionalismo rechaza el laicismo estatal tachándolo de "indiferentismo". Romanos manifiesta, en su obra **El Estado en el Pensamiento Católico**, que el laicismo es en filosofía insostenible y en teología herético, puesto que "implica que todas las Iglesias son iguales, porque ninguna de ellas tiene la plena verdad, y que la opinión individual de las personas determina lo que es cierto, lo que es bueno y cuál es la palabra de Dios. Por consiguiente niega la revelación divina y la Iglesia como institución creada por Cristo para la salvación de las almas. El indiferentismo, unido con el principio de libertad religiosa o libertad de conciencia, basada sobre el indiferentismo, significa la negación de la verdad objetiva en

el orden religioso, es decir, de la revelación divina, y filosóficamente niega la capacidad de la razón humana para alcanzar la verdad objetiva. El indiferentismo, pues, no es otra cosa que el agnosticismo religioso y filosófico. Es obvio que la teoría filosófica y teológica del indiferentismo excluye la naturaleza, fin y propósitos de la Iglesia, y viceversa. Así, la Iglesia no puede nunca reconciliarse con el indiferentismo” (1).

El régimen **confesional** estimula y hasta legaliza la participación del clero en asuntos civiles y políticos que deben ser objeto de la competencia exclusiva del Estado. Esta participación suele ser de dos clases: directa, si los ministros del culto toman parte en la lucha política y en la función gubernativa del Estado; e indirecta, si lo hacen por medio de partidos políticos confesionales o clericales que representan y defienden los intereses de la secta religiosa. Tal es el caso de los partidos “católicos”, “conservadores”, “social-cristianos”, “demócrata-cristianos” y otros similares, que no son más que agentes electorales y políticos al servicio de los intereses clericales y del afán de dominación política de la iglesia.

Lo que desea el **confesionalismo** es asumir el monopolio religioso dentro del Estado por medio del reconocimiento jurídico de una religión oficial, bajo la suposición de que ésta es la verdadera y las demás son falsas. Sin detenernos a analizar el arbitrario juzgamiento que cada religión hace de la veracidad de su dogma para efectos de proclamarlo como de culto oficial, ya que ésta es cuestión teológica más que política, es obvio suponer que tal concepción conduce necesariamente al establecimiento de una religión dominante y opresora, fanáticamente convencida de la posesión de la verdad, que persigue a las demás sectas, desata la intolerancia religiosa y suprime la libertad de cultos. En efecto, la erección de una religión de Estado, como la que se implantó en la

(1) Heinrich A. Rommen.—El Estado en el Pensamiento Católico, pág. 681.

Constitución garciana de 1869 en el Ecuador (1), no sólo que suscita la cuestión previa de determinar cuál de las religiones es la verdadera —cuestión que cada confesional resuelve a su modo— sino que suprime para los individuos toda libertad de conciencia, dado que la religión oficial niega a las otras y a sus fieles el derecho que se arroga para sí: el de calificar el grado de verdad de sus dogmas y el de practicarlos libremente.

Frente a este peligro, el laicismo brega por la total neutralidad religiosa del Estado en todas sus instituciones, por la libertad de conciencia y de cultos, por la tolerancia religiosa y por la invisibilidad política del clero. Para la concepción laica del Estado, como bien ha dicho Rocafuerte, “la religión debe ser invisible en el gobierno y carta constitucional, y sólo darse a conocer por los efectos de moralidad y buenas costumbres que produzca, por la dignidad de su culto y por la virtud de sus ministros” (2).

La concepción laica del Estado es una concepción moderna, que persigue la total separación del Estado y la iglesia, separación que, por cierto, le impide a ésta tomar parte en las cuestiones políticas y civiles pero no le exime de su condición de sometimiento jurídico al Estado. No es ésta una concepción antirreligiosa. Es sólo anticlerical, en el sentido de que se opone a que los sacerdotes de un culto tomen su religión como instrumento de dominación política o de enriquecimiento. La concepción laica del Estado nació precisamente como reacción al clericalismo, o sea al afán de predominio político que abrigan ciertos sectores del clero, cuyos apetitos mundanos estaban parapetados detrás del catecismo. Nació para

-
- (1) La Constitución Política de 1869, dictada bajo la inspiración del tirano García Moreno, dispone en su Art. 9º que «la Religión de la República es la Católica, Apostólica y Romana con exclusión de cualquier otra, y se conservará siempre con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los Poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar». Y en su Art. 10º dispone que «para ser ciudadano se requiere ser católico».
- (2) Vicente Rocafuerte.—Ensayo sobre Tolerancia Religiosa (tomado del libro «Rocafuerte y el Ideario Religioso del Mundo», Vol. VII, pág. 15).

combatir al clero adulator de ministros y frecuentador de antesalas, que para mantener los privilegios del viejo orden se aliaba en estrecha amistad con déspotas sanguinarios y reinas disolutas. Contra esto se levantó el laicismo en el mundo entero. Fue el suyo un empeño de poner fin al clericalismo, deslindar la religión de la política y enseñar a los malos sacerdotes que el reino de su Dios no es la de este mundo.

En forma alguna puede afirmarse, como tantas veces lo ha pretendido el sectarismo antilaico, que el laicismo es enemigo de la religión. Al contrario: el laicismo garantiza el libre ejercicio de todos los credos religiosos, y no sólo que garantiza esto, sino que además desea rodearlos de toda la respetabilidad posible, alejándolos del fragor de las luchas políticas.

Escuchemos lo que dice al respecto el notable escritor español Angel Ossorio, cuya devoción religiosa no puede ponerse en duda: "No caeré en la equivocación —tan difundida y tan explotada— de suponer que el Estado laico es un Estado contra Dios. No. Un Estado laico estima el concepto religioso como enteramente ajeno a sus actividades, y respeta el que cada ciudadano se forme, sin imponerle ninguno ni consentir siquiera que se propague bajo la autoridad y la garantía del poder público. El Estado laico no está enfadado con Cristo, ni con Alah, ni con Confucio. Sencillamente, no los conoce. Cosa que puede hacer con muy buenos modos y con gran consideración para los devotos respectivos" (1).

SECCION TERCERA.— EL LAICISMO EN LA EDUCACION

El Estado laico —y dentro de él, la educación laica— desea implantar un régimen de tolerancia religiosa en el que se respeten todas las creencias, impidiendo que cada iglesia se convierta

(1) Angel Ossorio.—*Cartas a una señora sobre temas de Derecho Político*, pág. 117.

en un partido político con aspiraciones de dominio temporal sobre sus fieles y que la sociedad se divida en facciones que se odian.

La educación laica no enseña ni ataca religión alguna. No se plantea siquiera el problema de la verdad o falsedad de los diversos credos religiosos. Respeta la conciencia de cada estudiante y su derecho a profesar una religión o a no profesar ninguna. Y además le da plena libertad de crítica y de investigación científica para que pueda buscar la verdad sin las trabas impuestas por los prejuicios dogmáticos de cualquier religión, que prohíben a la ciencia ir más allá del misal.

El laicismo cree en la posibilidad y en la conveniencia de una moral laica, alejada de todo dogma religioso. Es contrario a la invariabilidad, imperfectibilidad e imposibilidad de crítica y reflexión que el dogma supone, y cree que la moral debe ser, al contrario, objeto de permanente progreso y perfeccionamiento. Piensa, como Ingenieros, que "se engañan o mienten todos los que procuran reducir el idealismo moral a cualquier forma de dogmatismo teológico o racional: ideal moral significa perfectibilidad y ninguna perfectibilidad es compatible con el concepto mismo de dogma. Por eso he dicho tantas veces que subordinar el idealismo moral a una fórmula de escuela metafísica, equivale a castrarlo; por eso he insistido en que llamar idealismo a las fantasías y supersticiones de mentes enfermizas o ignorantes, es una de tantas ligerezas fomentadas por el palabriso discursivo" (1). El laicismo busca una moral capaz de inducir al hombre hacia el bien y la verdad sin necesidad de una imposición exterior, sino como deducción intelectual suya, hecha a base de la observación del mundo. Persigue, por tanto, una ética immanente que permita a cada individuo encontrar en su propia conciencia "los consejos para vivir con dignidad, respetándose a sí mismo, y con justicia, respetando a sus semejantes" (2). La virtud de los que no pueden tenerla sino

(1) José Ingenieros.—Hacia una Moral sin Dogmas, pág. 94.

(2) José Ingenieros.—Hacia una Moral sin Dogmas, pág. 134.

como resultado de un supersticioso miedo a lo desconocido o como negocio usurario para después de la muerte, es una virtud de esclavos. Para la virtud laica, en cambio, la única recompensa por los buenos actos es la satisfacción del deber cumplido.

La educación laica considera que el fuero interno de cada individuo es un santuario intangible y que las relaciones del hombre con la divinidad son asunto que sólo incumbe a la conciencia moral de cada cual. Por eso el Estado no enseña ni ataca religión alguna en sus planteles educacionales. La búsqueda de la verdad y la investigación científica libre son sus únicas metas. La instrucción religiosa, del todo ajena a las finalidades del Estado, es cuestión que compete al individuo, a la familia y a las instituciones confesionales, cuya existencia y desenvolvimiento están plenamente garantizados por el Estado laico dentro de los límites de la moral y el orden público.



CAPITULO X

LAS IDEOLOGIAS POLITICAS

SECCION PRIMERA.—EL LIBERALISMO

1.—**El liberalismo como filosofía y como actitud del hombre ante la vida.**—El liberalismo es más que una doctrina política: es una concepción integral del mundo, que por lo mismo implica para el hombre que lo profesa la toma de una actitud fundamental ante la vida. Es una interpretación global del cosmos, que envuelve al individuo en la totalidad de sus aspectos y que le impone una determinada manera de ser frente a la realidad circundante.

De que el liberalismo sea algo más que una doctrina política —de que sea una concepción integral del mundo, una cosmovisión, un punto de vista sobre todo lo existente— resulta la consecuencia de que el hombre que lo profesa adopta una manera de ser peculiar, un estilo de vida —y de muerte— que le distingue de los demás. El liberalismo, en este sentido, como lo ha observado Marañón, es también conducta, y por lo mismo, es más que una política o que una doctrina política: “como tal conducta, no requiere profesiones

de fe sino ejercerla, de un modo natural, sin exhibirla ni ostentarla. Se debe ser liberal sin darse cuenta, como se es limpio, o como, por instinto, nos resistimos a mentir" (1).

Pueden distinguirse tres aspectos diferentes en el liberalismo: su concepción filosófica del mundo, su doctrina política y su teoría económica.

La filosofía liberal mantiene una concepción racionalista y crítica del mundo, por lo mismo opuesta a todo dogma, a todo prejuicio, a toda creencia que antes no haya sido sometida al juicio crítico de la razón. No acepta como verdadero lo que con toda evidencia no reconociese como tal a la luz de la razón, o sea todo aquello que no se presente al entendimiento humano en forma tan clara y distinta que no sea admisible la más mínima duda (2).

La filosofía liberal afirma que la autoridad suprema, en cuanto a la búsqueda y calificación de la verdad y "en cuanto a la moralidad de una opinión o de una acción, es para cada individuo su propio juicio, concienzudo y razonado" (3). En consecuencia, rechaza todas las opiniones inmutables e imperfectibles impuestas a los hombres por autoridades ajenas a la de su propia conciencia, opiniones que por lo mismo son inaccesibles a su libre examen y reflexión. Por eso el hombre que profesa la filosofía liberal es necesariamente un libre-pensador, que juzga por sí mismo las cosas y que en su incesante búsqueda de la verdad rechaza las prohibiciones dogmáticas, porque piensa que "si un hombre posee una creencia, pero ahoga las dudas que surgen en su espíritu respecto de ella, y evita los hombres y las lecturas que de ella tratan y podrían ilustrarlo, y tiene además por impíos los pensamientos que podrían perturbarla, la vida de ese hombre no es más que un largo pecado hacia la humanidad (4). Como consecuencia de esto, la filosofía liberal

(1) Gregorio Marañón.—Ensayos Liberales, pág. 9.

(2) Renato Descartes.—Discurso del Método, pág. 41.

(3) José Ingenieros.—Hacia una Moral sin Dogmas, pág. 122.

(4) José Ingenieros.—Ob Cit., pág. 125.

conduce al hombre hacia una posición racionalista y crítica frente a todo lo existente y le obliga a repeler igual el despotismo de los autócratas que los dogmas de los teólogos y las falacias de los sofistas.

2.—El liberalismo como teoría económica.—La teoría económica liberal está contenida principalmente en las obras de los economistas clásicos, y de modo especial en las de Adam Smith (1725 - 1790) y David Ricardo (1772 - 1823) (1). Sostenían ellos que la actividad económica tiene sus propias leyes, en las que no debe intervenir el Estado, pues es preciso “dejar actuar por sí al libre juego de las fuerzas económicas aun más allá de los límites nacionales” (2). Para este efecto usaron la célebre fórmula “laissez faire, laissez passer”, que propiamente no fue inventada por los economistas de la escuela clásica sino por los fisiócratas para combatir las restricciones aduaneras del mercantilismo. En todo caso, la tesis central del liberalismo económico fue la de reducir al mínimo la intervención del Estado en la actividad económica

(1) «La aportación de los clásicos —escribe el economista Weber— supone para nuestra ciencia un momento de auge posteriormente al cual, han existido otros de decadencia y nuevos esfuerzos para superarla; mas lo fundamental de esta aportación para la ciencia de la Economía Política es reconocido hoy nuevamente en todo su valor, no obstante que los hombres que alcanzaron la plenitud de su fuerza creadora a finales del siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX, no llegaron a sospechar la existencia de algunas relaciones que hoy nos interesan en primer término ni tampoco a explicar claramente otras.—Por todo ello la importancia de los clásicos no puede ser disminuída ni aun por aquellos que se sitúan en un punto de vista distinto al por ellos adoptado, si es que sus facultades de apreciación están libres de prejuicios. Así dice Salin: «Desde Marx a Clark y Schumpeter el desarrollo de la teoría sigue en lo esencial el camino trazado por Ricardo». Es así mismo característico que el inglés Alfred Marshall, la mejor cabeza que ha tenido la ciencia de la Economía Política en la generación anterior a la guerra, se considerase tan sólo como un continuador de los clásicos; y que Pantaleoni, el más significado pensador en materia de Economía Política que ha producido el pueblo italiano, afirmase, al igual que Marshall su contemporáneo, que la teoría clásica puede ser mejorada sólo en su forma mas no en su esencia». (Adolfo Weber.—Introducción al estudio de la Economía Política, pág. 40).

(2) Adolfo Weber.—Introducción al estudio de la Economía Política, pág. 40.

de los particulares y dejar que ella se regule por sí misma, de acuerdo a sus propias leyes.

Los economistas clásicos estuvieron persuadidos de que, dentro del libre juego de las fuerzas económicas, al chocar entre sí intereses individuales opuestos, se suscita en las relaciones de producción, circulación y distribución de riquezas un efecto estabilizador que equilibra la actividad económica general. Sostenían los liberales puros —los liberales ortodoxos— que cualquier intromisión en el juego de las leyes económicas naturales (que ellos veían como un mecanismo perfecto que se nutría, se ponía en marcha, se frenaba y se lubricaba a sí mismo, automáticamente), no haría sino alterar su funcionamiento. (1). “El interés político encarnado en el Estado “corrompería” la pureza de ese equilibrio que, no obstante estar fundado en factores reales descarnados, crudamente humanos (el egoísmo, el apetito de lucro) y no en concepciones éticas abstractas como la de los autopistas, lleva a la realización de un ideal superior de “armonía social” (2). Según el concepto

-
- (1) Walter Montenegro.—Introducción a las doctrinas político-económicas, pág. 36.
- (2) El liberalismo económico es esencialmente optimista y tiene fe ciega en las bondades de su sistema. Las aptitudes de autocontrol y de equilibrio que tienen las fuerzas económicas libradas a su juego autónomo, no suscitan la menor duda a los sostenedores de la escuela clásica. «La fe liberal de los creadores de la economía industrial —comenta Calan— no tenía fallas. El libre juego de las decisiones individuales constituía para ellos el único motor y el único regulador de la vida económica. El interés personal suscitaba las iniciativas. La competencia las pasaba por el cedazo de un continuo enfrentamiento. El beneficio sancionaba los aciertos; la quiebra, los fracasos. La acción combinada de la oferta, la demanda y los precios —comprendiendo entre éstos el precio del trabajo; los salarios— bastaba para asegurar mediante reacciones espontáneas el restablecimiento constante de los equilibrios fundamentales. Aumento o reducción de la producción y del consumo, volumen de las inversiones, desplazamiento de la mano de obra hacia otras actividades u otros lugares: todo ello debería regularse automáticamente por las libres reacciones de los empresarios, de los capitalistas, de los asalariados, a las fluctuaciones de los precios, de los salarios, del precio del dinero. El papel del Estado se limitaba a asegurar el orden físico y jurídico —prevención o represión de motines y respeto de los contratos— indispensable al correcto funcionamiento de los automatismos económicos». (Pierre de Calan.—Renacimiento de las Libertades Económicas y Sociales, pág. 3).

de los economistas liberales del siglo XVIII, con esta política abstencionista se obtenían dos objetivos fundamentales: de un lado, se liberaba a la iniciativa individual que hasta entonces había permanecido aherrojada por las reglamentaciones mercantilistas y los prejuicios aristocráticos y se inculcaba al hombre un "sentimiento de poder sobre su propio destino y la creencia en las ilimitadas posibilidades de mejorar su propia suerte" (1), y de otro, se expandía en forma antes no conocida la actividad productora de la sociedad y se impulsaba el progreso de la ciencia y de la técnica, ya que, a juicio de Hayek, "sólo cuando la libertad industrial abrió la vía al libre uso del nuevo conocimiento, sólo cuando todo pudo ser intentado —si se encontraba alguien capaz de sostenerlo a su propio riesgo— y, debe añadirse, no a través de las autoridades oficialmente encargadas del cultivo del saber, la ciencia hizo los progresos que en los últimos ciento cincuenta años han cambiado la faz del mundo" (2).

(1) Friedrich A. Hayek.—Camino de Servidumbre, pág. 18.

(2) Afirma el profesor de la Universidad de Londres, Friedrich A. Hayek, fiel seguidor del liberalismo clásico, que «durante todo este moderno período de la historia europea el desarrollo general de la sociedad se dirige a liberar al individuo de las lazos que lo ataron a las vías de la costumbre o del precepto en la prosecución de sus actividades ordinarias. El reconocimiento consciente de que los esfuerzos espontáneos y no intervenidos de los individuos fueran capaces de producir un orden complejo de actividades económicas, sólo pudo surgir cuando este desarrollo hubo logrado cierto progreso. La elaboración posterior de unos argumentos consecuentes en favor de la libertad económica ha sido el resultado de un libre desarrollo de la actividad económica que fue el subproducto espontáneo e imprevisto de la libertad política.

Quizá el mayor resultado del desencadenamiento de las energías individuales fue el maravilloso desarrollo de la ciencia, que siguió los pasos de la libertad individual desde Italia a Inglaterra y más allá. Que la facultad inventiva del hombre no fue menor en los períodos anteriores, lo demuestra la multitud de ingeniosos juguetes automáticos y otros artificios mecánicos contruidos cuando la técnica industrial estaba aún estacionada, y el desarrollo de algunas industrias que, como la minería o la relojería, no estaban sujetas a intervenciones restrictivas. Pero los escasos intentos para un uso industrial más extenso de las invenciones mecánicas, algunas extraordinariamente avanzadas, fueron pronto cortados, y el deseo de conocimiento se ahogó en tanto las opiniones dominantes obligaron a todos. Se permitió a las creencias de

Naturalmente que hoy no puede admitirse la neutralidad del Estado ante los conflictos económico-sociales producidos por la injusta distribución de la riqueza. El *laissez faire* es un principio superado por los acontecimientos. Cumplió en su tiempo una tarea de alto valor, al desencadenar las potencias económicas de la sociedad e impulsarlas hacia la creación de riqueza, pero hoy ha devenido en factor negativo en la distribución de la riqueza creada, pues permite la excesiva acumulación de bienes en pocas manos. Ante el Estado autoritario e intervencionista del absolutismo monárquico estuvo plenamente justificado el principio del *laissez faire*, porque fue el medio eficaz para reivindicar la libertad individual y estimular el desarrollo económico de las colectividades merced a la iniciativa privada exenta de trabas. Pero hoy la conservación de esa misma libertad impone una rectificación fundamental a ese principio, para confiar al Estado la tarea de planificar y vigilar el proceso económico con miras a promover una más justa distribución de la riqueza entre todos los que participen en su producción. Esta rectificación sustancial del principio del *laissez faire*, a nuestro juicio, no implica para el liberalismo una contradicción a sus postulados fundamentales, puesto que tal principio —y aun su teoría económica general— es para la doctrina liberal sólo el medio para la consecución de los fines propuestos. Antes, la abstención estatal se presentaba como el medio eficaz para preservar la libertad humana frente a las restricciones económicas impuestas por el decisionismo monárquico del siglo décimo octavo. Hoy la intervención reguladora del Estado ha reemplazado al *laissez faire* como medio para defender esa misma li-

la gran mayoría, sobre lo justo y lo conveniente, cerrar el camino al innovador individual. Sólo cuando la libertad industrial abrió la vía al libre uso del nuevo conocimiento, sólo cuando todo pudo ser intentado —si se encontraba alguien capaz de sostenerlo a su propio riesgo— y, debe añadirse, no a través de las autoridades oficialmente encargadas del cultivo del saber, la ciencia hizo los progresos que en los últimos ciento cincuenta años han cambiado la faz del mundo». (Friedrich A. Hayek.—Camino de Servidumbre, págs. 16 y 17).

bertad. No creemos por esto que la doctrina liberal se haya negado a sí misma, ni siquiera que se haya modificado sustancialmente, pues sólo ha cambiado un principio instrumental para defender mejor sus fines permanentes (1).

-
- (1) En mi ensayo *Moderna Interpretación de la Doctrina Liberal*, publicado en febrero de 1962, digo al respecto lo siguiente: «El Liberalismo asigna al Estado la tarea de preservar los dos valores fundamentales de la vida colectiva: la libertad y la igualdad. Por consiguiente, el Estado está en la obligación de dictar las medidas más aconsejables, según las condiciones de lugar y de tiempo, para contrarrestar la acción de todo aquello que de cualquier modo pudiera oponerse a la implantación del régimen de libertad, de igualdad y de respeto a los derechos humanos que el Liberalismo se propone. Pero como los peligros anti-liberales no son los mismos en las diversas etapas históricas, es claro que tampoco las medidas adoptadas por el Liberalismo pueden ser siempre las mismas, puesto que variando los males deben variar los remedios. Así se explica que la doctrina liberal haya propugnado en un momento el abstencionismo estatal (*laissez-faire*) y el neoliberalismo propugne hoy el intervencionismo estatal. Quien vea en ello contradicción o negación de principios debe saber que se trata simplemente de respuestas de una doctrina ágil y evolutiva a las diferentes exigencias de momentos históricos diferentes. Si en el pasado, ante el Estado autoritario e intervencionista del absolutismo monárquico, la doctrina liberal vio en el abstencionismo estatal un medio de conservar eficientemente la libertad de los hombres y de estimular el desarrollo económico de las colectividades merced a la iniciativa privada exenta de trabas, hoy cree que la conservación de esa misma libertad necesita de la intervención del Estado, especialmente bajo las formas de vigilancia y planificación económica, y no puede menos que proclamarlo así, porque para el Liberalismo la abstención y la intervención estatal no son fines en sí mismos, sino simples medios al servicio de la libertad del hombre.

Si en el mundo de hoy, en el que se han complicado las relaciones de producción, el Estado deja de intervenir en la economía nacional y permite el libre juego de las fuerzas económicas, como fue el postulado originario del liberalismo, el resultado será la consolidación de grandes acumulaciones de riqueza en pocas manos, frente a un estado generalizado de pobreza en las masas populares; y con este fenómeno, caracterizado por la desproporcionada distribución de la riqueza entre los que participan en el proceso de producción, advendrá necesariamente un régimen de desigualdad que suprimirá la libertad a aquellos que se han visto marginados del reparto de los ingresos nacionales. Se producirá entonces el fenómeno económico-político que permitirá al poderoso en bienes materiales oprimir al menesteroso y al humilde, excluyéndoles del goce de sus derechos. Por eso el Liberalismo moderno, frente a esta realidad innegable, no ha tenido menos que proclamar la intervención del Estado en el grado y medida necesarios para mantener la igualdad

Como dice Hayek, "no hay nada en los principios básicos del liberalismo que haga de éste un credo estacionario: no hay rígidas

dentro de la sociedad y para preservar la libertad. Porque la libertad y la igualdad son, en definitiva, los objetivos centrales de la doctrina liberal.

Es indiscutible que en el presente la neutralidad del Estado ante los conflictos económico-sociales no sirve a los fines de la igualdad y destruye las bases de la libertad. De ahí que el Liberalismo, que no debe ser una doctrina estática e inflexible, sino evolutiva, dúctil, atenta a las cambiantes necesidades de los pueblos y siempre abierta a una interpretación conexas con las demandas de la historia, debe aceptar la intervención reguladora del Estado en el grado y medida estrictamente necesarios para mantener la igualdad y la libertad, buscando al mismo tiempo conservar el equilibrio entre la acción estatal y la autonomía de la voluntad individual y buscando también suprimir los excesos del individualismo tanto como la anulación de la personalidad humana por la intromisión absorbente del Estado.

No debe dudarse que la desigualdad económica, que genera a la vez una cadena interminable de desigualdades que anulan a la postre la libertad, no es un efecto deseado por la doctrina liberal, como muchas personas creen. No puede serlo, si acabamos de ver que el Liberalismo persigue la igualdad integral como fundamento de una libertad práctica. La riqueza de unos y la pobreza de otros en un fenómeno socio-económico producido por el dinamismo de la idea liberal, que ha roto sus propios frenos, mas no por la aplicación recta y leal de los principios liberales. Lo que ocurre es que el Liberalismo rompió las compuertas que impedían el desarrollo económico de las colectividades del Siglo XVIII, oprimidas bajo el despotismo de la monarquía absoluta, y al romper estas compuertas se desbordó la actividad humana, la iniciativa del hombre abrió nuevos horizontes al campo de la economía y de la producción y las sociedades empezaron a producir casi ilimitadamente y a expandir la esfera de su actividad económica en forma imprevista. Como reacción a la opresión anterior, bajo la cual el pensamiento y la acción de los hombres permanecían aherrojados por los prejuicios de caducas tesis conservadoras, se produjo esta eclosión de esfuerzo humano que dio por resultado una inimaginada creación de riquezas, que al no ser debidamente distribuidas por el Estado, fueron acumulándose en pocas manos. La consecuencia de lo anterior fue la opulencia de unos pocos y la pobreza de los más, fenómeno que a la vez produjo un intolerable estado de opresión política y económica. De este orden de cosas, muchos pretenden culpar a la doctrina liberal sin entender que tal fenómeno fue el producto no deseado de la libertad que concedió al hombre el Liberalismo, sin considerar que fue el resultado del dinamismo de la idea liberal, el epílogo forzoso de la apertura de las celdas que mantenían cautivas la iniciativa y a acción de los individuos. Pero una vez que el proceso de la producción se ha expandido en la forma en que todos comprobamos en el mundo del presente, el Liberalismo está obligado a proponer nuevas soluciones, porque han

reglas establecidas de una vez para siempre" (1). Esto debe comprender cierta burguesía latinoamericana que ha levantado un culto supersticioso al *laissez faire* y que se parapeta detrás de la doctrina liberal para defender sus privilegios de clase. Esa burguesía sostiene, como principio dogmático e inmutable, que el Estado debe observar una conducta inhibitoria frente a la empresa privada y a la actividad económica de los particulares. Con lo cual, naturalmente, se institucionalizaría el status de privilegio y se asegurarían, en beneficio de ella, los mecanismos tradicionales de dominación social. Esta interesada y utilitaria interpretación ha hecho mucho daño a la doctrina liberal y le ha impedido modificarse con la agilidad que el tiempo y las circunstancias demandan.

El liberalismo debe recibir una reinterpretación conexas con los imperativos históricos del presente para que pueda adaptarse a la nueva estructura social industrializada y de masas, en la que el abstencionismo estatal no sólo que ha perdido toda su razón de ser sino que se ha convertido en instrumento de injusticia social y de opresión política y económica de unos hombres por otros. Debe incluirse en el actual programa liberal la política intervencionista y las regulaciones de precios, la fijación de cuotas de producción y la redistribución de la riqueza nacional por medios tributarios, la legislación laboral para la tutela de los trabajadores en sus relaciones con las empresas y los sistemas de seguridad social en favor de los sectores de población económicamente débiles, el fortalecimiento de la or-

aparecido nuevos peligros antiliberales, porque la amenaza a la libertad ya no es la acción opresora del Estado en la generalidad de los casos sino la injusta distribución de la riqueza, que da a unos la facultad de oprimir a otros, desde que los primeros tienen en sus manos el instrumento de su libertad, que es el dinero, mientras los segundos carecen de él. Por eso, el neoliberalismo, si no quiere desaparecer, debe alinearse con las doctrinas que propugnan la intervención reguladora del Estado para poner orden en la marcha económica de los países, promover su desarrollo económico coherente y sostenido, auspiciar el más justo reparto de la riqueza y favorecer la mejor distribución de la propiedad entre los hombres.» (Rodrigo Borja.—*Moderna Interpretación de la Doctrina Liberal*, págs. 5 - 7).

(1) Friedrich A. Hayek.—*Camino de Servidumbre*, pág. 18.

ganización sindical y el encuadramiento del contrato individual de trabajo dentro de un instrumento superior que es el convenio colectivo. En suma, el sistema liberal basado en el imperio imperiturbable de la propiedad privada, la libre concurrencia, la libertad de contratación y la ley de la oferta y la demanda, debe transformarse en un régimen que consagre la limitación de la propiedad en función social, la intervención estatal planificadora de la economía y el dominio eminente del suelo y del subsuelo por parte del Estado.

3.—**El liberalismo como doctrina política.**—Tiene el liberalismo una idea racional y finalista del Estado, al que considera como instrumento del bienestar humano, que cobra sentido en cuanto sirve a los fines para los que ha sido concebido como medio. Con tal criterio ha distribuido sus partes y planificado su funcionamiento, de modo que con las menores fricciones y la mayor eficacia garantice al hombre los valores esenciales de su existencia. Para alcanzar estos fines, el liberalismo ha impuesto una estricta limitación jurídica al poder público —al que considera como el mayor enemigo de la libertad individual— y ha señalado una esfera de libertad personal ante la cual el Estado es incompetente. Desde este punto de vista, el liberalismo es un sistema de barreras que detiene la omnipotencia del Estado con el fin de afirmar contra él la libre condición del individuo.

Juan Jacobo Rousseau, una de las cumbres del pensamiento liberal clásico, afirma que el fin primordial de la sociedad política —Estado— es el de preservar la libertad y la igualdad de los asociados. Dice que “si buscamos en qué consiste precisamente el mayor de todos los bienes, que debe ser el fin de todo sistema de legislación, encontramos que se reduce a estos dos objetos principales, la libertad y la igualdad: la libertad, porque toda sujeción particular es otra tanta fuerza quitada al cuerpo del Estado; la igualdad, porque sin ella no puede haber libertad” (1).

(1) J. J. Rousseau.— *El Contrato Social*, pág. 56.

La libertad es la facultad que tiene el hombre para desplegar su esencia vital sin restricciones o con sólo las restricciones que sean socialmente necesarias para el ejercicio de la libertad de los demás. "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro", de suerte que "el ejercicio del derecho natural de cada hombre no tiene más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos" (1). Esto significa que cada persona ha de actuar libremente en tanto de sus actos no devengan limitaciones indebidas para la libertad de los demás o no causen en ella restricciones mayores a las que soportan por su causa. Así lo entendió Rousseau cuando dijo, refiriéndose a las condiciones de la asociación política y a las recíprocas limitaciones que ella necesariamente implica para los individuos, que "dándose cada cual a todos, no se da a nadie en particular; y como hay socio alguno sobre quien no se adquiere el mismo derecho que uno le cede sobre sí, se gana en este cambio el equivalente de todo lo que uno pierde, y una fuerza mayor para conservar lo que uno tiene" (2). El liberalismo es, pues, la filosofía y la práctica de la libertad, entendida ésta como la facultad de cada persona para desarrollar su esencia sin restricciones y para realizar, mediante decisiones libres, los propios objetivos vitales.

La igualdad es una condición para la existencia efectiva de la libertad y se resuelve en una limitación del individuo por el grupo. Corresponde al Estado dar a todos las mismas oportunidades dentro de la vida social, sin distinción de raza, religión, sexo, idioma o de cualquier otra índole. Extendida al campo económico, la igualdad podría interpretarse, aun a riesgo de ampliar más de lo debido el pensamiento liberal clásico, como la condición social "en que ningún ciudadano sea tan opulento que pueda comprar a otro,

(1) Art. 4º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en Francia el 26 de agosto de 1789.

(2) J. J. Rousseau.—El Contrato Social, pág. 16.

y ninguno tan pobre que se vea precisado a venderse" (1). Es, pues, en este sentido, un necesario requisito para la existencia real de la libertad, porque sólo ella es capaz de eximir al individuo de las trabas que la desigualdad le impone.

Para el liberalismo la finalidad del Estado es asegurar al hombre todos los valores esenciales de su existencia —resumidos por Rousseau en la libertad y la igualdad— y, en general, ser el instrumento de su bienestar. Para este efecto, crea un riguroso sistema de limitaciones jurídicas a la acción estatal, pues parte del concepto de que el enemigo natural de la libertad es el poder político. El liberalismo expresa cierta desconfianza tanto respecto al poder político —ya que, según Montesquieu, es 'una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso'— como respecto al individuo particular —ya que también es una experiencia eterna que todo individuo tiende al abuso de su libertad cuando lo puede hacer impunemente—. Por eso se ha empeñado en afirmar los derechos de la persona humana y en atribuirle una esfera de libertad que no puede ser violada ni por el Estado ni por los individuos.

Dice Rocafuerte que "para quitar a los gobernantes los medios de abusar de su poder, y de aumentar con su viciosa administración los males de la sociedad, es preciso restringir sus facultades en el círculo más estrecho, que sea compatible con el bien público; es necesario poner un freno a su ambición, obligarlos a ser virtuosos, rodearlos de trabas y dificultades que les impidan convertirse en tiranos. Estemos bien persuadidos de que todo jefe superior abusará del poder cuando lo pueda ejecutar con impunidad, a menos que sea un héroe como Washington, o como Bolívar; pero éstas son excepciones de la regla general, fenómenos que se reproducen una vez cada mil años, y que sólo

(1) J. J. Rousseau.—El Contrato Social, pág. 56.

prueban que no habría necesidad de gobierno, si todos fueran tan justos y tan generosos como ellos" (1).

En toda sociedad política luchan internamente dos fuerzas contrarias: el orden y la libertad. Son ellas factores contrapuestos, en permanente tensión, que pugnan por anularse recíprocamente: la libertad tiende a burlar la autoridad, mientras que ésta se empeña en imponer el orden. De ahí que una de las cuestiones cardinales de toda filosofía política haya sido siempre la búsqueda de una so-

-
- (1) Vicente Rocafuerte, en su célebre Ensayo Político, dice que, «siendo siempre el mejor gobierno un mal, aunque muy indispensable por nuestra falta de virtudes, no podemos suponer en los gobernantes una superioridad de naturaleza que no existe; siendo hombres como los demás, sujetos al error, a la debilidad de las pasiones, y a los vicios, no es de esperar se manejen con la pureza de unos ángeles, pues no han bajado del cielo; sino que cediendo al impulso de la fragilidad humana, se abandonen tanto más a su egoísmo, cuanto más fácil les sea entregarse a esta natural propensión, que es consecuencia de nuestra organización física. Una eterna experiencia, dice Montesquieu, manifiesta que todo hombre está inclinado a abusar de su poder, que no para hasta encontrar los límites de su autoridad. (Esp. de las leyes, 11. 4).

Para quitar a los gobernantes los medios de abusar de su poder, y de aumentar con una viciosa administración los males de la sociedad, es preciso restringir sus facultades en el círculo más estrecho, que sea compatible con el bien público; es necesario poner un freno a su ambición, obligarlos a ser virtuosos, rodearlos de trabas y dificultades que les impidan convertirse en tiranos. Estemos bien presuadidos de que todo jefe superior abusará del poder cuando lo pueda ejecutar con impunidad, a menos que sea un héroe como Washington, o como Bolívar; pero éstas son excepciones de la regla general, fenómenos que se reproducen una vez cada mil años, y que sólo prueban que no habría necesidad de gobierno, si todos fueran tan justos y tan generosos como ellos.

Siendo pues el objeto del gobierno suplir esta falta de virtudes en el hombre, es indispensable empezar por restringir o coartar las malas inclinaciones del individuo que ha de gobernar; suponerlo no un ángel, sino un hombre, y un hombre malo, pero colocado en tales circunstancias que su maldad no pueda ser trascendental al pueblo; que su verdadero interés le conduzca al bien, que sea virtuoso por egoísmo, y cifre toda su ambición en promover la felicidad de los gobernados. En el error o más bien en la locura de querer considerar a los jefes de las naciones como seres privilegiados o semidioses; que merecen adoraciones y homenajes por el rango que ocupan, ha consistido casi siempre la desgracia del género humano.» (Vicente Rocafuerte.—Ensayo Político. —Tomado del libro «Rocafuerte y las ideas Liberales de América Independiente», Vol. V, pág. 102).

lución satisfactoria para resolver el conflicto entre autoridad y libertad, es decir, entre el mantenimiento coercitivo de la disciplina social, como factor necesario para la existencia del grupo, y la conservación de la libertad que es esencial a la condición del ser humano. Bien puede decirse que la historia de las ideas políticas se resume, en último término, en el conjunto de las diversas soluciones que a través del tiempo se han dado a este problema. Unas han fortalecido la autoridad pública —sistemas autocráticos— y otras han robustecido la libertad —sistemas liberales—, pero todas se han preocupado de dar algún desenlace a la antinomia orden-libertad.

Desde este punto de vista, la doctrina liberal representa una entre tantas soluciones históricas al problema. Lo característico del planteamiento liberal, dentro de la historia de las instituciones políticas, es la denodada defensa de la libertad del individuo dentro del Estado. El liberalismo consideró siempre que el mayor enemigo de la libertad es la autoridad pública —el orden— y partiendo de esta premisa estableció un sistema amurallado destinado a defender al individuo de las agresiones del poder. La virtud del sistema liberal —y quizás una de sus actuales debilidades— ha sido la de mirar con excesiva desconfianza a la autoridad pública, restringiendo al máximo las facultades de ella. El liberalismo clásico partió de la idea de que el poder era la única fuente de opresión y tomó severas precauciones en beneficio de la libertad del individuo —pero de un individuo abstracto, sustraído de la vida social, desposeído de sus particulares condiciones de fortaleza o debilidad económicas frente al grupo— lo cual le impidió mirar que juntamente con los factores políticos provenientes del poder actúan factores opresivos colaterales, nacidos de las relaciones de producción, que restan o anulan la libertad del individuo concreto: o sea del individuo integrado en la vida social y aprisionado por la red de interrelaciones económicas que ella supone.

Desde este punto de vista, la doctrina liberal se redujo a crear un sistema de limitaciones jurídicas al poder y a señalar una esfera

de libertad individual ante la cual el Estado es incompetente, pero no creó un sistema protectivo similar para defender al individuo de la acción tiránica de otros individuos o corporaciones económicamente poderosos. Razón por la cual la inadecuación del sistema liberal clásico a nuestro tiempo es evidente. Porque la tarea de salvaguardar las libertades humanas en la actualidad difiere notablemente del modo como debió acometerse esta tarea en el pasado. Y, además, según lo observa Ayala, porque "el tipo social representativo de nuestro tiempo es, justamente, el hombre **sin propiedad**, encadenado al trabajo, y sin formación cultural, brotado de la tierra misma con las cualidades esenciales de lo humano, pero sin historia. Es decir: que hoy predomina un tipo social alejado por completo del que, por predominar en su día, sirvió de modelo real al sujeto abstracto de las libertades burguesas" (1). De modo que, para defender las libertades del hombre de nuestros días, hace falta algo más que las simples limitaciones jurídicas al poder: se requiere una dinámica acción estatal regimentadora de las relaciones de producción (2) .

(1) Francisco Ayala.—**El Problema del Liberalismo**, pág. 133.

(2) En sus orígenes, el Estado constitucional —es decir, el Estado cuya autoridad está severamente limitada por normas jurídicas— «debe ser considerado como una solución política de una clase social dada, que en un cierto momento hace su ingreso a la Historia asumiendo el papel de protagonista: la burguesía liberal. Esta clase nueva crece fuera de los cuadros de la Monarquía, en el ejercicio de las llamadas profesiones liberales y de las industrias; adquiere, con independencia de las jerarquías antiguas, la riqueza y la cultura; se adueña del poder social, y, en una palabra, se sustantiviza, sostiene una ideología peculiar, adquiere conciencia de nación, se considera a sí misma el pueblo frente al Estado monárquico, y reclama la organización y dirección de la vida pública. Es el momento de la revolución liberal».

«La burguesía quiso garantizar a todo hombre la posibilidad de adquirir propiedad mediante las libertades de trabajo, profesión, industria y comercio, y la seguridad de conservarla, prestándola el carácter de sagrada e inviolable, suprimiendo la pena de confiscación y las expropiaciones. De tal manera las garantías de la libertad individual fueron pensadas para un mundo de pequeños propietarios, profesionales, comerciantes y artesanos, en condiciones de aproximada igualdad material y con un sistema de ideas al que pertenecía la fe en los recursos y eficacia de la razón humana para dirimir las diferencias acerca del bien público» (Francisco Ayala.— **El Problema del Liberalismo**, pág. 159).

El liberalismo clásico, a su hora, creó eficaces mecanismos jurídicos para defender la libertad individual dentro del grupo social —el Estado de Derecho, la división de poderes, el sistema de los derechos naturales fueron, entre otras, soluciones eficientes e ingeniosas al problema— pero el proceso de desarrollo económico durante este siglo ha generado tan profundas transformaciones en la sociedad, que las instituciones jurídico-políticas del liberalismo tradicional han resultado insuficientes para la buena ordenación de la sociedad actual. Las nuevas relaciones económicas requieren soluciones más dinámicas.

SECCION SEGUNDA.—EL MARXISMO O SOCIALISMO CIENTIFICO

1.— **Origen histórico.**—Entre las doctrinas socialistas, el marxismo es sin duda la mejor estructurada de todas, hasta el punto de que se le ha llamado “socialismo científico” debido al vigor de sus razonamientos y a la objetiva crítica que hace al sistema económico, social y político establecido. Hay quienes creen que sus raíces históricas se encuentran en ciertos movimientos políticos que se produjeron en la alta Edad Media como protesta contra la desigualdad social y la explotación económica que sufrían las capas inferiores de la sociedad, movimientos que en la mayor parte de los casos sólo alcanzaron la fantasía literaria. Otros piensan que las raíces históricas del marxismo no van más allá de Tomás Moro y su obra “Utopía” (1516) y de Campanella y su libro “Ciudad del Sol”, publicado a comienzos del siglo XVII. En todo caso, lo cierto es que el antecedente histórico inmediato del marxismo es el socialismo utópico de principios del siglo XIX, cuyos pensadores propugnaron la supresión de la propiedad privada de los instrumentos de producción, especialmente de la tierra; la abolición de la he-

rencia, que contribuye a crear una riqueza injustificada; la eliminación de la empresa privada capitalista, cuyo lugar debe ser ocupado por un sistema cooperativo de producción destinado a proveer directamente a la sociedad de lo que ella necesite para su consumo; la descentralización del Estado en diversos organismos funcionales desprovistos de poder político y dotados tan sólo de atribuciones administrativas; la igualdad de derechos entre todos los hombres; la difusión de la educación estatal gratuita a todos los estratos de la población y otras medidas de este orden. Una de las características principales del utopismo socialista fue, sin embargo, que después de hacer un severo análisis crítico del sistema económico, social y político vigente, saltó directamente a bosquejar la quimera del futuro, sin señalar los medios que debían ser utilizados para alcanzar sus propósitos. Por eso precisamente, se le ha llamado **"socialismo utópico"**: porque "se limita a delinear la imagen de un mundo perfecto, sin determinar con precisión los procedimientos que, en la práctica, habrán de materializarlo".

Los principales exponentes del **socialismo utópico** fueron el Conde Henri de Saint-Simon (1760 - 1825), Charles Fourier (1772 - 1837), Robert Owen (1771 - 1858), Etienne Cabet (1788 - 1856) y Luis Blanc (1811 - 1882).

Apunta Fraga Iribarne, al tratar del origen histórico de la doctrina marxista, que "Max no fue original precisamente: en su sistema convergen la antiquísima utopía comunista, el materialismo histórico, ya enunciado por Espinosa, Holbach y Feuerbach; el principio de la lucha de clases (expreso en Saint-Simon, Thierry, Mignet y el propio Guizot); la teoría de las crisis económicas, necesariamente recurrentes en regímenes capitalistas (Sismondi); la afirmación de la trascendencia del surgimiento del cuarto estado o clase proletaria (subrayada por Von Stem); la famosa dictadura del proletariado (preconizada por Babeuf y Blanqui); la teoría del valor-trabajo, creación de los propios economistas clásicos (ya iniciada por Locke y Adam Smith, plenamente desarrollada por Ricardo), ampliada con la doctrina de la

plus-valía y de la explotación por Fourier. El propio Engels (y Lenin lo confirma) declara al marxismo heredero del socialismo francés, de la Economía política inglesa y de la filosofía alemana" (1).

Con tales antecedentes históricos surge el marxismo, como filosofía y acción políticas de una clase social: el proletariado. Su partida de nacimiento data de 1848, en que se publica el "Manifiesto Comunista" redactado por Carlos Marx y Federico Engels, en cumplimiento de una resolución adoptada por el segundo congreso de la Liga de los Comunistas, reunido en Londres del 29 de noviembre al 8 de diciembre de 1847 (2). En este importante documento —que es sin duda uno de los más trascendentales de la historia de las ideas políticas— está contenida la primera exposición orgánica de los postulados del socialismo científico.

2.—El materialismo dialéctico y la interpretación materialista de la historia.—Pueden distinguirse tres aspectos diferentes en el marxismo o socialismo científico: un aspecto filosófico, un aspecto político y un aspecto económico. El aspecto filosófico com-

(1) Manuel Fraga Iribarne.—La Crisis del Estado, pág. 87.

(2) En el Prólogo a la edición alemana de 1872 del Manifiesto Comunista, explican Marx y Engels que «la Liga Comunista, una organización obrera internacional, que en las circunstancias de la época —huelga decirlo— sólo podía ser secreta, encargó a los abajo firmantes, en el congreso celebrado en Londres en noviembre de 1847, la redacción de un detallado programa teórico y práctico destinado a la publicidad, que sirviera de programa del partido. Así nació el Manifiesto que se reproduce a continuación y cuyo original se remitió a Londres para ser impreso pocas semanas antes de estallar la revolución de febrero. Publicado primeramente en alemán, ha sido reeditado doce veces por lo menos en ese idioma, en Alemania, Norteamérica e Inglaterra. La edición inglesa no vio la luz hasta 1850, y se publicó en el «Red Republican» de Londres traducido por Miss Elena Macfarlane, y en 1871 se editaron en Norteamérica no menos de tres traducciones distintas. La versión polaca apareció en Londres poco después de la primera edición insurrección de junio de 1848; últimamente ha vuelto a publicarse en «Le Socialiste» de Nueva York, y se prepara una nueva traducción. La versión polaca apareció en Londres poco después de la primera edición alemana. La traducción rusa vio la luz en Ginebra en el año sesenta y tantos. Al danés se tradujo a poco de publicarse».

prende el **materialismo dialéctico** o **dialéctica materialista**, que concibe al mundo en movimiento, en permanente proceso de transformación y cambio, integrado exclusivamente por materia en diversos grados de evolución y sujeto a un complejo sistema de interrelaciones, en el que unas cosas obran sobre otras. Los términos “materialismo” y “dialéctica” tienen, para Marx, una significación esencialmente iconoclasta, porque implican la disolución completa de verdades supuestamente absolutas y de valores tenidos como trascendentes. Al demostrar la relatividad de unas y otros, que no son más que productos sociales que crecen en la vida de una comunidad en el curso de su evolución temporal e histórica, el marxismo destruye por su base los viejos prejuicios inventados por las clases dominantes para conservar su hegemonía sobre la sociedad y los reemplaza por concepciones que son o pretenden ser científicas y que como tales aspiran a alcanzar la certeza y precisión de lo científico. Entre los prejuicios destruidos está el religioso, considerado por los marxistas como el “opio del pueblo”, cuyo único fin es adormecer a los oprimidos para impedirles resistir a sus explotadores y mejorar su suerte. De aquí que, comentando el punto de vista del materialismo dialéctico sobre la cuestión religiosa, dice Sabine que “el materialismo significaba para Marx, como lo ha seguido significando para los marxistas, un laicismo antirreligioso considerado como la precondition necesaria de cualquier reforma social efectiva”. (1). El materialismo, en la concepción marxista, está impregnado de la más profunda fe en el poderío del saber, de la razón humana, en su capacidad para descubrir los secretos del mundo y para crear un régimen social sensato y justo. El aspecto político del marxismo consiste en la interpretación materialista de la historia, a través del llamado **materialismo histórico**, que resulta de la aplicación de las leyes del materialismo dialéctico al estudio de la sociedad. Finalmente, el aspecto económico comprende el estudio de las relaciones de pro-

(1) George H. Sabine.—Historia de la Teoría Política, pág. 551.

ducción que se dan dentro de la sociedad capitalista y tiene tres partes fundamentales: la teoría del valor, la teoría de la plusvalía y las leyes del desarrollo y acumulación capitalista (1).

Para efectos de analizar el pensamiento marxista sobre los fines y justificación del Estado nos limitaremos a considerar su aspecto político, fundado en el materialismo histórico.

Para los marxistas, la vida social de los hombres no es más que una forma especialmente compleja del movimiento de la materia. Sostienen ellos que "en la sociedad y la historia, lo mismo que en la naturaleza, no existen hechos aislados, conexos, independientes unos de otros, amputados del todo, sino que cualquier suceso histórico es un complejo de relaciones, en el que unas cosas están condicionadas por otras, unos hechos determinados por otros. De manera que al estudiar una etapa histórica, ha de observarse inmediatamente una conexión íntima entre todos los hechos coexistentes en dicho período, o sea que los fenómenos económicos, políticos, religiosos, filosóficos, artísticos, al parecer tan distantes y aislados, no están allí por casualidad, por obra del azar incongruente o en forma accidental, sino que existe un hilo conductor que los relaciona con todos los demás, los une, los condiciona y los explica" (2).

Pero además de la necesaria vinculación que guardan los hechos sociales entre sí, los marxistas advierten que la evolución histórica tiene causas determinantes de orden material, que han

-
- (1) Explica el tratadista ecuatoriano Manuel Agustín Aguirre, que «la teoría económica marxista es la aplicación consecuente de la Dialéctica Materialista y el Materialismo Histórico, al estudio de un sector concreto de la sociedad: las relaciones sociales y económicas entre los hombres dentro del sistema capitalista de producción. Así, mientras el Materialismo Dialéctico enfoca el universo en general y el Materialismo Histórico se refiere a la sociedad que es una parte de ese todo, la Teoría Económica es el estudio de un período de la vida de la sociedad, de una etapa, la etapa capitalista, y es por esto que se llama también Teoría del Desarrollo Capitalista». (Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 136).
 - (2) Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 74.

de encontrarse en el modo de producción imperante en la sociedad. La interpretación materialista de la historia llega a la conclusión de que el modo de producción de los bienes económicos determina la manera de ser de una sociedad, de tal suerte que cada cambio de aquél produce en ésta un cambio correlativo: a un modo dado de producción (estructura) corresponde necesariamente una forma de organización social (super-estructura). Esto lo prueba la secular experiencia histórica, ya que siempre la forma cómo en cada época los hombres produjeron los elementos necesarios para su pervivencia (alimentos, vestidos, habitación, etc.) determinó el modo de organización social, que fue primero colectivista, luego esclavista, más tarde feudal y finalmente capitalista. Como explica Bodenhimer, "el orden político, social, religioso y cultural de una época dada estaba determinado —según Marx y Engels— por el sistema material de producción y cambio de mercancías existente en esa sociedad; en otras palabras, todas las manifestaciones de la vida social están causadas fundamentalmente por los fenómenos económicos" (1). Para la interpretación materialista de la historia, es incuestionable que a cada modo de producir bienes económicos corresponde forzosamente una forma especial de pensamiento humano, particulares concepciones morales y religiosas y una determinada ordenación jurídico-social. Si el modo de producción cambia, cambia también la ordenación política, jurídica, social, moral, religiosa y cultural de la sociedad ya que cambiando las causas cambian también sus efectos.

Dice el teórico marxista Kuusinen, a este respecto, que "el estado de las fuerzas productivas determina el carácter de las relaciones de producción de los hombres, es decir, el régimen económico de la sociedad. Este régimen económico es, a su vez, la base sobre la cual surgen las más variadas relaciones sociales, ideas e instituciones. Las ideas sociales (políticas, jurídicas, filosóficas, religiosas, etc.) y las instituciones y organizaciones (el Estado, la

(1) Edgar Bodenhimer.—Teoría del Derecho, pág. 243.

iglesia, los partidos políticos, etc.) surgidas sobre una base concreta forman la **superestructura** de la sociedad. La teoría de la base y la superestructura explica cómo el modo de producción determina en última instancia todos los aspectos de la vida social y muestra los nexos que existen entre las relaciones sociales económicas y las demás relaciones de una sociedad concreta" (1).

El materialismo histórico —que, como hemos visto, tiende a dar una **explicación económica de la historia**— fue expuesto por Marx en forma fragmentaria, en diferentes libros suyos. En su "**El XVIII Brumario**", por ejemplo, dice que "las diversas formas de propiedad y las diferentes condiciones de existencia, soportan toda una superestructura de sentimientos, de ilusiones, de mentalidades y concepciones filosóficas, donde encontramos las fisonomías más variadas y particulares" (2). Y en el prólogo de su obra "**Contribución a la Crítica de la Economía Política**" es mucho más explícito, pues manifiesta que "en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia" (3).

En cuanto a lo jurídico, que no es más que una parte de lo social, el marxismo tiene dos teorías: "la primera es la teoría de

(1) Otto V. Kussinen.—**Manual de Marxismo-Leninismo**, pág. 120.

(2) Carlos Marx.—**El XVIII Brumario**, pág. 50.

(3) Carlos Marx.—**Contribución a la Crítica de la Economía Política**, Cit. George H. Sabine.—**Historia de la Teoría Política**, pág. 558.

la determinación económica del Derecho. El Derecho es meramente una **superestructura construida sobre una base económica**. La segunda doctrina importante de la teoría marxista del Derecho es la del carácter de clase del Derecho. En opinión de Marx y Engels, todos los sistemas jurídicos desde el comienzo de la historia hasta el momento actual, han sido creados por una clase económica gobernante" (1). Al respecto, Radbruch manifiesta que "los conceptos jurídicos dominantes en un lugar y momento determinado, son sólo en verdad, según Marx, la expresión de las correspondientes relaciones de poder en la lucha de clases, y consiguientemente un efecto involuntario de las mutaciones de la Economía y en última instancia de la técnica" (2). De tal manera que, para los marxistas, el ordenamiento jurídico no es más que el resultado de las relaciones de poder entre las clases sociales y, en último término, la consecuencia necesaria del modo de producción imperante en la sociedad (3).

Por otra parte, la doctrina política marxista, al trasladar los conceptos del materialismo dialéctico al estudio de la sociedad y de la historia, afirma la **permanente** movilidad de los fenómenos sociales, que son y dejan de ser, que devienen incesantemente, que nacen, se desarrollan y mueren. Lo mismo que en el orden de la naturaleza, en el orden social nada es eterno, todo es tran-

(1) Edgar Bodenheimer.—Teoría del Derecho, pág. 243.

(2) G. Radbruch.—Introducción a la Ciencia del Derecho, pág. 41.

(3) Muchos tratadistas contradicen el determinismo económico de la historia preconizado por Marx y Engels. Afirma, por ejemplo, Icilio Vanni que «no es verdad, como sostiene el materialismo histórico, que cuanto atañe a la vida social deba explicarse en función de la economía, de manera que de las variaciones de la estructura económica de la sociedad dependen las de todos los demás fenómenos sociales». Luego añade que, aunque «es verdad, como veremos a su tiempo, que entre los más importantes factores del Derecho, especialmente en ciertos aspectos, está el factor económico, y de donde surge una primera serie de relaciones de la Filosofía del Derecho con la Economía», no se puede concluir por esto que el Derecho obedece a una determinación económica, ni tampoco que «siempre el contenido del Derecho se resuelve en un interés económico o económicamente conmensurable». Icilio Vanni.—Filosofía del Derecho, pág. 41).

sitorio. El cambio es la ley inexorable de todo lo existente. Esta dinamia universal, que se da igual en el orden de la naturaleza que en el de la cultura, obedece al principio dialéctico de la **unidad y lucha de los contrarios**, según el cual todo lo existente está integrado por dos elementos: uno positivo y otro negativo, que mantienen entre sí una lucha permanente. La transformación universal se produce gracias a la contradicción interna que tienen todas las cosas, que al encerrar en su seno dos elementos en conflicto, desencadenan una pugna que se resuelve necesariamente en una síntesis superior, que a su vez lleva en su seno una nueva contradicción, que al negarse a sí misma ha de resolverse en una nueva síntesis y así sucesivamente. Es precisamente esta sucesión de contradicciones lo que constituye el movimiento y la transformación universales, que se realizan a través de la **tríada hegeliana** compuesta de tesis, antítesis y **síntesis**. La tesis es el elemento positivo de las cosas, que tiende a afirmarlas plenamente; la antítesis es el elemento negativo, que pugna por destruirlas; y la síntesis es el resultado final de esta lucha, que contiene la parte viable de los elementos contendientes y que representa un grado evolutivo superior (1).

Manifiesta Hegel que la contradicción es la raíz de toda vida y de todo movimiento. No es sino en la medida en que una cosa contiene en sí el germen de una contradicción, que ella vive y se agita. No es sino por el choque de los contrarios que el proceso de desenvolvimiento se hace posible y alcanza un nivel superior, más allá de la contradicción. Es Hegel quien da consistencia a esta concepción dinámica del mundo, que fue ya esbozada por muchos filósofos griegos de la Antigüedad. Pero Hegel era idealista y su dialéctica, al decir de los marxistas, estaba concebida al revés.

(1) «La negación dialéctica —enseña Kuusinen— no supone sólo la destrucción de lo viejo, sino también la conservación de los elementos viables de los anteriores grados de desarrollo, un cierto nexo entre los viejo que se va y lo nuevo que viene a reemplazarlo» (Otto V. Kuusinen.—Manual de Marxismo-Leninismo, pág. 80).

Por lo tanto, ellos se encargaron de ponerla al derecho. “Mi método dialéctico —dice por eso Marx— no sólo es fundamentalmente distinto del método de Hegel, sino que es, en todo y por todo, su reverso. Para Hegel, el proceso del pensamiento, al que él convierte incluso, bajo el nombre de idea, en sujeto con vida propia, es el demiurgo de lo real, y esto la simple forma externa en que toma cuerpo. Para mí, lo ideal no es, por el contrario, más que lo material traducido y transpuesto a la cabeza del hombre” (1). De este modo, la dialéctica idealista de Hegel se transforma en la dialéctica materialista de Marx y Engels.

Trasladando los principios dialécticos al estudio de la sociedad, los marxistas concibieron a la **lucha de clases** como la expresión de la contradicción interna de los grupos sociales. Ya que en todo cuerpo existen dos elementos antagónicos (tesis y antítesis), en la sociedad tales elementos son las clases sociales, que en el “afán de mantener su posición privilegiada las unas, y de cambiarla, las otras, entablan una lucha permanente que, aunque no se revele siempre en grandes hechos, está librándose todos los días” (2). Por eso, en el “**Manifiesto Comunista**” de 1848 dicen Marx y Engels que “la historia de toda sociedad hasta nuestros días no ha sido sino la historia de la lucha de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, nobles y siervos, maestros artesanos y compañeros, en una palabra opresores y oprimidos, en lucha constante, mantuvieron una guerra ininterumpida, ya abierta ya disimulada; una guerra que terminó siempre, bien por una transformación revolucionaria de la sociedad, bien por la destrucción de las dos clases antagónicas”.

Marx sostenía que la historia era una lucha de fuerzas contrapuestas que se manifestaban en la forma lógica de tesis, antítesis y síntesis. Por eso, según el modo de ver marxista, “dentro del sistema

(1) Cit. Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 35.

(2) Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 102.

capitalista encontramos dos clases sociales, capitalistas y proletarios, constituyendo una unidad dentro del sistema (unidad de los contrarios); pero al mismo tiempo son dos fuerzas opuestas y antagónicas en lucha permanente (lucha de los contrarios), que han de fundirse en una síntesis superior, en una sociedad socialista sin clases.— He aquí un ejemplo claro de la unidad de los contrarios, de su lucha y su penetración en una síntesis nueva. No se trata de la persistencia de la clase proletaria y de la liquidación de la clase capitalista, sino de la supresión de ambas clases, que han de fundirse en la síntesis de una sociedad socialista sin clases” (1).

En resumen, el materialismo histórico sostiene el principio de la unidad material del mundo, dentro de la cual la sociedad humana —que, al igual que todos los fenómenos del universo, no es más que una manifestación especialmente compleja y evolucionada de la materia—, está en constante movimiento, impulsada por el autodinamismo que le da la lucha de clases. Así ha pasado sucesivamente por diversas etapas, que pueden clasificarse según el desarrollo de las fuerzas productivas y de los modos de producción en: colectivismo primitivo, esclavismo, feudalismo y capitalismo. En cada una de estas etapas hay una permanente correspondencia entre el modo de producción prevaleciente en el grupo y su forma de organización social, es decir, entre la estructura y la superestructura, para hablar en términos marxistas. Tan estrecha es esta vinculación, que cada cambio estructural determina necesariamente un cambio correlativo en las superestructuras ideológicas y, por ende, en la ordenación social, porque como hace notar Marx, “al descubrir nuevas fuerzas productivas, los hombres cambian de modo de producción, y al cambiar el modo de producción, la manera de ganarse la vida, cambian todas sus relaciones sociales. El molino movido a brazo engendra la sociedad de los señores feudales; el molino de vapor, la sociedad de los capitalistas indus-

(1) Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 49.

triales" (1). De este modo, según el pensamiento marxista, la sociedad humana ha recorrido hasta aquí cuatro etapas históricas: el colectivismo primitivo, el esclavismo, el feudalismo y el capitalismo. Ahora va camino del socialismo. Cada una de estas etapas corresponde a un género determinado de relaciones de producción, en el que se dan peculiares modos de producir y de intercambiar los bienes económicos (2).

El materialismo histórico considera al capitalismo como una simple y transitoria etapa entre el feudalismo y el socialismo futuro, etapa en la que la clase poseedora de los medios de producción impone a las demás clases sociales sus conceptos jurídicos, políticos, morales y culturales con miras a defender su riqueza y sus privilegios. En esta etapa, la clase capitalista no sólo dicta el orden jurídico estatal de acuerdo a sus conveniencias, sino que convierte al propio Estado en "una máquina esencialmente destinada a tener a raya a la clase oprimida y explotada", como dice Engels (3). Por eso sostiene Strachey que, durante la etapa capitalista, "el Estado es un aparato de coerción, apto para respaldar la voluntad de la clase que ha alcanzado poder suficiente para dictar las leyes. La función del Estado consiste en resolver los conflictos y crisis que provoca la división de la sociedad en clases distintas con intereses opuestos. Resuelve estos conflictos principalmente, aunque no de modo exclusivo, mediante el empleo de la fuerza, o de la amenaza de la fuerza, con la mira de hacer prevalecer la voluntad de la clase dominante o directora" (4).

Como hemos visto, el socialismo marxista mantiene la tesis de que el Estado es un instrumento de dominación de una clase sobre las demás, y que el poder político, que es uno de los ele-

-
- (1) Cit. Manuel Agustín Aguirre.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, Vol. I, pág. 82.
 - (2) Las cuatro etapas recorridas por la sociedad humana, de acuerdo al modo de producción imperante en cada momento y lugar, han sido estudiadas muy detenidamente por A. Makarov en su libro «Manual de Materialismo Histórico, págs. 66 y siguientes.
 - (3) Federico Engels.—El origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado, pág. 203.
 - (4) Strachey.—Teoría y Práctica del Socialismo, pág. 166.

mentos estructurales del Estado, es la fuerza coactiva organizada al servicio de la clase dominante y propietaria (1). En consecuencia, el marxismo no sólo no justifica la existencia del Estado sino que pugna por su desaparición. Dice Engels que "una de las consecuencias ulteriores de una revolución proletaria deberá ser la disolución gradual, y su desaparición final, de la organización política designada con el nombre de Estado. El objeto principal de esta organización ha sido siempre asegurar, mediante la violencia armada, el sometimiento económico de la mayoría trabajadora a una minoría que sólo posee riqueza. Con la desaparición de la minoría poseedora exclusiva desaparece también la necesidad de un poder de opresión violento, o poder del Estado. Al mismo tiempo, era nuestro punto de vista que, para llevar a cabo este fin y otros más importantes de la futura revolución social, la clase obrera debe apoderarse primeramente del poder político del Estado, y con su ayuda, dominar la resistencia de la clase capitalista y organizar la sociedad nueva" (2).

3.—**La estrategia revolucionaria del marxismo.**—A diferencia de los anarquistas, los marxistas no pretenden la inmediata supresión del Estado, pues aspiran a utilizarlo durante un período limitado de tiempo para transformar la estructura económica de la sociedad y hacer posible el advenimiento de la sociedad socialista sin clases. Resumiendo el pensamiento de Marx y Engels, expresa Lenin en su obra "El Estado y la Revolución" (1917) que "el proletariado no tiene necesidad del Estado más que durante cierto tiempo. No estamos en modo alguno en desacuerdo con los

-
- (1) Dice Engels que «el gobierno moderno no es más que una organización que se da a la sociedad burguesa para mantener las condiciones generales exteriores del modo de producción capitalista frente a los trabajadores y a los capitalistas aislados», (Cit Manuel Agustín Aguirre.—**Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico**, Vol. I, pág. 31); y los autores del Manifiesto Comunista expresan también que «el gobierno del Estado moderno no es sino un Comité administrativo de los negocios de toda la clase burguesa».
- (2) Cit. Manuel Agustín Aguirre.—**Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico**. Vol. II, pág. 61.

anarquistas en cuanto a la abolición del Estado como fin. Afir-
mamos que, para alcanzar este fin, es necesario utilizar **provisio-
nalmente** los instrumentos del poder del Estado contra los explo-
tadores, lo mismo que es indispensable para la supresión de las
clases la dictadura **provisional** de la clase oprimida.” (1). Al ejer-
cicio del poder político por la clase proletaria, con propósito de
llevar a cabo la transformación revolucionaria, llaman los marxistas
dictadura del proletariado (2).

La clase trabajadora debe tomar el poder por la fuerza (“la
violencia —dijo Marx y repitió Engels —es la partera de toda
vieja sociedad a punto de dar a luz una sociedad nueva, el ins-
trumento con ayuda del cual se abre camino el movimiento so-
cial y rompe las formas políticas muertas y petrificadas”), y debe
ejercerlo provisionalmente para preparar el advenimiento de la so-
ciedad sin clases. Una vez hecho esto, consumará gradualmente la
supresión del Estado. Sólo el poder ejercido dictatorialmente por
el proletariado admite justificación moral desde el punto de vista
marxista, puesto que tiene como finalidad primordial la de defen-
der las conquistas revolucionarias **ante** la posible reacción de la
clase capitalista, suprimir la **propiedad privada** de los medios de
producción y crear las condiciones estructurales indispensables
para el advenimiento de la nueva sociedad.

Según la teoría marxista, el Estado sólo existe desde que la
sociedad se escindió en **clases sociales**, fenómeno que se produjo
en el momento en que los instrumentos de producción pasaron
a ser propiedad particular. Las clases sociales no son, por eso,

(1) Cit. J. J. Chevallier.— Los Grandes Textos Políticos, pág. 329.

(2) El período de transición entre la sociedad capitalista y la sociedad so-
cialista toma el nombre de dictadura del proletariado y es la etapa
que supuestamente viven hoy la Unión Soviética y las llamadas **de-
mocracias populares**. Pero, en realidad, en lugar de la dictadura del
proletariado, existe en ellas una dictadura sobre el proletariado, ejer-
cida por esa nueva clase de burócratas y oligarcas pseudo-revolucio-
narios, que se ha adueñado del poder en nombre de los oprimidos y
ha traicionado los ideales, no por utópicos menos generosos, de Marx
y de Engels.

más que una consecuencia de la apropiación privada de los medios de producción (1). De aquí que, para ir en orden, el marxismo propugna un cambio fundamental en la estructura económica de la sociedad, que traslade la propiedad de los instrumentos de creación de riqueza de las manos particulares a las de la sociedad. Producido este cambio estructural, la supresión de las clases sociales advendrá como lógica consecuencia suya. Y, naturalmente, la desaparición de las clases hará innecesario al Estado, dado que éste no es más que un mecanismo que, habiendo nacido en el instante en que la sociedad se escindió en clases antagónicas, sólo sirve para resguardar los intereses económicos de la clase dominante y para mantener sojuzgadas a las demás clases sociales.

Fiel a su teoría de que los fenómenos políticos son meros efectos de causas económicas, el marxismo persigue un cambio en las relaciones de producción, es decir, un cambio en la estructura económica de la sociedad, para obtener de él la correlativa modificación de las superestructuras social y política. Suprimida la apropiación privada de los instrumentos de producción, piensan los marxistas que la desaparición de las clases sociales será la inmediata consecuencia de este cambio estructural y que la abolición del Estado —que es el aparato político surgido de la escisión de la sociedad en clases contendientes— será su consecuencia mediata.

Dentro de la estrategia revolucionaria del marxismo, la socialización de la propiedad de los medios de producción y la con-

-
- (1) V. I. Lenin define de la siguiente manera las clases sociales: «Las clases son grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en un sistema de producción social históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran con respecto a los medios de producción (relaciones que las leyes refrendan y formulan en gran parte), por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo y, consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse el trabajo del otro por ocupar puestos diferentes en un régimen determinado de economía social» (V. I. Lenin.—Una Gran iniciativa.—Cit. Otto V. Kuusinen.—Manual de Marxismo-Leninismo, pág. 146).

siguiente abolición de las clases sociales es tarea que compete realizar a la “dictadura del proletariado”, o sea al poder ejercido por la clase trabajadora para el logro de las condiciones que hagan factible el advenimiento de la nueva sociedad socialista. En efecto, como expresa Iring Fetscher en su interesante ensayo “**Karl Marx y la futura sociedad sin clases**”, la tarea “de ese Estado proletario de transición, la vio Marx, en primera línea, en la transformación de las relaciones de propiedad, es decir, en la **socialización de los medios de producción**” (1). Sin duda, estaba Marx persuadido de que tocaba al Estado cumplir ciertas funciones imprescindibles bajo la dirección del proletariado y de que sólo se lo debía suprimir cuando se haya superado la sociedad de clases de la cual nació, o sea cuando se haya eliminado el fundamento sociológico y económico sobre el cual él surgió por modo necesario. Es decir, entre la toma del poder por la clase proletaria y la supresión definitiva del Estado, forzosamente debe correr un lapso durante el cual la clase trabajadora, en ejercicio del poder político —mediante la **dictadura del proletariado**, como suele decirse en la fraseología marxista—, debe cumplir la **tarea de suprimir la apropiación privada de los instrumentos de producción y, con ello, eliminar las clases sociales**, para abrir el camino a la desaparición definitiva del Estado y hacer factible el advenimiento del nuevo tipo de sociedad propugnado por el marxismo: la **sociedad socialista sin clases**.

Para los marxistas, como lo ha hecho notar Sabine, “más allá de las libertades de la república democrática, aunque ésta es la forma superior de **sociedad de la clase media**, y más allá del Estado tal como se ha desarrollado hasta el momento, está una forma más elevada de **sociedad en la que el Estado será superado**; y, para alcanzar esta etapa superior, es necesaria una nueva revolución, una revolución social en contraste con la re-

(1) Iring Fetscher.—Ensayo sobre “**Karl Marx y la futura sociedad sin clases**”, publicado en la Revista “ECO” de Bogotá, Nº 43, de noviembre 1963.

volución política que ya se ha producido" (1). Esta revolución social, dirigida y realizada por la clase proletaria, persigue socializar el derecho de propiedad sobre los instrumentos de producción como medio para desterrar definitivamente la explotación y la desigualdad sociales, partiendo del supuesto de que las raíces de estos males residen en el injusto sistema de producción que permite a una clase monopolizar los instrumentos de trabajo y apropiarse de todas o la mayor parte de las utilidades (2).

4.—Crítica a la doctrina marxista y el fracaso de sus predicciones.— A base de la observación de las empresas industriales inglesas del siglo XIX (3), Marx y Engels elaboraron sus leyes

(1) George H. Sabine.—*Historia de la Teoría Política*, pág. 551.

(2) «El proletariado, una vez conquistado el poder político —escribe Makarov—, convierte los medios fundamentales de producción en propiedad del Estado. El modo socialista de producción se crea, ante todo, con la nacionalización socialista de la industria, el transporte, los bancos, la tierra y sus entrañas, los medios de comunicaciones, etc. La nacionalización socialista implica que la dictadura del proletariado suprime la propiedad de los explotadores sobre los medios de producción y la convierte en estatal, en propiedad socialista de todo el pueblo. Gracias a ellos se sienta el fundamento económico de la dictadura del proletariado. La clase obrera, apoyándose en los altos comandos económicos, garantiza el triunfo del socialismo en la ciudad y en el campo. La experiencia histórica muestra que las formas y los métodos de nacionalización de la industria pueden ser diferentes en distintos países». (A. Makarov.—*Manual de Materialismo Histórico*, pág. 41).

(3) Carlos Marx escribió su teoría bajo la impresión que le produjo el capitalismo inglés de su tiempo, plagado de injusticias sociales y de arbitrariedades. La suya fue, por lo mismo, una concepción eminentemente polémica y revolucionaria, destinada a combatir el orden de cosas existente. Por eso, para comprender mejor los alcances y naturaleza de su pensamiento —así como su necesario acondicionamiento a concretos factores de lugar y de tiempo— es inexcusable conocer los hechos históricos bajo cuyo influjo escribió su obra. Tales hechos no fueron otros que el despiadado capitalismo industrial inglés del siglo pasado, en cuyas fábricas y minas de carbón la situación de los obreros era literalmente inhumana. Montenegro describe en términos patéticos el espectáculo que vio Marx y que inspiró su obra. Dice, refiriéndose a la primera etapa de la revolución industrial, que «son típicos los efectos de esta tremenda transformación en Inglaterra, donde la industria textil inaugura el tránsito de la obra manual a la producción mecanizada. La tierra que se empleaba para producir comestibles resulta ahora mucho más lucrativa como campo de pastoreo para el ganado lanar (las fábricas de tejidos demandan cantidades cada vez ma-

de la acumulación capitalista, según las cuales cada día se acentuaría más la diferencia económica entre los dueños del capital —cada vez en menos número— y la gran masa de proletarios empobrecidos, hasta que en un momento determinado se produciría inevitablemente la explosión revolucionaria, que llevaría al poder a la clase trabajadora. Para los teóricos marxistas, esta transformación social violenta era un imperativo histórico ineludible en las sociedades altamente industrializadas, pues la lucha de clases entre una minoría de monopolistas opulentos y la inmensa mayoría de proletarios desposeídos debía concluir fatalmente con el triunfo revolucionario de estos últimos. Pero la realidad ha contradicho las lucubraciones de Marx y de Engels y se ha

yores de materia prima para saciar el apetito voraz de los telares mecánicos). Hay escasez de alimentos; los labriegos se ven desplazados («donde había centenares de campesinos ahora hay una docena de pastores y millares de ovejas»). Los labriegos empujados por la miseria afluyen a las ciudades, tanto porque ya no tienen nada que hacer en el campo, como porque van en busca de los salarios de las fábricas; pero las fábricas no son suficientes para recibir esta afluencia, y hay desocupación, hambre, problemas de habitación y de higiene. Las ciudades quedan infestadas por una masa flotante de fantasmas que han perdido para siempre el sitio que ocupaban en la tierra y en la historia y que no encuentran todavía un nuevo acomodo; hay revueltas de campesinos. En las fábricas y en las minas de carbón (las máquinas devoran combustible), la situación es literalmente inhumana. Hay empresarios que creen que los adultos ofrecen demasiados problemas, y prefieren contratar niños desde los siete años de edad; para evitar que se alejen del lugar de su tarea, los niños son encadenados a las máquinas y hasta se llega a limarles los dientes para que coman menos. En las minas, hay hombres que no conocen el sol; fueron concebidos y nacieron y mueren dentro de las galerías. La gente que mora allí —monstruosas hormigas de un oscuro mundo infernal— pierde hasta la costumbre de vestirse. Hombres y mujeres andan poco menos que desnudos. Una de las ocupaciones que se considera adecuada para las mujeres es la de arrastrar las vagonetas en que se saca el carbón. Pero ingeniosos empresarios han descubierto que es más barato hacer galerías de apenas un metro de altura; las vagonetas son también bajas; las mujeres que las arrastran deben, pues, ir caminando a gatas. Por supuesto, no hay leyes sociales. La abundancia de gente que busca empleo permite a los empresarios rebajar constantemente los salarios (basta con echar al obrero que gana más y tomar a otro por menos, salvo que el primero se avenga a la rebaja).» (Walter Montenegro.— Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 29).

de la acumulación capitalista, según las cuales cada día se acentuaría más la diferencia económica entre los dueños del capital —cada vez en menos número— y la gran masa de proletarios empobrecidos, hasta que en un momento determinado se produciría inevitablemente la explosión revolucionaria, que llevaría al poder a la clase trabajadora. Para los teóricos marxistas, esta transformación social violenta era un imperativo histórico ineludible en las sociedades altamente industrializadas, pues la lucha de clases entre una minoría de monopolistas opulentos y la inmensa mayoría de proletarios desposeídos debía concluir fatalmente con el triunfo revolucionario de estos últimos. Pero la realidad ha contradicho las lucubraciones de Marx y de Engels y se ha

yores de materia prima para saciar el apetito voraz de los telares mecánicos). Hay escasez de alimentos; los labriegos se ven desplazados («donde había centenares de campesinos ahora hay una docena de pastores y millares de ovejas»). Los labriegos empujados por la miseria afluyen a las ciudades, tanto porque ya no tienen nada que hacer en el campo, como porque van en busca de los salarios de las fábricas; pero las fábricas no son suficientes para recibir esta afluencia, y hay desocupación, hambre, problemas de habitación y de higiene. Las ciudades quedan infestadas por una masa flotante de fantasmas que han perdido para siempre el sitio que ocupaban en la tierra y en la historia y que no encuentran todavía un nuevo acomodo; hay revueltas de campesinos. En las fábricas y en las minas de carbón (las máquinas devoran combustible), la situación es literalmente inhumana. Hay empresarios que creen que los adultos ofrecen demasiados problemas, y prefieren contratar niños desde los siete años de edad; para evitar que se alejen del lugar de su tarea, los niños son encadenados a las máquinas y hasta se llega a limarles los dientes para que coman menos. En las minas, hay hombres que no conocen el sol; fueron concebidos y nacieron y mueren dentro de las galerías. La gente que mora allí —monstruosas hormigas de un oscuro mundo infernal— pierde hasta la costumbre de vestirse. Hombres y mujeres andan poco menos que desnudos. Una de las ocupaciones que se considera adecuada para las mujeres es la de arrastrar las vagonetas en que se saca el carbón. Pero ingeniosos empresarios han descubierto que es más barato hacer galerías de apenas un metro de altura; las vagonetas son también bajas; las mujeres que las arrastran deben, pues, ir caminando a gatas. Por supuesto, no hay leyes sociales. La abundancia de gente que busca empleo permite a los empresarios rebajar constantemente los salarios (basta con edhar al obrero que gana más y tomar la otro por menos, salvo que el primero se avenga a la rebaja).» (Walter Montenegro.— Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 29).

encargado de demostrar que precisamente en los países industrializados, como EE. UU., Inglaterra, Alemania occidental, Suecia, Dinamarca, Bélgica y otros de la Europa de Occidente, no se ha producido la supuesta polarización de fuerzas sociales, ya que una vigorosa clase media —con intereses propios y diferentes— se ha interpuesto entre los capitalistas y los proletarios, ni éstos han llegado a ser lo que Marx y Engels supusieron que serían, pues al contrario, los “proletarios” de los Estados industriales tienen hoy un elevado nivel de vida —posiblemente mejor que el de la clase media—, un alto grado de seguridad e independencia económica y disfrutan de las comodidades que pone en sus manos la ciencia y la técnica modernas, prefiriendo ciertamente su forma actual de vida a los riesgos de una revolución.

Como acertadamente dice, refiriéndose a este asunto, ese gran crítico del marxismo que es George H. Sabine, la teoría de Marx postulaba, como los dos polos opuestos en la dialéctica social, una burguesía o clase capitalista “principalmente urbana y comercial en sus intereses y dedicada políticamente a las libertades civiles y políticas de la Revolución y un proletariado industrial también principalmente urbano, pero más preocupado por la seguridad económica que por la libertad política. Marx consideraba a estas clases como las fuerzas políticas activas en una sociedad moderna, las fuerzas entre las cuales tiene lugar principalmente la lucha de clases, de modo que el problema es fundamentalmente el dominio de una por otra. Las demás clases reconocidas por la teoría, el campesinado y la pequeña burguesía, eran consideradas por Marx como políticamente inertes, aunque puedan, en circunstancias adecuadas, estar de acuerdo con lo que hagan las dos clases activas. Marx consideraba también la ideología de la clase campesina y de los agricultores como característicamente pequeño-burguesa”.

‘Esta teoría —prosigue Sabine— está obviamente construida para adaptarse a la dialéctica, que obligaba a Marx a encontrar dos oponentes que generan el cambio mediante sus tensiones mu-

tuas. Por esta razón era en gran medida una teoría **a priori**, aunque encarnaba su penetrante percepción de las consecuencias revolucionarias de la revolución industrial. Como la dialéctica funciona en términos de la contradicción lógica entre dos tipos, los detalles son considerados como simples variaciones sobre un tema y las diferencias menores no cuentan. De ahí que la teoría incluya observaciones de la sociedad en general, pero no la observación detallada de una sociedad singular. Lo que queda de las dos grandes clases es simplemente una mezcla informe, con el resultado de que lo que llama la pequeña burguesía es una heterogénea colección de elementos que tienen poco en común salvo que se resisten a la clasificación como capitalistas o trabajadores" (1).

Todo lo anterior nos lleva a concluir que han fallado las predicciones de Marx y Engels acerca del curso que debía seguir la sociedad burguesa en su camino hacia el colapso definitivo. Esto lo prueba la experiencia histórica del último siglo. Las leyes de la acumulación capitalista que ellos preconizaron no se han cumplido, pues las modernas empresas industriales, fundadas sobre grandes sociedades anónimas por acciones, han desplazado en cierta proporción la propiedad de los instrumentos de producción hacia sectores cada vez más amplios de la población. Tampoco se ha producido el correlativo empobrecimiento de la clase proletaria puesto que las sociedades industriales elevaron notablemente su nivel de vida.

La predicción de que la clase media baja —pequeña burguesía, que llamaba Marx— sería absorbida por el proletariado, también resultó falsa. Está más que demostrado que la clase media, a pesar de su constitución heterogénea, tiene intereses autónomos y del todo diferentes a los del proletariado industrial. La simplificación de la estructura social a sólo dos clases contendientes: burgueses y proletarios, que fue una de las básicas presuposicio-

(1) George H. Sabine.—Historia de la Teoría Política, pág. 557.

nes marxistas, está también muy alejada de la realidad. Ha ocurrido precisamente lo contrario: que la moderna sociedad industrial, menos estratificada que las anteriores, ha originado una tendencia hacia la diversificación y gradualización de las clases, al mismo tiempo que ha demostrado una mayor movilidad social, con divisiones de clase menos rígidas.

Una de las pocas predicciones marxistas acertadas es la de la **lucha de clases**, aunque ella no tiene hoy en las sociedades altamente industrializadas el carácter revolucionario con que fue concebida originalmente. La lucha de clases es, sin duda, una realidad evidente, pero no constituye, ni mucho menos, un factor real o potencialmente revolucionario, capaz de conducir al poder a la clase trabajadora. Bien dice el marxista revisionista, Eduard Bernstein: "De ninguna manera niego que se está librando una lucha de clases dentro de la sociedad moderna. Pero quiero argüir contra la concepción estereotipada de esa lucha, así como contra la afirmación de que ella tiene que asumir caracteres cada vez más violentos" (1).

En suma, las predicciones marxistas no se han cumplido ni es probable que se cumplan en el futuro. A su fracaso —es justo reconocer esto— no es ajena la propia admonición de la doctrina marxista, que al poner en evidencia las graves consecuencias del egoísmo económico de las clases dominantes, puso a éstas en guardia y las obligó a enmendar sus procedimientos. Porque no hay que olvidar que el marxismo, pese a todos sus errores —la mayor parte de los cuales es imputable a su utópica concepción de la naturaleza humana— dio "el primero y probablemente el más fuerte de los ataques éticos a la fealdad moral de una sociedad adquisitiva sin protección adecuada para su fuerza de trabajo industrial", como lo hace notar Sabine (2). Pero si bien las predicciones marxistas fracasaron como tales, es decir, como profecías

(1) Cit. Montenegro.—**Introducción a las Doctrinas Político - Económicas**, pág. 149.

(2) George H. Sabine.—**Historia de la Teoría Política**, pág. 571.

históricas acerca del rumbo que debía seguir la sociedad capitalista hasta llegar a su fin definitivo, no es menos cierto que, consideradas como factores correctivos de la injusticia social, ellas han desempeñado un papel verdaderamente positivo durante el último siglo de la historia humana.

No hay duda de que la advertencia del marxismo fue uno de los factores que indujeron al despiadado capitalismo del siglo XIX a cambiar de sistemas y a adoptar eficaces métodos redistributivos de la riqueza, fundados especialmente en la elevación de salarios, en la implantación de sistemas de seguridad social y en la reforma tributaria y fiscal. El moderno capitalismo occidental, como se basa en la producción en serie y en elevados niveles de consumo, requiere el alto poder adquisitivo de la gran masa de población, circunstancia ésta que le ha obligado a mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora. Se ha reemplazado el viejo concepto de "proletario", miserable y hambriento, por el nuevo de "trabajador-consumidor", de tal suerte que se ha unificado el interés utilitario de la empresa capitalista, de vender más, con el interés particular del trabajador, que es al propio tiempo consumidor, de ganar mejor salario. Como acertadamente afirma Kousoulas, "la producción capitalista a la vieja usanza estaba encaminada —y todavía sigue estándolo en algunos países— a la satisfacción de un mercado de consumidores selectos o de élite. La explotación del trabajo era una posibilidad absolutamente real. Pero cuando el trabajador y el consumidor se combinaron en una sola persona —cuando el trabajador-consumidor llegó a ser una entidad reconocida— los principios básicos del viejo sistema capitalista sufrieron cambios radicales. El "capitalista" ya no podía explotar al trabajador, porque éste último era también un consumidor potencial. La teoría de la "explotación del trabajador" no puede aplicarse en una economía de empresa privada en la que la gente trabajadora es considerada también como consumidora potencial" (1).

(1) D. G. Kousoulas.—*La Clave del Progreso Económico*, pág. 19.

Paradójicamente, es en los países subdesarrollados de América Latina, Asia y África donde la acción marxista, es decir, el marxismo no como filosofía, ni como doctrina política, ni como teoría económica, sino simplemente como actitud de protesta contra la pobreza de las masas y la injusticia social imperante, juega un papel potencialmente revolucionario. Fuera de toda previsión científica, el marxismo se vuelve cada día menos operante en los Estados más industrializados, en donde teóricamente debió producir la plenitud de sus efectos revolucionarios, mientras gana fuerza insurgente en los países infradesarrollados, en los que no existe un proletariado fuerte y organizado, capaz de ser el instrumento de la transformación social (1).

De esto se sigue que, en lo fundamental, no se han cumplido las predicciones marxistas, tal y como fueron vaticinadas por sus principales teóricos. En los países industriales no se ha producido la polarización de clases ni tampoco los proletarios han llegado a sufrir la extremada pobreza que —imaginaron los marxistas— los lanzaría a la revolución social. Y en los países subdesarrollados, en donde la acción marxista se ha convertido en instrumento de agitación, no hay los factores objetivos previstos por el materialismo histórico como indispensables para la transformación.

-
- (1) Resulta ilustrativo, para comprender mejor esta cuestión, citar las palabras de Antonio García acerca de la naturaleza del proletariado de los países industrializados y de los subdesarrollados. «Mientras en los Estados Unidos o en Inglaterra —dice el sociólogo colombiano— el proletariado es una clase de personalidad históricamente definida, satisfecha y asimilada al juego del sistema (aburguesado, en este sentido político-cultural), en América latina es una suma de capas insatisfechas y aun incoherentes, en cuanto no existe un proletariado, en el sentido orgánico e industrialista de la expresión. En los Estados Unidos el proletariado es una clase satisfecha, pragmática y conformista, cuyas luchas (o más exactamente, su juego de contratación y regateo), se orientan en el sentido de mantener los salarios reales al mismo nivel o a un nivel superior al incremento medio de la productividad: este juicio no intenta señalar a la sociedad norteamericana como una estructura capaz de absorber los conflictos sociales y de crear una economía de bienestar para todas las clases, sino caracterizar la función y alcances del sindicalismo pragmático como mecanismo de regulación salarial.» (Antonio García.— *La Estructura del Atraso en América Latina*, pág. 349).

Pero si bien es cierto que las predicciones del socialismo marxista no se han cumplido ni es probable que se cumplan en el futuro, no es menos cierto que fueron sus advertencias las que obligaron al viejo y deshumanizado capitalismo del siglo pasado a rectificar rumbos. Por eso, aunque parezca contradictorio, nos atrevemos a afirmar que el marxismo, como doctrina política, ha ofrecido grandes beneficios a la humanidad, en cuanto le ha obligado a rectificar su régimen de injusticia social. Beneficio que, paradójicamente, no ha llegado precisamente a los Estados llamados "marxistas-leninistas", en los cuales, a pretexto de **dictadura del proletariado**, se ha implantado una cruenta **dictadura sobre el proletariado** por parte de la nueva clase de burócratas y militares, que ha sometido a la clase trabajadora a los mismos rigores del capitalismo occidental del siglo XIX: bajos salarios, largas jornadas de labor, supresión de los derechos laborales, restricciones a la libertad de trabajo, etc., etc. En tales Estados, son los obreros y sobre todo los campesinos los que han financiado los planes de desarrollo económico mediante sus bajos salarios y el consumo insuficiente (1).

-
- (1) Se llama **marxismo-leninismo** a la versión revisada del marxismo hecha por Lenin y los demás dirigentes de la revolución bolchevique para ajustarlo a las concretas circunstancias históricas de la Unión Soviética. «El bolchevismo ruso o comunismo —dice Cole— no es más que el marxismo interpretado conforme a las condiciones e ideas del siglo XX» (G. D. H. Cole.—**La Organización Política**, pág. 65). Y Stalin afirma en su obra **Fundamentos de Leninismo** que el comunismo «es el marxismo de la era imperialista y de la revolución proletaria».

El comunismo es, por consiguiente, una de las interpretaciones de la doctrina marxista: es la interpretación hecha por Lenin y los revolucionarios rusos para adecuar la doctrina original de Marx a las condiciones estructurales de la URSS.

Por tanto, los términos «marxismo» y «comunismo» no son equivalentes. El comunismo es el marxismo interpretado, revisado y aumentado por los ideólogos de la revolución de Octubre. Es el marxismo aplicado en Rusia y en China. Sabine afirma que el comunismo es «una adaptación del marxismo a las economías no industrializadas y a las sociedades con una población predominantemente campesina» (George H. Sabine.—**Historia de la Teoría Política**, pág. 580). Tan evidente es la diferencia entre aquellos dos términos, que aun Rusia y China interpretan hoy de distinta manera la doctrina de Marx, y, en esta contro-

SECCION TERCERA.—EL ANARQUISMO

1.—El anarquismo como actitud de rebeldía del hombre contra el Estado.—Bien sabido es que el anarquismo mantiene como aspiración central la abolición inmediata o evolutiva del Estado, para dar paso a un federalismo libre y espontáneo en el que el único gobierno legítimo reconocido sea el de cada individuo por sí mismo, como postula Huxley. El anarquismo ve en el Estado y en sus diversas manifestaciones —leyes escritas, tribunales, policía, cárceles, etc.— otros tantos elementos contrarios a la libertad y dignidad de los hombres. Sostiene que en una sociedad mejor no es necesaria la existencia de una autoridad vigilante y que en lugar de la unión forzosa de los hombres en el Estado debe haber una asociación libre de individuos sin el Estado. Bakounin (1814-1876), que fue uno de los gestores del movimiento internacional anarquista, manifiesta que “la autoridad, por el sólo hecho de ser tal, aparece como un despotismo, aunque represente a la mayoría, y por eso el error de las revoluciones consiste en derribar unos gobiernos para reemplazarlos por otros. La realidad es que el gobierno civil está establecido por aquellos que poseen algo, para defenderlo de los que nada poseen” (1).

El anarquismo es una teoría filosófico-política formada en el siglo XIX como resultado de una actitud de rebeldía del hombre contra el Estado y, especialmente, contra el poder político. Se caracteriza por un agudo afán anti-autoritario que persigue la supresión de la autoridad pública, por estimarla inútil y hasta

versia, los rusos tachan a los chinos de «dogmáticos» y «extremistas» en su concepción del marxismo, mientras que los chinos enrostran a la «camarilla» de renegados revisionistas soviéticos su «desviacionismo» y «revisionismo», que les apartan de los básicos postulados de Marx. Lo cierto es, en todo caso, que el comunismo no es exactamente lo mismo que el marxismo, puesto que aquél es una interpretación de éste, efectuada para adaptarlo a particulares condiciones de lugar y de tiempo.

- (1) Cit. P. Frutos y R. Trinidad.—Elementos de Derecho Político, pág. 69.



perjudicial para la sociedad. No obstante esto, el afán anti-autoritario del anarquismo señala una serie de gradaciones que van desde la simple restricción del poder estatal, a base de la eliminación de su fuerza coactiva, hasta la supresión absoluta de toda autoridad pública y aun del propio Estado (1).

Los anarquistas sostienen que los hombres son perfectamente aptos para cumplir sus obligaciones para con sus semejantes en forma espontánea, sin necesidad de ser compelidos por una voluntad ajena y superior a la suya. Por obra de la cultura y de la educación, y aun por mandato de su propia conciencia, están en posibilidad de conducirse por sí propios dentro de las normas de la justicia y tienden naturalmente a colaborar con sus semejantes, no por presión de un deber impuesto a sus conciencias desde el exterior, sino por la fuerza moral de una solidaridad humana íntimamente sentida. De modo que el poder público y el Estado, con todo su aparato compulsivo, no sólo que son innecesarios, sino que pervierten al hombre y le fuerzan a asumir una actitud rebelde y antisocial.

2.—Los principales teóricos anarquistas: Godwin, Proudhon, Bakunin, Kropotkin.—Afirma Guillermo Godwin, uno de los pre-

-
- (1) Explica Montenegro que «fue inevitable que surgieran dos sentimientos en el espíritu del hombre, desde que abrió los ojos a la noción de la autoridad: primero, el deseo de ejercerla, para disfrutar los privilegios que ella entraña; y, segundo, la ressentencia más o menos consciente, más o menos activa, a esa autoridad cuando la ejercen los demás, tanto por simple envidia cuanto porque la autoridad tiende a restringir la libertad individual en servicio de las conveniencias de una persona, de un grupo o del conjunto social. Sólo en las colectividades avanzadas, donde el gobierno —que es la autoridad organizada— se ejerce con claros y definidos objetivos de interés común, el individuo renuncia de buen grado a una parte de sus prerrogativas; lo hace a cambio de los beneficios que percibe como efecto de la limitación simultáneamente impuesta a otras libertades individuales cuyos desmanes podrían ser perjudiciales para la suya propia.»

«De esta limitación correlativa surge la armonía social. Si el gobierno es capaz, en la práctica, de crear esa armonía, o si más bien contribuye a destruirla, es el tema de debate que surge en torno a la teoría del anarquismo. El anarquismo sostiene la segunda de estas proposiciones.» (Walter Montenegro.—Introducción a las Doctrinas Políticas-Económicas, pág. 168).

cursores de la teoría anarquista, que todo gobierno, incluso el mejor, es un **mal innecesario**, dotado de fuerza coactiva inútil y nociva en una sociedad de hombres conscientes de los deberes que la relación humana les impone. Para él, las leyes que rigen a los Estados y la autoridad que en ellos se erige son fuentes de arbitrariedad, cuando no de tiranía, porque “los gobernantes tienden, inevitablemente, a abusar del poder para su beneficio egoísta. Esto acaba por determinar la formación de grupos y clases que, al amparo del gobierno, y por medio de él, explotan a los demás, creando un completo sistema de privilegios excluyentes. Los gobernados, por su parte, se ven obligados a defenderse. Y, mientras los gobernantes apelan a la fuerza y al fraude para mantener su situación de preeminencia, los otros recurren también a cualquier expediente (la violencia, el engaño, el servilismo) para defenderse del ataque continuo y sistemático de que son objeto. Si se produce un cambio de posiciones, los últimos harán lo mismo que hicieron los primeros, y así sucesivamente. Por consiguiente, es preciso eliminar la fuente de estos males reemplazando al Estado, cuya expresión **autoritaria** es el gobierno, por pequeñas comunidades en las que quede suprimida toda forma de coacción y los intereses colectivos sean resueltos por acuerdo voluntario” (1).

Se dice que Pierre Joseph Proudhon (1809 - 1865) fue quien primero usó el término **anarquismo**, derivado de an y archia (no gobierno), para designar a la corriente ideológica que pretendía suprimir total o parcialmente el aparato constrictor del Estado.

Este pensador tiene por incompatibles el poder y la libertad, de modo que la existencia efectiva de ésta demanda la abolición de aquél. Afirma que el Estado es una entidad creada con fines de opresión de unos hombres por otros, que por lo mismo está llamada a desaparecer, puesto que será “inútil cuando no haya en la sociedad ni fuertes ni débiles, es decir, cuando la desigualdad

(1) Walter Montenegro.—Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 169.

de las fuerzas físicas o intelectuales no pueda ser una causa de expoliación". El lugar dejado por el Estado será ocupado por grupos voluntariamente organizados, en los cuales se mantendrá la justicia espontáneamente y el orden social no requerirá de fuerza coactiva.

Según afirma Montenegro, "tanto Godwin como Proudhon eran partidarios de un anarquismo ajeno a la violencia, considerando que la resistencia pasiva individual bastaría para derrocar al sistema estatal capitalista. El segundo se opuso al marxismo porque consideraba que la clase trabajadora —si bien digna de protección y apoyo para la reivindicación de sus derechos— sería, en función de clase, tan mala como las otras si llegaba a la posesión del poder" (1).

El anarquista ruso Miguel Bakunin (1814-1876), quien fue el primero en hacer del anarquismo un movimiento internacional organizado, afirma que no es posible restablecer el equilibrio y la justicia en las relaciones humanas, si antes no se desaloja del gobierno a la clase poseedora, que monopoliza el ejercicio de la autoridad pública en exclusivo beneficio personal y de clase. Con este propósito, Bakunin propugna la adopción de métodos violentos e inexorables para destruir totalmente la forma de organización estatal y "establecer en su lugar una sociedad sin poder, en la que se abolirán definitivamente las clases para que reine la igualdad política, económica y social". Agrega que, tal como están las cosas, "la autoridad pública, por el solo hecho de ser tal, aparece como un despotismo, aunque represente a la mayoría" (2).

El príncipe ruso Pedro Kropotkin (1842-1921) es el teórico anarquista que incorporó a esta teoría los elementos analíticos más consistentes y sólidos. Aplicó sus vastos conocimientos geológicos y geográficos al comportamiento de los hombres en so-

-
- (1) Walter Montenegro.—**Introducción a las Doctrinas Político-Económicas**, pág. 170.
(2) Cit. P. Frutos y R. Trindade.—**Elementos de Derecho Político**, pág. 69.

ciudad y extrajo de este modo su teoría política anarco-sindicalista, que propugna la formación de pequeñas comunidades socialistas autárquicas en las que todo debe ser de propiedad común y cada individuo debe trabajar tan bien como pueda para recibir tanto como necesite. En una sociedad semejante, no tienen nada que hacer el Estado y el poder político, que más bien operan como factores perturbadores de la armonía social. Kropotkin vinculó su teoría anarquista a los métodos revolucionarios comunistas y obtuvo como resultado un anarquismo revolucionario y terrorista, convertido en permanente instrumento de subversión. Este "anarquismo revolucionario —escribe Montenegro— estuvo representado en una modalidad típicamente terrorista por el "nihilismo" ruso, y asumió una de sus formas políticas más vigorosas en el llamado anarcosindicalismo o incorporación de la ideología anarquista al movimiento obrero organizado" (1).

A partir de este momento, el anarquismo se divide en dos ramas: una que podríamos llamar individualista, porque exalta al individuo y proclama su independencia de toda autoridad pública, y otra colectivista (al estilo de Bakunin y Kropotkin), que acepta el concepto marxista de la lucha de clases y de la abolición de algunos tipos de propiedad privada y que en su afán por destruir el Estado acude a métodos de violencia. Esta última modalidad anarquista, llamada también revolucionaria, formó en Europa una serie de organizaciones clandestinas que se dedicaron a la acción subversiva y terrorista y que indujeron a confundir anarquismo con terrorismo.

Pero el anarquismo, en su forma pura, no está necesariamente ligado a la violencia, y no tiene con el marxismo otros puntos de contacto que el común objetivo de suprimir el Estado y el poder político. Como bien dice Montenegro, "la noción fundamental del anarquismo consiste en que el gobierno, y el Estado, por ende,

(1) Walter Montenegro.—Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 172.

son la fuente de los males que afectan a la sociedad, al crear en los gobernantes el apetito de poder y el abuso consiguiente, y en los gobernados el deseo de burlar y combatir, por todos los medios, a los gobernantes" (1). Como consecuencia de esta forma de apreciar la fenomenología política, el anarquismo propugna la desaparición inmediata o evolutiva de toda la maquinaria estatal, o bien del poder coactivo del Estado solamente, según las diferentes orientaciones que ha tomado la teoría anarquista.

3.—**Crítica de la doctrina anarquista.**—Tanto el marxismo como el anarquismo afirman que el Estado, con su poder político y su aparato de fuerza, es un instrumento de opresión de unos hombres sobre otros. Ambos propugnan, por tanto, su desaparición, como medio de reivindicar la libertad humana. La idea de eliminar el Estado (con su burocracia, tribunales, cárceles, ejército, policía, etc.) es, pues, un punto de convergencia de las dos teorías. Sin embargo, tiene ellas notables diferencias en lo relativo a los medios y oportunidad de llevar a cabo tal propósito. Mientras que los anarquistas pretenden "suprimir el Estado al otro día de la revolución", los marxistas aspiran a conservarlo provisionalmente con el fin de que, como ha dicho Marx, "el proletariado victorioso pueda hacer valer su poder, someter a sus enemigos capitalistas y realizar la indispensable revolución económica de la sociedad" (2). De esta suerte, el marxismo pretende utilizar al aparato estatal y ponerlo al servicio de la dictadura del proletariado hasta conseguir las condiciones que hagan posible el advenimiento de la sociedad sin clases, que es la última etapa de la transformación marxista.

Max explica claramente esta cuestión cuando dice que "los anarquistas ponen las cosas patas arriba, declaran que la revolución proletaria debe comenzar por abolir la organización política

(1) Walter Montenegro.—Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 173.

(2) Carlos Marx.—Crítica del Programa de Gotha, pág. 147.

del Estado. Pero, la única organización existente que el proletariado encuentra después de su victoria, es precisamente el Estado, que posiblemente ha menester de reformas importantes antes de poder cumplir sus nuevas funciones. Destruirlo en tales momentos significaría destruir el único organismo por medio del cual, el proletariado victorioso puede hacer valer su poder, someter a sus enemigos capitalistas y realizar la indispensable revolución económica de la sociedad, sin la cual toda la victoria terminaría indefectiblemente en una nueva derrota, semejante a la de la Comuna de París" (1).

Las doctrinas anarquista y marxista, en un afán de remediar los males e injusticias de la sociedad, frecuentemente se extraían por los caminos de una utopía poética y generosa. La supresión del Estado y la sustitución por una organización social sin clases y sin poder coactivo, en la que el hombre se conduzca por sí propio y la actividad social se efectúe libre, espontánea y ordenadamente, es uno de los sueños más acariciados —pero también más irrealizables— de estas doctrinas. Frente a ellos, Posada se pregunta: "¿Se podrá extirpar de la vida política la coacción como en otras esferas, v. gr. la de la educación? ¿Se podrá llegar alguna vez a la sociedad de hombres virtuosos de que hablaba el escritor católico Augusto Nicolás y en la cual "el gobierno sería una superfetación"? ¿Podrá llegarse a hacer del hombre justo el hombre para quien Platón declara innecesaria la Ley? El anhelo hacia una sociedad futura de paz, es ingénito en el hombre y explica las utopías" (2).

(1) Carlos Marx.—Crítica del Programa de Gotha, pág. 147.

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo I, pág. 37.

SECCION CUARTA.—EL FASCISMO

1.—El fascismo como síntoma de una patología social antes que como doctrina política.—El fascismo no es propiamente una doctrina política, ni menos una concepción filosófica integral del mundo, sino simplemente un conjunto de reglas pragmáticas sobre el ejercicio del poder. Lo incluimos aquí, no porque consideremos que sea una doctrina debidamente estructurada, sino principalmente porque en ciertos sectores latinoamericanos existe todavía una tendencia latente a aplicar fórmulas fascistas de acción o de gobierno.

El fascismo fue elaborado originariamente para justificar el asalto de Mussolini al gobierno de Italia y cohonestar luego sus atropellos dictatoriales, para lo cual se hicieron acrobáticas adaptaciones de algunas ideas filosóficas de Nietzsche, Schopenhauer, Sorel y otros apologistas de la violencia. Las versiones alemana, portuguesa y española del fascismo tampoco constituyen verdaderas doctrinas políticas, a pesar de que Hitler escribió su libro *"Mein Kampf"* con pretensiones doctrinales y de que los áulicos de Oliveira Salazar y de Franco se empeñaron también en crear su ideario fascista (1).

Todos los tratadistas están de acuerdo en que no existe una filosofía fascista ni una doctrina política fascista. Dice Duverger que "no hay filosofía fascista, doctrina fascista: hay mitos, tendencias, aspiraciones bastante mal enlazadas entre sí, bastante poco coherentes" (2). Sabine anota también que "lo que ha pasado por filosofía fascista es algo muy vago, a veces de una va-

-
- (1) Por eso, con referencia a la versión española del fascismo, afirma Raúl Andrade, en su libro *«La Internacional Negra en Colombia»*, que «el marxismo al menos tiene su filosofía, su doctrina, sus obispos mayores y menores, en tanto que el falangismo con doctrina supuesta, alquila párrocos y gratifica sacristanes». (Pág. 208).
- (2) Maurice Duverger.—*Los Partidos Políticos*, pág. 289.

guedad buscada de propósito; es un conjunto de ideas tomadas de diversas fuentes y reunidas para encajarlas según las exigencias de las circunstancias. No está refinada por la discusión, tiene con frecuencia tono histérico y casi siempre es indiferente ante las incompatibilidades que existen entre sus partes" (1). Linares manifiesta que "mientras la filosofía política del comunismo fue elaborada por obra de tres generaciones de eruditos marxistas, fue adaptada a una multitud de situaciones y su discusión en los partidos socialistas de todos los países le dio un alto grado de coherencia, el fascismo careció de una filosofía política o social orgánica y, sobre todo en el caso de Italia, la doctrina fue construida en gran parte con posterioridad al triunfo del movimiento, con el propósito de explicar y justificar hechos ya producidos" (2).

Tan desorientado fue el fascismo en materia ideológica, que el propio Mussolini se permitió expresar, en un artículo suyo publicado en 1924, que "los fascistas tenemos el valor de descartar todas las teorías políticas tradicionales, y somos aristócratas y demócratas, revolucionarios y reaccionarios, proletarios y anti-proletarios, pacifistas y anti-pacifistas. Basta con tener un solo punto fijo: la nación. El resto es obvio" (3). En realidad, ha faltado al fascismo el equivalente de Locke, Rousseau, Monstequieu y los enciclopedistas franceses, en el pensamiento liberal, o de Marx, Engels y Lenin, dentro del marxismo, para llegar a constituir una verdadera doctrina política, levantada sobre sólidas bases filosóficas.

El fascismo fue el producto circunstancial de una oportunidad histórica más que una ideología política concebida en abstracto. Tanto en Italia como en Alemania resultó de la depresión económica de postguerra y de la ola de descontento popular,

(1) George H. Sabine.— **Historia de la Teoría Política**, pág. 707.

(2) Segundo Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo II, pág. 249.

(3) Cit. Walter Montenegro.—**Introducción a las Doctrinas Político - Económicas**, pág. 182.

pobreza, desocupación, inestabilidad política y frustración de los ideales nacionales que sacudió a Europa después de la conflagración de 1914 - 18. Fue por consiguiente la expresión o el síntoma de una grave patología social. Italia, a pesar de haber peleado en el bando ganador, sufrió las mismas consecuencias post bélicas que Alemania. "Había combatido al lado de los Aliados, había ganado con ellos la guerra, y, en cambio, los resultados habían sido escasos: una ampliación del territorio alpino (El Trentino) y veneciano, con Trieste y la península de Istria. En cambio los sufrimientos fueron considerables, en hombres y en dinero. Para un país pobre, cuya economía aún no había superado los siglos de división nacional, todo ello era más de lo que podía soportar, teniendo en cuenta que el crecimiento demográfico marchaba a un ritmo vertiginoso.—Italia, pues, estaba inquieta. La primera reacción fue lanzarse en brazos del revolucionarismo rojo. Los obreros afiliados a los sindicatos y al partido socialista pretendieron alcanzar el poder a través de ellos. Pero las intenciones fracasaron: la ocupación de las fábricas de Milán en septiembre de 1920 y la gran huelga de 1921 no dieron resultados apreciables. Antes al contrario, levantaron contra ellos a la opinión de las clases medias, justamente alarmadas. Parte de ellas fue a engrosar el partido de los *popolari*, cristianos demócratas; otra se afilió al movimiento fascista de Benito Mussolini. Mientras tanto, el gobierno, confiado al veterano Giolitti (1920 - 1921), capeaba el temporal con los recursos democráticos a su alcance" (1). Bajo estas condiciones de depresión moral y material nació y creció el movimiento fascista italiano, que tomó el poder en octubre de 1922, tras la célebre marcha sobre Roma realizada por los *camisas negras* de Mussolini.

En Alemania las cosas fueron peores. A más de los estragos de la guerra y la humillación moral de la derrota, el Tratado de Versalles le impuso sanciones económicas políticas y militares

(1) Jaime Vicens Vives—*Historia General Moderna*, Tomo II, pág. 519.

tan duras, que engendró en ella el clima de insurgencia popular propicio para la formación de los mitos totalitarios y el desarrollo de los grupos nacionalistas y reaccionarios. El Tratado de Versalles cometió el grave error de hacer pagar las culpas del imperialismo prusiano a la naciente República democrática y con sus injusticias fomentó la inseguridad internacional e hizo inevitable la nueva contienda, muy a pesar de "todos sus idealismos retóricos, sus buenos propósitos y sus grandes esperanzas" (1). La intervención extranjera que se impuso a Alemania para evitar su rearme exacerbó el sentimiento nacional de su pueblo y la tornó muy sensible a las prédicas nacionalistas de Hitler. Con el ofrecimiento de denunciar el Tratado de Versalles, de reintegrar a Alemania todos los territorios y colonias que perdió en la guerra, de cesar el pago de las deudas internacionales, de restaurar su plena soberanía y de luchar contra la agitación comunista dirigida por Moscú, Hitler formó los primeros cuadros del **Partido Obrero Nacional Socialista Alemán**. Las proclamas hitlerianas pronto alcanzaron gran popularidad, porque coincidieron con el espíritu de reivindicación nacional que a la sazón conmovía al pueblo germánico ante los abusos de las potencias vencedoras, y para esta actitud de rebeldía invocaba Hitler lo más vital, lo más sensible de las tradiciones, del espíritu, del orgullo y del resentimiento del pueblo alemán. El nacionalismo germánico, que pronto se convirtió en uno de los mitos fundamentales del totalitarismo nazista, propagó desde el principio la creencia de que "el ejército imperial no había sido vencido por el adversario, sino apuñalado por la espalda por los republicanos y socialistas" (2). Al calor de estas ideas, y también de la necesidad de combatir la agitación izquierdista que amagaba con huelgas y atentados terroristas, se agruparon las huestes de camisas pardas y tomaron el poder en

-
- (1) Jaime Vicens Vives.—*Historia General Moderna*, Tomo II, págs. 483 y 486.
(2) Jaime Vicens Vives.—*Historia General Moderna*, Tomo II, pág. 523.

enero de 1933, cuando el Presidente Hindenburg confió la Cancillería de la República a Adolfo Hitler (1). Desde ese instante hasta 1945, la historia de Alemania es la historia del nazismo. O sea la historia de un hombre y de una nación que se volvieron locos (2).

2.—La mitología totalitaria.—El nazismo alemán —que fue la versión germánica del fascismo— se fundó sobre dos mitos: el

(1) Aunque parezca contradictorio, uno de los factores que más impulsó la insurgencia fascista fue la amenaza del comunismo. Todos los movimientos fascistas europeos —el italiano el portugués, el alemán, el español— aprovecharon en su favor la reacción de las clases medias y de los sectores capitalistas contra la agitación izquierdista dirigida por Moscú, y la condujeron hábilmente hacia la implantación de dictaduras tan o más cruentas que la bolchevique. Por eso, como anota Samuelson, «una de las notas del fascismo es la oposición al comunismo, hasta el punto de que, muchas veces, si aquél ha llegado al poder ha sido exagerando las posibilidades de una inmediata revolución bolchevique y de que, después de conseguir el poder, utiliza la amenaza del comunismo como excusa para la supresión de todos los métodos democráticos». (P. A. Samuelson.—Curso de Economía Moderna, pág. 736).

(2) En su interesante artículo "Aquel Extraño Mussolini", publicado el 16 de agosto de 1964 en el diario «El Comercio» de Quito, Ramón Sender analiza las circunstancias sociológicas y los antecedentes históricos que dieron lugar a la ascensión al poder de Mussolini y de Hitler, es decir, «los antecedentes de aquel prodigio absurdo según el cual dos naciones civilizadas como Italia y Alemania permitieron que tomaran el poder absoluto dos individuos paranoicos sin distinción intelectual y en quienes alguna forma de neurosis tomaba el lugar de la inteligencia. En el caso de Mussolini esa circunstancia es menos chocante porque superaba a Hitler en imaginación y en habilidad, y conserva en la historia un perfil menos abyecto. En los dos, sin embargo, la elevación al poder es un hecho contrario al sentido de los valores que parecía prevalecer en la Europa de 1925. Con su momentánea victoria se puso en duda por primera vez el buen sentido político de las clases medias cultas que hasta entonces habían sido liberales».

«Los dos mitos fueron obra de las clases medias semicultas de Alemania y de Italia. No hay duda de que el antecedente de la revolución rusa había sido en los dos casos un punto de partida de un enorme valor. Si los obreros podían tomar el poder en Rusia, las clases medias —sobre todo aquellos sectores redimidos poco antes del proletariado y orgullosos de su liberación— se sentían autorizados a entrar en la escena con sus propios héroes: Mussolini, un maestro de escuela, y Hitler, un cabo de infantería y pintor sin talento. Las bajas clases medias que querían elevarse socialmente creyeron que el mejor camino consistía en adular a la burguesía rica levantando la bandera anti-comunista, incluido el bagaje racial germano, tan caro a esas clases me-

nacionalismo y el **racismo**. El mito nacionalista derivó de la exacerbación del sentimiento nacional y condujo a los nazis a la megalomanía colectiva y al sacrificio de los intereses individuales ante el altar del Estado. El mito racista se fundó en el culto a la raza aria, derivado de las teorías de Arthur de Gobineau (1816 - 1882) y de Houston Stewart Chamberlain (1855 - 1927), que defendieron la creencia en una raza superior, predestinada a gobernar el mundo (1). Basado en esta concepción, Hitler proclamaba que "en un porvenir lejano, la humanidad deberá afrontar problemas cuya solución exigirá que una raza excelsa en grado superlativo, apoyada por las fuerzas de todo el planeta, asuma la dirección del mundo" (2). Sobre estos dos mitos se levantó el Estado totalitario de los nazis.

A diferencia de las doctrinas demoliberales, que conceptúan al Estado como un medio al servicio de una multiplicidad de fines humanos, el fascismo exalta al Estado como el fin supremo de la vida de los hombres, a tal extremo que éstos no tienen significación histórica ni utilidad sino en la medida en que son instrumentos del engrandecimiento y gloria del Estado. El fascismo "descansa sobre una concepción permanente y orgánica de la so-

dias, y el bagaje pretoriano y cesáreo romano, tan decorativo para las mismas clases italianas..

El resultado fue la instauración de las dictaduras fascistas, y, con ellas, el suicidio histórico de las clases medias italianas y alemanas, cuyas principales armas —la libertad, la cultura, el humanismo— fueron los primeros valores puestos en entredicho por los regímenes fascistas.

(1) Dice Squillace que «Gobineau ha desarrollado, en sentido materialista y monista, la idea de que la raza es el factor fundamental de la historia; la cuestión étnica domina todos los demás problemas; la desigualdad de las razas, cuya concurrencia forma una nación, es suficiente para explicar todo el desarrollo y encadenamiento de los destinos de los pueblos. Encuentra los caracteres propios de la raza y concluye, que la raza blanca, que en su estado puro es rubia dolicocefala, de ojos azules es la que tiene mejores cualidades. Las mezclas étnicas, los matrimonios entre razas distintas, determinan el progreso y la decadencia de la sociedades, que se perpetúan mientras se mantiene el principio blanco, que es su base».—Fausto Squillace.—*Las Doctrinas Sociológicas*, Tomo I, pág. 144).

(2) Adolfo Hitler.—*Mi lucha*, pág. 128.

ciudad, que lleva a proclamar la supremacía de ésta, en su organización estatal, sobre el derecho y el interés del individuo" (1) Es por eso una teoría transpersonalista, que asigna a la comunidad política una categoría superior y fines propios, situados más allá de los fines individuales.

Alfredo Rocco, uno de los principales teóricos del fascismo italiano, manifiesta que "el individuo no puede, según la concepción fascista, ser considerado como el fin de la sociedad. Es solamente el medio de ella. La sociedad tiene fines propios históricos, de conservación, de expansión, de perfeccionamiento, que son totalmente distintos de los fines de los individuos que la han compuesto en un momento dado, y que pueden llegar eventualmente a estar en contradicción con los objetivos individuales.—Para las realizaciones de estos fines, que le son propios, la sociedad debe utilizar como medios a los individuos que la componen, y toda la vida de la sociedad consiste en hacer del individuo el instrumento de sus fines sociales.—De aquí se saca la consecuencia de que, para el fascismo, el problema fundamental no es el de los derechos del individuo o de las clases, sino únicamente el derecho del Estado, al cual corresponde el deber del individuo" (2).

De acuerdo con estos postulados, Mussolini redujo la teoría fascista del Estado a la siguiente fórmula: "Todo en el Estado, todo por el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado" (3). Fórmula que define cabalmente a la organización totalitaria y jerarquizada del fascismo, destinada a controlar todos los aspectos de la vida individual.

3.—La desconstitucionalización del Estado y la teoría de las minorías selectas.—La consecuencia de la omnipotencia y omnipresencia del Estado es que ante él la libertad individual y los

-
- (1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 254.
 - (2) Cit. Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 100.
 - (3) Cit. Edmundo González Blanco.—El Fascismo expuesto por Mussolini, pág. 186.

derechos de la persona humana pierden toda su fuerza. Como bien dice Linares, “ubicándose en la posición apuesta al **constitucionalismo**, la concepción fascista del Estado estima que la libertad y, en general, los derechos individuales, son una concesión del Estado al individuo, y de ahí que no son superiores a aquél ni pueden ser ejercidos contra el Estado” (1). Resulta de esto que los derechos de las personas pueden ser suprimidos o limitados por el Estado, en uso de la misma facultad por la que fueron conferidos. De modo que el Estado fascista es la antítesis del Estado constitucional: representa precisamente la desconstitucionalización del Estado, o sea la exención de toda restricción jurídica a sus actos.

En vez de la igualdad de los hombres ante la ley el fascismo proclama “la inmutable, benéfica y provechosa desigualdad de clases”, la predestinación de las “élites” a ocupar los lugares de mando y el derecho inmanente de los “mejores” a gobernar. Como explica Montenegro, el fascismo considera que “si por designio inmutable de la naturaleza, los individuos y, por ende, los grupos de individuos, no son intrínsecamente iguales entre sí, habiendo unos mejores que otros, es lógico y justo que los primeros gobiernen a los segundos. En función de la misma ley natural, los mejores no son los más sino los menos. Por consiguiente, no es admisible ni razonable preconizar el gobierno por las mayorías, lo que significaría sobreponer la voluntad de los inferiores a la de los mejores. Y de ahí el derecho y la “predestinación” de las minorías selectas, de las élites, a gobernar”.

“Pero este destino de las élites —prosigue este autor—, por la propia superioridad de éstas, no implica solamente un privilegio, sino una mayor responsabilidad; la suya es una misión de sacrificio inspirada en los más altos ideales del espíritu. Y como las élites constituyen los grupos directivos cuya última concreción,

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 256.

en proceso ascendente, es el Estado, se deducen dos consecuencias: primera, debe establecerse un orden jerárquico y disciplinario inviolable. ¿A título de qué podría transgredirse ese orden de jerarquía y disciplina si de antemano está determinada la superioridad intrínseca de los unos sobre los otros? Segunda, la autoridad del Estado —síntesis jurídica y política del pensamiento y la voluntad de los mejores —debe, necesariamente, ser suprema. El Estado se convierte, entonces, en un ente casi místico; a su servicio quedan subordinados los intereses y las voluntades individuales. Aquella libertad y otros atributos que el liberalismo democrático respeta como derechos immanentes del hombre no son sino “concesiones” que, sólo bajo restringidas y específicas condiciones, hace el Estado fascista a los individuos, siempre que esa libertad y demás atributos no sean lesivos para los fines del Estado” (1).

De lo anterior se desprende que el fascismo es esencial y rabiósamente anti democrático, puesto que jerarquiza a las clases sociales y a los individuos, y además atribuye a sus minorías selectas el derecho a decidir sobre las cuestiones de interés general. Decía al respecto Mussolini que “el número es opuesto a la razón, y la historia demuestra que pequeñas minorías han producido en la sociedad humana transformaciones profundas” (2). También Hitler afirmaba que “hay una cosa que no podemos ni debemos olvidar: una mayoría no puede nunca sustituir al Hombre. La mayoría ha sido siempre, no sólo abogado de la estupidez, sino también de las conductas más cobardes; y así como cien mentecatos no suman un hombre listo, tampoco es probable que una resolución heroica provenga de cien cobardes” (3). Por eso, “el Estado Nacional debe trabajar sin reposo para librar a la administración, especialmente a la más alta o, en otras palabras, a la di-

-
- (1) Walter Montenegro.—Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, pág. 179.
 - (2) Cit. Edmundo González Blanco.—El Fascismo expuesto por Mussolini, pág. 260.
 - (3) Adolfo Hitler.—Mi lucha, pág. 34.

rección política, del principio del gobierno de las mayorías, asegurando así en su lugar la indiscutible autoridad del individuo" (1). El fascismo reemplaza, pues, el principio democrático del gobierno de las mayorías por el principio autocrático del gobierno de las **minorías selectas**, cuyo derecho al poder está dado, según él, por el orden natural de las cosas: es un derecho inmanente e inmutable.

En el aspecto internacional, una de las consecuencias más graves de la concepción totalitaria del Estado es el **imperialismo**, o sea la acción estatal expansiva con miras a la conquista territorial o ideología, a la absorción de mercados o la imposición de una cultura. Las tendencias imperialistas van ligadas siempre a los regímenes totalitarios y son el resultado natural y lógico de la concepción del Estado como un fin en sí mismo. De aquí que los sistemas nazi-fascistas realizaron una intensa actividad expansiva, convencidos de que de sus dogmas políticos dependía la salvación del mundo. Mussolini proclamaba al respecto que "el imperialismo es el fondo mismo de la vida de un pueblo que aspira a extenderse económica y espiritualmente" (2), y Hitler explicaba sus ambiciones de conquista universal diciendo que, "en un porvenir no lejano, la humanidad deberá afrontar problemas cuya solución exigirá que una raza excelsa en grado superlativo, apoyada por las fuerzas de todo el planeta, asuma la dirección del mundo" (3). Con tales conceptos, los dictadores fascistas irrumpieron arbitraria y agresivamente en la esfera soberana de otros Estados, hasta provocar la segunda guerra mundial.

(1) Adolfo Hitler.—**Mi Lucha**, pág. 154.

(2) Cit. Edmundo González Blanco.—**El Fascismo expuesto por Mussolini**, pág. 293.

(3) Adolfo Hitler.—**Mi lucha**, pág. 128.





CAPITULO I

EL FENOMENO JURIDICO

SECCION PRIMERA.—CONCEPTO DE DERECHO

En su sentido más lato, llámase **Derecho** al conjunto de normas sociales obligatorias que rigen la vida de un grupo humano y delimitan la esfera de acción dentro de la cual cada individuo puede ejercer sus facultades sin ser obstado por los demás. En tal sentido, el **Derecho** se presenta como un sistema de reglas de conducta que establece una coordinación objetiva entre los actos de varios sujetos y que atribuye a cada uno de ellos una pretensión que los otros están obligados a satisfacer. Del Vecchio dice que ‘es efecto de la norma jurídica el atribuir a un sujeto una pretensión o exigencia frente a otro sujeto, al cual, por esto mismo, se le señala una obligación o sea un deber jurídico’ (1).

Concebido en esta forma, el **Derecho** se resume en un conjunto de normas de convivencia social que determinan para los individuos exigencias y deberes recíprocos, ya que de un lado imponen a

(1) Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, pág. 313.

un sujeto una obligación, y, de otro, conceden la facultad o pretensión correlativa a otro sujeto, estableciendo así un complejo sistema de interrelaciones humanas en el cual los individuos alternan en el ejercicio de facultades y obligaciones recíprocas.

El Derecho señala, por medio de sus normas imperativas, un orden de posibilidades para la acción de los individuos, dentro del cual no pueden éstos ser obstaculizados por los demás. Esto naturalmente supone, para los individuos, la obligación de no sobrepasar los límites de su esfera de acción, pues de lo contrario chocarán con el legítimo impedimento de los demás. Por eso se ha definido al Derecho como un instrumento para la coordinación objetiva de las acciones posibles entre varios sujetos, según un principio ético que las determina excluyendo todo impedimento (1).

De esta manera, el Derecho declara las condiciones en que ha de realizarse la vida social, al mismo tiempo que fija los hechos opuestos a estas condiciones como antecedentes para la sanción jurídica. Los individuos no pueden contrariar aquellas condiciones impunemente: siempre que lo hagan merecerán una pena, sufrirán la acción sancionadora del Estado. De aquí que, según la definición formalista y analítica de Castan, se considera al Derecho como “un sistema de normas fundadas en principios éticos y susceptibles de sanción coercitiva, que regulan la organización de la sociedad y las relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro de ella, para asegurar en la misma el cumplimiento armónico de los fines individuales y colectivos” (2).

En este sentido, el Derecho es un instrumento de control social, como lo ha visto Fraga Iribarne, para quien “en toda sociedad existe un orden de control de las actividades de los individuos y de los grupos: un orden de “control social”; es decir, una serie de procesos sociales que hacen al individuo responsable con

(1) Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, pág. 302.

(2) Cit. Andrés F. Córdova.—Derecho Civil Ecuatoriano, Tomo I, pág. 23.

relación a la sociedad, construyen y mantienen la organización social, forman la personalidad humana, socializando al individuo y permiten alcanzar un orden social mejor" (1). El Derecho es, pues, una tentativa de disciplina dentro del proceso de la vida social. Sus mandatos establecen un ordenamiento público en el que es posible conocer lo que va a hacerse y por quién en el campo de la conducta social.

Es tarea específica del Derecho la de organizar la sociedad del modo más racional y justo posible, eliminando hasta donde se pueda los motivos de fricción entre los ciudadanos. Dice Heller que "al Derecho, como valor suprapositivo de distribución y medida, le incumbe la función de ordenar rectamente la vida social, es decir, atribuir a todos sus miembros lo que, con referencia a un todo, les corresponde en facultades y obligaciones". En otros términos, toca al Derecho establecer relaciones justas entre los individuos: realizar la justicia en la sociedad. Por eso se le ha llamado también la ciencia de lo justo.

SECCION SEGUNDA.—LO VARIABLE Y LO PERMANENTE EN EL CONCEPTO DE DERECHO

Según Del Vecchio, el Derecho tiene una parte variable y otra permanente. Es variable su contenido normativo, es decir, aquello que la norma jurídica dispone, ya que está sujeto a cambiantes circunstancias de lugar y de tiempo; y es permanente su forma lógica, vale decir su configuración exterior, que es la que permite reconocer a la norma jurídica a través del tiempo y de los cambios de su contenido.

Como la realidad histórico-social es esencialmente móvil y está en constante proceso evolutivo, y como entre realidad social

(1) Manuel Fraga Iribarne.—La Crisis del Estado, pág. 353.

y Derecho hay un íntima conexión, es evidente que el contenido normativo del Derecho cambia sin cesar, de acuerdo a las mutaciones de la realidad social a la que está llamado a regir. Se establece así una correlación entre sociedad y Derecho. Diferentes realidades sociales exigen diferentes sistemas normativo-jurídicos y todo cambio en aquéllas demanda de éstos un cambio correlativo. Es tan estrecha la vinculación de la sociedad con el Derecho, que no se justifica científicamente estudiarlos por separado.

Al respecto, Del Vecchio anota que "las normas jurídicas, en su existencia histórica o positiva, están sujetas a un flujo continuo: quedan en vigor por algún tiempo y después son substituídas o modificadas por otras. Esta continua renovación obedece, ante todo, a que el Derecho es un producto del espíritu humano; así como la mente humana se desarrolla, elevándose de modos de conocimiento y actividad inferiores a otros superiores, así también se desenvuelve el Derecho. Además, variando las condiciones de vida y las circunstancias de lugar y de tiempo, estas mutaciones deben reflejarse a su vez en el Derecho, porque todos los fenómenos y en especial los de la vida social (entre los cuales está también el jurídico) están concatenados entre sí" (1).

Pero la vinculación existente entre la sociedad y el Derecho es doble, pues no sólo se limita a hacer del Derecho un efecto social, vale decir, una resultante de las condiciones y modalidades de la vida de un grupo humano, sino que, a la vez, el Derecho obra sobre la sociedad y la modela. En esto se basa Burdeau para decir que "vivimos en una época en que el Derecho, que desde hacía siglos parecía no tener más misión que la de encuadrar los fenómenos sociales, ha sido promovido a la categoría de instrumento para actuar sobre los mismos" (2).

La mutabilidad del Derecho se circunscribe a su contenido, que es por eso el elemento contingente y accidental, pues su forma per-

(1) Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, pág. 454.

(2) Cit. Fraga Iribarne.—La Crisis del Estado, pág. 355.

manece invariable. El contenido del Derecho es lo que la norma, en cada caso, ordena. En un momento histórico, por ejemplo, ella establece la esclavitud o la prisión por deudas, en otro las suprime: ha variado el contenido normativo del Derecho pero no su forma. Si también la forma del Derecho fuera variable no podríamos reconocer como jurídicas proposiciones diferentes. Es precisamente la inalterabilidad de la forma lo que nos permite identificar lo que es Derecho a través del tiempo y de las circunstancias, porque ella nos da la noción permanente de la juridicidad. Recogemos en una sola categoría lógica disposiciones jurídicas de contenido diverso, y aun contradictorio, precisamente porque la universalidad de la forma nos indica que todas ellas son igualmente jurídicas, pese a las diferencias del fondo.

Con mucha razón afirma Pérez Guerrero que, "en el fondo, el Derecho es protección de ciertos bienes; y los protegidos son precisamente aquellos que en un momento dado se considera importantes para la subsistencia del grupo social o para sus clases directoras. Cada sociedad tiene sus valores que son su patrimonio y su sustento. Esos valores varían, tienen muchas veces carácter religioso, cuando la religión es considerada como la raíz de toda existencia y de toda cultura; o carácter económico o carácter guerrero. Pero siempre se trata de principios, de bienes que la sociedad defiende por considerarlos elementos integrantes de su ser y de su vida" (1). Por eso hemos dicho que el Derecho, en cuanto a los valores que protege, o sea en cuanto a su contenido, es transitorio y variable, porque depende de lo que la sociedad, en cada momento, estima como bienes dignos de protección jurídica; y en cuanto a su forma es permanente, dado que ésta se mantiene invariable pese al continuo devenir de su contenido.

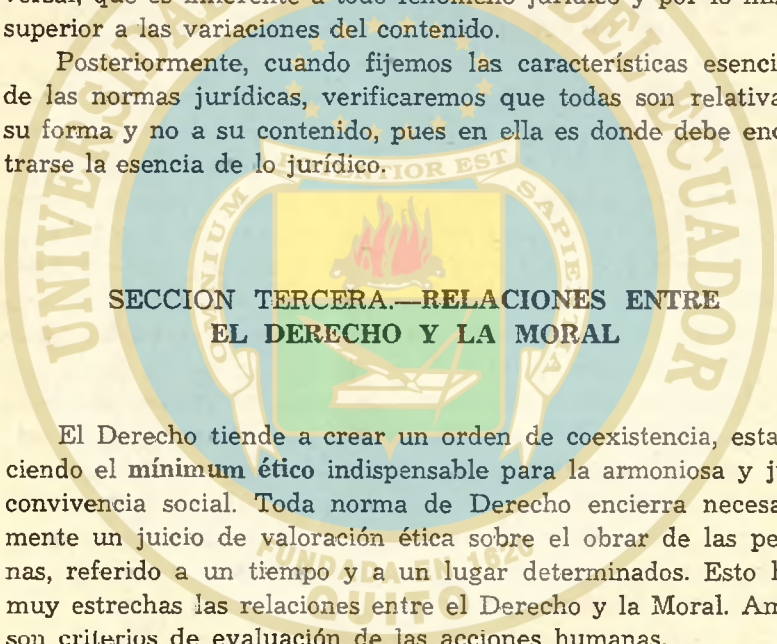
De donde se sigue que para identificar lo que es Derecho, en cualquier tiempo y lugar, es menester indagar, no qué es lo que

(1) Alfredo Pérez Guerrero.—Fundamentos del Derecho Civil Ecuatoriano, pág. 4.

la norma ordena, sino **cómo** lo ordena. Porque lo que la norma ordena bien puede cambiar, ya que es su elemento variable, pero la forma **cómo** ella ordena es siempre la misma, pues constituye el signo permanente de la juridicidad.

De tal modo que el Derecho, según la teoría de Del Vecchio, tiene contenido variable y forma permanente. El contenido es el elemento contingente y accidental del Derecho, mientras que la forma es su elemento universal e inmutable. El concepto lógico de Derecho, en consecuencia, no puede derivarse de su contenido normativo, que es esencialmente particular, sino de su forma universal, que es inherente a todo fenómeno jurídico y por lo mismo superior a las variaciones del contenido.

Posteriormente, cuando fijemos las características esenciales de las normas jurídicas, verificaremos que todas son relativas a su forma y no a su contenido, pues en ella es donde debe encontrarse la esencia de lo jurídico.



SECCION TERCERA.—RELACIONES ENTRE EL DERECHO Y LA MORAL

El Derecho tiende a crear un orden de coexistencia, estableciendo el **mínimum ético** indispensable para la armoniosa y justa convivencia social. Toda norma de Derecho encierra necesariamente un juicio de valoración ética sobre el obrar de las personas, referido a un tiempo y a un lugar determinados. Esto hace muy estrechas las relaciones entre el Derecho y la Moral. Ambos son criterios de evaluación de las acciones humanas.

Pero, no obstante esta similitud, existen categóricas diferencias entre Derecho y Moral, ya que enfocan la conducta humana desde dos ángulos distintos. El primero mira principalmente hacia la conducta **externa** de los sujetos, es decir, hacia sus actos obje-

tivamente dados en relación con otros sujetos. La segunda, en cambio, se dirige exclusivamente al fuero interno de las personas, a su conciencia. Se podría decir que el Derecho considera los actos humanos desde un punto de vista **exterior y físico**, al paso que la Moral lo hace desde el punto de vista **interior y psíquico**. De esto se infiere que el Derecho es **bilateral**, en cuanto regula la conducta de un sujeto en relación con la de otros sujetos, imponiendo a unos una obligación y atribuyendo a otros la facultad o pretensión correlativa. Como dice Del Vecchio, el Derecho pone frente a frente, por lo menos, a dos sujetos; y da normas a ambos, en el sentido de que aquello que es posible por parte de uno, no es imponible por parte del otro". En cambio la Moral es **unilateral**, porque se limita a valorar el comportamiento del individuo en sí, esto es, aislado del grupo, en relación con su propia conciencia.

En otras palabras, el Derecho resuelve o trata de resolver el conflicto externo producido en la vida social por la interferencia de las acciones de varios sujetos. Por eso hemos dicho que él tiende a establecer un orden **objetivo** de coexistencia humana. En cambio, la Moral trata de resolver el conflicto interno, que tiene lugar en la conciencia de cada individuo por la interferencia de varias posibilidades del obrar, de las cuales sólo unas **deben ser** escogidas por el sujeto para ser puestas en ejecución.

Las normas jurídicas juzgan una acción principalmente por su efecto sobre la sociedad, a diferencia de las normas morales, que se dirigen a la **intención** del individuo y que prescinden de los efectos sociales de sus actos y aun de los actos mismos. Se concluye, entonces, que el Derecho crea para el individuo deberes con respecto a otros individuos, mientras que la moral sólo le obliga para con su propia conciencia.

Desde el punto de vista de su fuerza obligante son más visibles las diferencias entre las normas jurídicas y las morales. Mientras que las primeras **imponen** una conducta bajo la amenaza de la fuerza y señalan una serie de penas para el caso de incumplimiento de la conducta exigida, las segundas solamente **recomien-**

dan un comportamiento, pero de ninguna manera exigen su cumplimiento por medios coactivos, ya que la imposición coercitiva les es completamente extraña.

Para las normas jurídicas tienen importancia secundaria los motivos que han impulsado al sujeto de una obligación legal a cumplirla. Les es totalmente indiferente que haya sido por miedo al castigo, por una razón utilitaria o por el sincero afán de cumplir un deber legal. Lo importante para ellas es que la obligación haya sido satisfecha. Por eso la ley admite el cumplimiento de una obligación no sólo por aquél que está directamente conminado a satisfacerla, sino también por terceros. En cambio, para las normas morales la cuestión es diferente. Lo que principalmente les preocupa son los motivos que indujeron al sujeto a realizar la conducta recomendada. Miradas las cosas desde este punto de vista, como dice Sorokin, "si una persona ofrece una moneda a otra necesitada, esperando un provecho mucho mayor de su acción, esta acción constituye una transacción comercial por parte del aprovechador y no es una verdadera acción moral" (1). Con esto se quiere decir que, para la norma de carácter ético, el motivo determinante de una acción es el que le da toda su significación moral, independientemente de las consecuencias exteriores que esa acción tenga. De tal suerte que no basta que la conducta recomendada se realice: ella tiene que estar impulsada por motivos estrictamente morales, ajenos al temor de un castigo o al interés egoísta de un beneficio.

Y hay también otra diferencia: las normas jurídicas son bilaterales, en cuanto ligan a más de una persona entre sí, atribuyendo a una el beneficio de la acción, que imponen a otra. Hay pues, en la relación jurídica, por lo menos dos personas: una a quien se impone cierta prestación y otra a quien se asigna el derecho a exigirla. Tal es la bilateralidad de la norma jurídica, que contrasta con la unilateralidad de la norma moral. En ésta solamente se da una relación del hombre consigo mismo, de su conducta en

(1) Pitirim Sorokin.—Sociedad, Cultura y Personalidad, pág. 129.

relación con los valores éticos por él aceptados para regir su vida. No hay otra persona a quien se autorice a exigir la acción recomendada, puesto que las normas morales sugieren una determinada conducta mas a nadie facultan para demandar su cumplimiento.

Pero la separación entre Derecho y Moral, que hoy nos parece tan clara, no siempre lo fue. En las fases primitivas de la vida humana no se hizo diferencia alguna entre lo moral, lo religioso y lo jurídico. Las normas que entonces regularon el comportamiento social englobaron estos tres aspectos del pensamiento normativo del hombre. Aun en la civilización helénica se mantuvieron indiferenciadas las esferas del Derecho y de la Moral y se desconocieron las características específicas de lo jurídico. Las normas sociales se entendieron más como recetas morales para el recto vivir y el logro de la felicidad que como mandatos imperativos de coexistencia social.

Recién en Roma se dibujó con precisión al alcance y límites del Derecho y se lo distinguió de la Moral. Distinción que se perdió más tarde con la Patrística y la Escolástica medievales, en que la Moral tomó forma jurídica, casi legalizada, y abarcó con sus preceptos la universalidad del obrar humano.

Probablemente es Cristián Tomasio (1705) el primero en arrostrar el problema de la distinción entre Derecho y Moral desde un punto de vista puramente científico. Distinción que fue recogida por Kant y otros pensadores y que fue llevada hasta sus últimas consecuencias por Fichte, quien encontró no sólo diferencias, sino contradicciones, entre las normas jurídicas y los preceptos morales. Sin embargo, la opinión que hoy predomina tiende a aproximar el Derecho a la Moral, considerando que aquél se funda en ésta y que, si bien existen entre los dos notables diferencias, no son o no deben ser contradictorios.

SECCION CUARTA.—LEYES NATURALES Y LEYES SOCIALES

Tanto el mundo de la naturaleza como el mundo de la cultura están sometidos a normas que regulan su existencia y que introducen en ellos un principio de orden, cualquiera que éste sea. “El orden constituye la esencia misma del Universo entero, de aquí que todos los seres están sometidos a una norma inquebrantable que preside su existencia y su vida (ley física, ley química, biológica, etc.). Este principio cosmológico no sufre excepción alguna, ni siquiera por lo que atañe al hombre. También él, además de estar sometido a las leyes comunes a todos los seres vivos, lo está a leyes particulares que responden a su especial naturaleza, que gobiernan su voluntad y sus acciones” (1).

Sin embargo, aparece claro el principio de una separación objetiva entre el orden natural y el orden cultural. El primero, según explica Fatone, se refiere a “lo que carece de relaciones internas consigo mismo, lo que agota su ser en lo que es”, mientras que el segundo, o sea el orden espiritual o de la cultura, “no se limita a ser lo que es, como la naturaleza; el espíritu tiene que hacerse, construirse a sí mismo; está en relaciones internas consigo mismo: su ser es un tener que hacerse, su ser es su propia posibilidad, su ser es un ser vuelto sobre sí mismo. En esta oposición, la naturaleza suele ser concebida como el mundo de la necesidad, de lo que se repite siempre igual a sí mismo, de lo forzoso y, por ende, sin historia” (2). Al orden de la naturaleza pertenecen las ciencias naturales y sus normas, que aspiran a dar una explicación de la realidad espacio-temporal; al orden de la cultura pertenecen las ciencias culturales y los sistemas normativos sociales.

(1) Nicolás Coviello.—*Doctrina General del Derecho Civil*, pág. 1.

(2) Vicente Fatone.—*Lógica y Teoría del Conocimiento*, pág. 216.

De modo que la separación entre lo **natural** y lo **cultural** da lugar a dos ordenamientos normativos diferentes: el de las leyes naturales y el de las leyes sociales. Según la opinión generalizada, "el Derecho como ciencia pertenece a las ciencias morales y políticas, que tratan del conjunto de conocimientos relativos a la naturaleza moral e intelectual del hombre, a su sociabilidad y a los medios de garantizar la seguridad del ejercicio de la justicia para el goce de sus bienes y de las ventajas que se obtienen en sociedad" (1). Las normas de Derecho son, pues, una especie de normas sociales y pertenecen por tanto al orden cultural. Son normas sociales que tienen especiales características de bilateralidad, imperatividad, generalidad y coercibilidad, como posteriormente veremos.

Por el momento sólo nos interesa fijar las diferencias que existen entre las leyes naturales, que rigen el orden físico, y las jurídicas, que rigen el orden social.

Las leyes naturales sintetizan una realidad de experiencia: señalan aquello que es y que **acontece**, es decir, aquello que es así y que no puede dejar de ser o ser de otra manera. En este sentido, las leyes naturales incluyen un **juicio apodíctico**, porque enuncian una relación forzosa, que se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Si un solo hecho contradijera a la ley natural, ésta dejaría de ser tal.

En cambio, la norma jurídica, como no expresa lo que es sino lo que **debe ser**, bien puede ser contradicha por los hechos sin que por ello pierda su calidad de ley. Más aún: está hecha para ser contradicha, es decir, violada. La violabilidad es de su esencia. Bien dice Del Vecchio que, "aunque a primera vista pueda parecer extraño, el Derecho es **esencialmente violable** y existe cabalmente gracias a su violabilidad. Si faltase la posibilidad del entuerto, no tendría sentido la afirmación del Derecho, porque no se podría

(1) Alfredo Barros Errazuriz.—Curso de Derecho Civil, Tomo I, pág. 16.

constituir una distinción entre las acciones justas y las injustas y no habría lugar para una norma del obrar" (1).

De modo que, a diferencia de las leyes naturales, lo que caracteriza a las normas jurídicas es precisamente la susceptibilidad de ser violadas, casi diríamos la fatalidad de su violación. El hecho de que una ley nunca sea transgredida sólo manifiesta la falta de utilidad social de esa ley. Lo corriente es que la normalidad contradiga eventualmente a la normatividad, que el ser se oponga al deber ser, que la ley sea a veces contravenida. Esto demuestra que ella es útil y que cumple una función social. De lo contrario, si la conducta humana nunca violara la ley, no hubiera necesidad de normas jurídicas ni fuera posible la comparación de la conducta dada con la conducta exigida. Dice con razón Heller que "la disposición que establece que no debe robarse, sólo tiene sentido debido a que, en la realidad, se roba" (2). Si no se robase, o sea si no se transgrediese esa ley, ¿qué objeto tuviera ella? Sería totalmente inútil, porque no tiene sentido mandar aquello que forzosa y necesariamente no puede acaecer más que de una manera.

De modo que, paradójicamente, la norma jurídica existe gracias a los actos que la niegan o la contrarían, gracias a la posibilidad de tales actos. La misma idea de lo injusto, desde un punto de vista dialéctico, sugiere la de lo justo, de manera que no es posible concebir la una idea sin ayuda de la otra. Como consecuencia de esto, las reglas de Derecho, o sea aquellas que tienden a realizar la justicia en la sociedad, han tenido lugar gracias a que existe la posibilidad de conductas injustas. Sin esa posibilidad, ninguna regla de Derecho hubiera sido siquiera concebible. Juridicidad y antijuridicidad son, pues, nociones correlativas que se implican mutuamente. Pero que el Derecho sea violable no quiere decir que no se deba castigar su violación, sino simplemente que entra en el orden de las posibilidades reales la violación del

(1) Giorgio Del Vecchio.—*Filosofía del Derecho*, pág. 293.

(2) Hermann Heller.—*Teoría del Estado*, pág. 203.

Derecho. Y que precisamente gracias a ella es factible evaluar la necesidad y utilidad de sus normas.

SECCION QUINTA.—CARACTERISTICAS DE LAS NORMAS JURIDICAS: BILATERALIDAD, GENERALIDAD, IMPERATIVIDAD Y COERCIBILIDAD

El Derecho es un conjunto de normas de conducta social. Pero como en una sociedad existen muchas clases de normas sociales, puesto que las hay morales, religiosas, de uso social, etc., es menester buscar las características propias y distintivas de las reglas de Derecho.

¿Qué distingue a éstas de las demás normas? “En principio —contesta Fraga— se diferencian por su materia, por su fin, por su modo de elaboración y por su modo de sanción. Por su materia, el Derecho se circunscribe a la conducta externa de los hombres, y aun dentro de ésta, a determinados sectores considerados como especialmente importantes para la comunidad. Por su fin, el Derecho sirve al bien común mucho más que a la perfección individual: incluso el Derecho privado, *quo ad singulorum utilitatem pertinet*, lo hace en función de un interés social —de aquí la doctrina de la causa—. El modo de elaboración lo relaciona directamente con la autoridad política, *qui curam communitates habet*. La sanción es característica del Derecho positivo: sanción externa, coactiva, previsible. En definitiva, el Derecho es una regla social sancionada por la autoridad pública, cuya violación es reprimida por una sanción igualmente organizada por dicha autoridad” (1).

Pero, como hemos dicho anteriormente, más que por su materia, las normas jurídicas se distinguen de las otras normas sociales por su forma. La materia es variable, cambia en el tiempo y

(1) Manuel Fraga Iribarne.—*La Crisis del Estado*, pág. 353.

en el espacio. Lo que ayer no fue materia regulada por el Derecho hoy sí lo es, pues asistimos a un proceso de expansión del ámbito jurídico en el que se están volviendo públicas muchas cuestiones que hace bien poco eran privadas. Su forma, en cambio, permanece y ella permite reconocer que el Derecho está dado de una manera especial, que le diferencia de las demás normas de conducta social.

Son notas esenciales de las normas jurídicas la **bilateralidad**, la **generalidad**, la **imperatividad** y la **coercibilidad**.

Al tratar de las relaciones entre el Derecho y la Moral explicamos ya que la **bilateralidad** de la norma jurídica es su tendencia a ligar entre sí diversas personas, estableciendo entre ellas una mutua correspondencia de deberes y derechos. La norma jurídica entraña siempre una relación entre sujetos, esto es, tiende a ligar o entrelazar diversas personas y a delimitar el comportamiento de ellas entre sí.

La norma jurídica, a diferencia del precepto moral, regula los actos de las personas desde un punto de vista exterior, es decir, en cuanto tales actos entran en contacto con los de otras personas y surten efectos sociales. Sólo indirectamente interesan a las normas jurídicas los actos subjetivos o concienciales del individuo: les interesan únicamente en la medida en que éstos sirven para desentrañar el significado cabal de las acciones socialmente importantes. Las simples intenciones, que no han llegado a manifestarse en actos concretos, se sustraen a la valoración jurídica y quedan bajo la jurisdicción de la moral. El Derecho, en consecuencia, regula las acciones humanas que de algún modo entran en contacto con otras acciones humanas. En este sentido se habla de **bilateralidad** de la norma jurídica. "Decimos que el Derecho es **bilateral** —dice Córdova—, porque allí donde hablamos de la facultad estamos dando también el concepto de obligación. El Derecho siempre enfrenta dos sujetos, cuando menos: el que tiene el derecho y el que está obligado a la prestación" (1).

(1) Andrés F. Córdova.—Derecho Civil Ecuatoriano, Tomo I, pág. 33.

La bilateralidad es, pues, una característica formal de toda norma jurídica, a tal punto que, como dice Sorokin, independientemente de su contenido, cualquiera norma de conducta que atribuya un derecho determinado a una parte y cierta obligación a otra parte es una norma jurídica. Ella establece, entre dos o más personas, una relación imperativo-atributiva, en virtud de la cual unas están obligadas a dar, hacer o no hacer algo en beneficio de otras, que poseen el derecho correlativo de exigir la prestación o la omisión. (1). Quedan así perfectamente deslindados los dos elementos de la relación jurídica: el sujeto del derecho y el sujeto de la obligación. Con lo cual es dado a la norma jurídica cumplir una de sus funciones básicas, que es la de distribuir los derechos y las obligaciones entre los individuos que forman parte de una sociedad organizada. Y no solamente los derechos y las obligaciones recíprocos, sino además las cargas materiales e inmateriales que la vida social necesariamente supone. Porque vivir en sociedad es también compartir gravámenes y dar a cada cual lo que, en deberes y derechos, le corresponde. Sin la función distribuidora de las normas jurídicas, no sería posible concebir siquiera lo "mío" y lo "tuyo", ni saber qué es lo que cada miembro del grupo se halla facultado u obligado a hacer o no hacer. La vida en común se disolvería en medio del desorden y la anarquía desatados por los individuos —núcleos de apetitos—, en su ansia implacable de riqueza y de poder, si la norma jurídica no impusiera un régimen de convivencia. (2).

- (1) Toda norma jurídica —enseña Sorokin— establece una relación bilateral entre los individuos, que define «aquello que una de las partes se halla autorizada a pretender de la otra, y aquello que la otra se halla obligada a hacer para cumplir esta pretensión. Las normas: «el acreedor se halla autorizado a exigir el pago de la deuda consentida por contrato y el deudor a pagarla»; «el general está autorizado a formular sus órdenes, y los soldados, obligados a obedecerlas»; «los terratenientes tienen derecho a la renta estipulada a cargo de los arrendatarios, y éstos se hallan obligados a pagarla»; éstas y billones de normas que establecen una distribución bilateral de derecho y obligaciones entre dos o más partes son normas jurídicas, cualesquiera que sea su contenido» (Pitirim Sorokin.—*Sociedad, Cultura y Personalidad*, pág. 111).
- (2) Este tema ha sido estudiado con particular acierto por Giorgio Del Vecchio en su libro «Supuestos, Concepto y Principio del Derecho».

Otra de las características propias de la norma jurídica es la generalidad, que se expresa en su tendencia a prescindir de lo particular para poner su mirada en lo genérico, en lo indeterminado, en lo impersonal. No interesan a la norma jurídica los casos individuales, sino la serie indefinida de casos. Ella procede por abstracción, es decir, sin tomar en cuenta personas y relaciones concretas, individualizadas, sino tipos generales que corresponden al curso ordinario del acontecer social. La norma jurídica está hecha para regir un número indeterminado de actos, de modo que, por su propia naturaleza, se refiere a un género de casos, en número indefinido, y no a personas determinadas ni a relaciones individualmente consideradas.

Es una exigencia de la seguridad jurídica que la norma preceda al caso. Lo cual significa que ordinariamente la norma está destinada a regular relaciones futuras entre las personas. Consecuentemente, no puede ella ser instituida más que de un modo genérico, con prescindencia de los elementos accidentales, y por lo mismo variables, que en cada caso concreto se presentan. La norma jurídica, como no puede prever todas las aplicaciones que tendrá en el tiempo, debe tener en cuenta sólo los elementos fundamentales y permanentes de la materia que regula. De esto se concluye que la generalidad de la norma no sólo se refiere al espacio sino también al tiempo. Tiene por eso cierto carácter de permanencia. Pretende valer, dentro de un determinado grupo social, para todos los casos semejantes, aunque se den separados espacial y temporalmente. De esta suerte, la norma jurídica está dada para regular relaciones sociales presentes y futuras, y por lo mismo demanda mayor grado de generalidad que cualquier otro tipo de normas de conducta social (1).

(1) A este respecto, explica Del Vecchio que «el Derecho ofrece una especie de promedio, una clase genérica, fundándose sobre los caracteres uniformes y prescindiendo de las singularidades específicas. En cambio, en la realidad concreta todo es diverso, todo hecho nuevo está compuesto de elementos propios que lo distinguen de cualquier otro hecho, aun apa-

La **imperatividad** es otra de las características sustanciales de la norma jurídica. Sea cualquiera la forma en que se exprese, la norma de Derecho es siempre imperativa: va implícito en ella un "tú debes" o un "tú no debes" que tiene que cumplirse. Las proposiciones jurídicas, en la medida en que expresan una exigencia de que se realice o no una acción por parte de los individuos, se presentan como una norma respecto a ellos: como una norma que les es impuesta por una voluntad superior a la suya y que está acompañada de un sistema de garantías para su cabal cumplimiento.

Al regir las relaciones entre las personas, la norma jurídica reconoce a favor de unas la facultad o pretensión e impone a otras el deber u obligación correspondiente. De esta manera instituye un orden positivo de coexistencia que no es lícito al individuo alterar. De ahí que toda máxima jurídica contenga siempre un imperativo, un "praeceptum legis".

rentemente similar. En toda individualidad —aun en las mismas cosas— hay algo de indefinible, de inefable (como decían los ESCOLASTICOS), que es, precisamente, lo que constituye la individualidad del caso. Hablando con rigor, no existen en concreto (atendiendo a todas las circunstancias) dos contratos o dos testamentos idénticos; y en el mismo mundo físico, donde son mayores las paridades y campea menos la individualidad, se ha notado que no hay dos gotas de agua, ni dos hojas de un árbol absolutamente iguales entre sí. Ahora bien, adviértase precisamente que sobre esta inmensa variedad, el Derecho pone sus esquemas, sus categorías, que deben comprender de un modo uniforme una serie entera de casos. El Derecho procede con determinaciones que de vez en cuando ofrecen como una índole mecánica, sin poder guardar consideración a las circunstancias concretas de la relación singular de vida —piénsese, por ejemplo, en la mayoría de edad, en los plazos de la prescripción, etc.) La norma se presenta como la premisa mayor del silogismo; el caso particular, como la menor a la cual debe aplicarse aquélla.

«Todo esto, aun a pesar de sus inconvenientes, constituye una necesidad. La norma jurídica, debiendo servir de base para regular relaciones futuras, no puede ser establecida sino de un modo genérico. La norma debe preceder al caso; y si debe precederle, debe también por ende necesariamente prescindir de los elementos accidentales, de los cuales aparecerá acompañado cada vez el caso concreto. Por lo cual puede decirse, que la seguridad del orden jurídico tiene por condición la rigidez abstracta de la norma.» (Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, pág. 314).

La ley suele manifestarse en forma **imperativa, prohibitiva o permisiva**, pero siempre implica un mandato, siempre entraña una obligación impuesta al individuo desde el exterior. El mandato —expresado en forma positiva o negativa— es un elemento integrante del concepto mismo de norma jurídica. Como enseña Del Vecchio, “el modo indicativo no existe para el Derecho, y cuando es usado en los códigos y en las leyes (como acaece frecuentemente) tiene realmente un significado imperativo. También están en absoluto fuera del campo del Derecho, los consejos y las simples exhortaciones; y, en general, todas las formas atenuadas de imposición, no tienen **carácter jurídico**” (1).

Sobre este punto, el profesor Córdova manifiesta que “la ley, dada en forma imperativa, prohibitiva, permisiva o punitiva, siempre contiene en el fondo un mandato, y si es tal, obliga: he aquí el concepto de la imperatividad, porque el Derecho siempre nos está dando el concepto de sujeción al orden jurídico, en forma obligatoria” (2). Y ésta es precisamente otra de las diferencias entre las normas jurídicas y las normas religiosas, morales o de simple uso social: el ser impuestas con carácter imperativo por una voluntad exterior y superior a la de los individuos.

Del carácter imperativo de la norma jurídica se deriva su **coercibilidad**, que es otra de sus notas esenciales. Pues si la norma encierra un mandato, es lógico que ese mandato ha de ser cumplido de cualquier manera, aun por medio de la amenaza o el uso de la fuerza. “De no ser coercible el Derecho, perdería su propia esencia, porque sería ilusorio y anacrónico hablar de un Derecho que puede o no ser materia de cumplimiento, y que puede ser impunemente violado” (3).

La norma de Derecho, a diferencia de las otras especies de normas, es esencialmente coercible, es decir, exigible por la fuer-

(1) Giorgio Del Vecchio.—**Filosofía del Derecho**, pág. 319.

(2) Andrés F. Córdova.—**Derecho Civil Ecuatoriano**, Tomo I, pág. 33.

(3) Andrés F. Córdova.—**Derecho Civil Ecuatoriano**, Tomo I, pág. 33.

za. El Estado garantiza el cumplimiento de los deberes y obligaciones contenidos en ella, y para eso dispone de órganos especializados en la tarea de ejecutar el Derecho y cuenta con el monopolio de la coacción física legítima.

Del Vecchio afirma que "el Derecho es siempre la determinación de una relación entre varias personas, por la cual, al deber de una corresponde la exigibilidad, la pretensión de otra, y por ende también, la coercibilidad. Los conceptos de coercibilidad y de Derecho son real y lógicamente inseparables" (1). Heller, en cambio, no comparte la opinión de que la coercibilidad sea una nota necesaria de la norma jurídica, pero reconoce que la coacción organizada es un fenómeno que acompaña normalmente, aunque no sin excepciones, al Derecho (2).

En todo caso, es lo cierto que no puede concebirse una norma de Derecho que no sea coercible, que no esté respaldada por la fuerza para el eventual caso de que individuos o corporaciones se nieguen a obedecerla. Pero esto no significa, como es lógico suponer, que toda norma jurídica ha de cumplirse por este medio. La violencia es en ella solamente el último recurso contra quienes se resisten a acatarla, mas no el único modo como puede ella ejecutarse. Bien sabido es que el Derecho aspira en primera instancia a ser obedecido espontáneamente por los individuos y que sólo cuando esto no es posible hace uso de su aparato compulsivo para reducir a los rebeldes y asegurar su eficacia. En otras palabras, el Derecho impone su cumplimiento por medios que van desde el espontáneo acatamiento de los individuos hasta la forzada obediencia lograda por la amenaza o el uso de la fuerza.

(1) Giorgio Del Vecchio.—*Filosofía del Derecho*, pág. 339.

(2) Hermann Heller.—*Teoría del Estado*, pág. 282.

SECCION SEXTA.—EL ESTADO Y EL DERECHO

Esto de saber si el Derecho es anterior al Estado o si, por el contrario, el Estado es anterior al Derecho, ha sido y sigue siendo cuestión muy discutida. Frente a ella se han adoptado tres posiciones: una que afirma la prioridad del Derecho con respecto al Estado; otra que sostiene el origen simultáneo del Derecho y del Estado, defendida entre otros por Gierke y por Seidler, quienes estiman que “el Estado nace con el Derecho y en el Derecho, y por consiguiente que sólo en él puede vivir” (1); y una tercera que afirma la pre-existencia del Estado. Este último punto de vista ha sido mantenido por Gumpłowicz, para quien “es solamente en el Estado donde un Derecho puede producirse, no se puede concebir que exista un Derecho en otra parte que en el Estado: eso resulta ya de lo que precede. Fuera del Estado no hay Derecho, por que el Derecho es una institución eminentemente política, es decir, eminentemente propia del Estado.....” (2).

La primera de estas tesis —la que sostiene la prelación del Derecho al Estado— parécenos más ajustada a la verdad, porque ciertamente que la forma de organización estatal surgió bastante tarde en la historia del hombre y ya anterioridad a ella existieron clanes, tribus, confederaciones de tribus y otros tipos de agrupación social que se rigieron por normas de carácter jurídico. Es indudable que tales normas, si bien fueron concebidas en forma rudimentaria y simple, tuvieron ya una clara fisonomía jurídica, en cuanto fueron sistemas normativos destinados a regular la vida colectiva y a crear un orden de coexistencia, fundado en la distribución entre todos los miembros del grupo de los derechos y obligaciones resultantes de la vida en común. Sobre esta base, cuando tras un largo proceso de evolución de las formas de

(1) Georg. Jellinek.—Teoría General del Estado, pág. 300.

(2) Luis Gumpłowicz.—Compendio de Sociología, pág. 374.

organización humana apareció el Estado, éste tomó para sí los sistemas normativos preexistentes y los adaptó a las nuevas condiciones sociales. Por eso dice Sorokin que “la existencia misma del Estado presupone la del Derecho” y que “en la medida en que el Estado constituye una nación organizada, su existencia supone ya la de normas jurídicas que definen su territorio, su régimen, su constitución ;en una palabra, su estructura y funciones” (1). De tal suerte que el Derecho nació con las primeras formas de agrupación colectiva y fue evolucionando con ellas hasta que, miles de años más tarde, apareció el Estado, que desde ese momento monopolizó la creación de normas jurídicas y les aseguró, mediante sus órganos, una más eficaz aplicación.

Afirma Coviello que “para el nacimiento del Derecho es necesaria, pero también suficiente, una comunidad cualquiera de vida, una sociedad, sea cual fuere. Lo único que hay de verdad en esto es que, necesitándose una fuerza organizada para garantizar eficazmente el Derecho, sólo la sociedad constituida en Estado puede proveer a tal necesidad; por donde el Estado no es necesario para la existencia, sino tan sólo para la protección más eficaz del Derecho” (2). De lo dicho se desprende que el Derecho, como regulación objetiva del obrar humano, es anterior al Estado y tuvo cumplida realización dentro de las formas de agrupación social pre-estatales. El Estado sólo apareció en un determinado momento del curso histórico del Derecho y desde entonces monopolizó la creación y ejecución de las normas jurídicas. “La certidumbre de sentido y de ejecución del Derecho hicieron preciso al Estado”, afirma Heller, dando a entender que el Derecho fue anterior al Estado (3).

Estado y Derecho son hoy conceptos inseparables, pero, históricamente, el Derecho antecedió al Estado. Durante mucho tiempo la norma de Derecho, si bien no con la perfección con

(1) Pitirim Sorokin.—Sociedad, Cultura y Personalidad, pág. 109.

(2) Nicolás Coviello.—Doctrina General del Derecho Civil, pág. 3.

(3) Hermann Heller.—Teoría del Estado, pág. 241.

que hoy la conocemos, existió antes que el Estado. El sistema normativo de algunas sociedades pre-estatales tuvo todas las características fundamentales de la juridicidad, aunque careció de un aparato compulsivo bien organizado. De manera que, en lo esencial, el fenómeno jurídico precedió al Estado: éste sólo apareció para asegurar el Derecho en una determinada etapa de su evolución.

Pero es indudable que, con la aparición del Estado, el Derecho adquirió el instrumento constrictor que le hacía falta para valer plenamente. Desde ese momento el Derecho contó con órganos especializados en la creación y ejecución de sus normas. Y la sociedad política, a su vez, hubo menester de las normas jurídicas para institucionalizarse y pasar a ser Estado, o sea una sociedad jurídicamente organizada. El Estado reclamó para sí el monopolio de la creación y aplicación de las normas jurídicas y pasó a ser la fuente de validez formal del Derecho, en cuanto él lo declara y asegura mediante sus órganos. De esta suerte, han llegado a ser de tal manera inseparables los conceptos Derecho y Estado, que han inducido a algunos tratadistas, entre ellos Kelsen, a tenerlos como sinónimos.

SECCION SEPTIMA.—LA SEGURIDAD JURIDICA

Como consecuencia de la permanente y estrecha vinculación que existe entre el Derecho y el Estado, ha surgido precisamente el Estado de Derecho, es decir, el Estado enteramente sometido a normas jurídicas, el Estado cuya misión fundamental es asegurar el Derecho en la sociedad. Según Laband, la característica del Estado de Derecho es que el Estado no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a sus súbditos más que en virtud de un precepto legal. Con lo cual se

establece en favor de los individuos la garantía de que el aparato coercitivo del Estado será siempre utilizado en la forma y condiciones fijadas previamente por las normas jurídicas. Este conocimiento cierto de la forma cómo será aplicado el Derecho en cada caso es lo que se conoce como **seguridad jurídica**.

El Estado organizado bajo el imperio omnicompreensivo de la ley —**Estado de Derecho**— confiere a los ciudadanos la certidumbre de la forma en que se ejecutará el Derecho, de tal manera que cada individuo puede prever cómo se utilizará el aparato coercitivo del Estado o lo que le está prohibido u obligado hacer, en determinadas circunstancias, a él y a sus conciudadanos. De este modo, el individuo abriga la certeza de que los derechos que la ley consagra en su beneficio son efectivos y de que el Estado, mediante sus respectivos órganos, respetará esos derechos y los hará respetar por los demás ciudadanos.

Pero más que una protección contra los particulares, la seguridad jurídica es una garantía de respeto a la ley por el Estado, en todas sus manifestaciones, ya que de él, más que de los particulares, puede temerse la violación del orden jurídico. Por eso el Estado de Derecho principalmente “se expresa en un sistema de competencias cludadosamente circunscritas, de modo que cada autoridad u órgano sólo puede actuar en el marco por ella acotado y frente a las extralimitaciones de las cuales el individuo está dotado de recursos jurídicos” (1). Así el individuo tiene la capacidad de hacer valer sus derechos frente a sus semejantes y también frente al Estado.

La seguridad jurídica es, en síntesis, una garantía de ejecución del Derecho, que ofrece a los ciudadanos la certidumbre de que éste será aplicado en la forma prevista, sin arbitrariedades ni sorpresas. Esta garantía tiene especial importancia en materia penal y se expresa mediante el principio “**nullum crimen nulla poena sine lege**”, en virtud del cual se garantiza a las personas el

(1) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 159.

derecho a no ser acusadas ni penadas sino de acuerdo con una ley pre-existente que califique su acción como delito. Principio que fue proclamado por la escuela clásica como reacción a la arbitrariedad judicial anterior, y que hoy inspira el Derecho Penal de todos los pueblos civilizados del mundo (1).



-
- (1) A este respecto, manifiesta Beccaria que "el juez debe hacer en todo delito un silogismo perfecto: la premisa mayor de este silogismo debe ser la ley general; la premisa menor será la acción conforme o no a la ley; y finalmente, la consecuencia tendrá que ser la libertad o la pena" (César Beccaria.—Tratado de los Delitos y de las Penas, pág. 69).

CAPITULO II

DIVISION DEL DERECHO

SECCION PRIMERA.—DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO; LA DOBLE PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

En rigor, todo Derecho es público, tanto porque emana del Estado, que es una entidad esencialmente pública, como porque está destinado a regular las relaciones públicas de las personas. Sin embargo, por exigencias de orden y sistematización en su estudio, desde antigua data se ha dividido al Derecho en público y privado, de acuerdo con diversos criterios formales y materiales de diferenciación.

Los romanos lo clasificaron en público y privado, según regule y proteja directamente intereses de la colectividad, considerada como sustantividad orgánica, o regule y proteja directamente intereses particulares. Esta clasificación se funda en la índole de los intereses tutelados por el Derecho. Justiniano definió al Derecho público como “el que respecta al estado de la cosa romana” (*statum rei romanae*) y al Derecho privado como “el que pertenece

a la utilidad de cada cual" (*singulorum utilitatem*). El criterio que inspira esta división es bastante incierto, porque como lo hace notar Del Vecchio, "no se pueden separar de un modo tajante y neto los intereses generales de los particulares y es también muy difícil establecer que cuando el Derecho tutela intereses particulares no mire o tenga a la vista también la utilidad general. Por esto algún autor, por ejemplo Dernburg, dice que pertenecen al Derecho público las normas que consideran **principalmente** el interés general, o sea del Estado; y al Derecho privado aquellas que conciernen **principalmente** a los intereses individuales. Con esto, el criterio adoptado adquiere una manifiesta elasticidad. Tenemos una prueba de la extraordinaria dificultad de esta materia, en el hecho de que algunos autores admiten una tercera categoría intermedia entre el Derecho público y el privado, esto es, una especie de **Derecho mixto**, en el cual el interés público aparece indisolublemente conexo con el privado o particular, de tal manera que no pueden distinguirse estos dos elementos: tal sería el caso, por ejemplo, de las normas de Derecho procesal, las cuales, sin embargo, según la doctrina dominante y más plausible pertenecen al Derecho público" (1).

Otro de los criterios para diferenciar el Derecho público del Derecho privado es el de los sujetos a los que las normas se refieren (2). Según este criterio, "aunque en sentido lato todo De-

(1) Giorgio Del Vecchio.—*Filosofía del Derecho*, pág. 327.

(2) Manuel Fraga recoge los múltiples criterios de división de que los tratadistas se han servido para diferenciar el Derecho público del Derecho privado. Examinando las diferentes teorías existentes, dice que «Savigny veía en ellos (en el Derecho público y en el privado) dos órdenes de Derecho, con muchos puntos de contacto. Stahl veía diferencias en las instituciones típicas de cada uno y en las relaciones, según el interés que se propusiera el legislador. Gil y Robles veía en uno y otro el derecho de la comunidad familiar y de la suprafamilia: Cathrein adopta un punto de vista filosófico: es Derecho público el que se refiere a la justicia legal; privado, el que atiende a la distributiva y conmutativa. El canonista Macksey entiende que es Derecho público el de las personas morales, y privado el de las personas físicas; y su colega Conte a Coronata estima que el Derecho Público es propio

recho es público (porque formalmente emana del centro del ordenamiento jurídico, o sea del Estado) la distinción entre el Derecho público y el privado puede mantenerse en un sentido más restringido, partiendo de la siguiente consideración. Todo ordenamiento jurídico consta, ante todo, de una serie de normas fundamentales (escritas y no escritas, legislativas y consuetudinarias) que determinan la organización y funcionamiento del mismo ordenamiento. Tales normas constitutivas o fundamentales atribuyen el poder de imperio, en límite y formas determinadas, en primer lugar, al ente que es el sujeto del ordenamiento íntegro (Estado), y después a entes menores (p.e., provincia, municipio, etc.) y también a individuos particulares considerados en su pertenencia al todo y en la determinación de sus funciones con respecto a éste (por ejemplo, Derecho electoral)".

de la persona moral «perfecta», a cuyo bien mira directamente; y el Derecho privado, de las personas físicas y de las personas morales «imperfectas». Vanni y Brinz ponían el acento en la distinción entre «*ius voluntarium*» y «*ius necessarium*». Thon se fija en la naturaleza de la acción protectora de la respectiva relación jurídica. Para Wach y Endermann, en el Derecho privado prevalece el aspecto patrimonial; pero Crommen lo niega; y Gabba entiende que el Derecho privado mira a una utilidad verdadera y propiamente humana. Azcárate ve en el Derecho privado un medio para realizar los fines sociales, mientras que el Derecho público apunta al fin jurídico. Donati distingue entre materia y contenido; pero Maggiore se remite simplemente al fallo en cada época de la conciencia histórica en su juicio sobre el «mayor valor» de una u otra relación jurídica. Para Ennecerus: «llamamos Derecho público al que regula las relaciones de los entes colectivos en cuanto tales, ya entre sí, ya con sus miembros», mientras que «el Derecho privado regula las relaciones jurídicas en que se hallan los individuos en cuanto tales», es decir, «no como miembros de los entes colectivos». Gierke entiende que el ordenamiento jurídico, «ya como Derecho privado traza las fronteras de la libertad de la voluntad, o ya como Derecho público ordena el ámbito de la voluntad comunal». Santi Romano cree que el Derecho público puede definirse como «la esfera del ordenamiento en un ente, que depende del mismo ente, considerado en su unidad o en sus elementos que tienen una autonomía sólo funcional; mientras que el Derecho privado es la esfera del ordenamiento que el mismo Derecho público, limitándola, reserva a las autonomías meramente lícitas» (Manuel Fraga Iribarne.—La Crisis del Estado, pág. 377).

“Tales normas y los derechos subjetivos que de ellas se derivan constituyen el campo del propiamente dicho **Derecho Público**. Este no consiste, pues, sino en la organización de la soberanía, o sea del poder de imperio, que es el punto de apoyo y la base del ordenamiento jurídico, y que en sus determinaciones concretas puede personificarse, tanto en entes colectivos, como en entes individuales.”

“Pero, además de esto hay en todo sistema una serie de normas que determinan relaciones entre individuo e individuo, entre sujeto y sujeto, no en cuanto partícipes de la soberanía del Estado, sino como igualmente subordinados a esa misma soberanía. Esta serie de normas y los derechos subjetivos que derivan de ellas, puede decirse que poseen naturaleza privada, aun teniendo por presupuesto las determinaciones fundamentales del Derecho público.”

“Importa advertir que también el Estado y los entes políticos menores pueden entrar en relaciones de Derecho privado, del mismo modo que los particulares; y aparte del punto de vista de su cualidad específica, pueden también obrar como simples sujetos del Derecho, independientemente de la soberanía o del *ius imperii* (así por ejemplo, como propietarios, acreedores, etcétera). En tal caso, su participación en relaciones jurídicas de naturaleza privada no altera la índole propia de las mismas. Obsérvese el desdoblamiento o la autolimitación que en tales hipótesis se verifica en la personalidad del Estado, el cual se supedita él mismo a sus propias leyes, de suerte que, en nombre del Estado, el Estado puede ser condenado, por ejemplo, a pagar una deuda. Esto se expresa brevemente diciendo que el Estado y los demás entes políticos tienen, además de su personalidad de Derecho público, también una personalidad de Derecho privado” (1).

En resumen, según el criterio diferencial que acabamos de ver, Derecho público es aquel que rige las relaciones de los

(1) Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, págs. 329 y 330.

Estados entre sí y la de éstos con los individuos cuando el Estado actúa como poder público o autoridad. Derecho **privado** es el que rige las relaciones de los individuos entre sí y las de éstos con el Estado, cuando éste actúa como persona privada.

Para entender bien este último criterio de distinción entre el Derecho público y el privado es menester anotar que, según la teoría prevaleciente, el Estado tiene doble personalidad: **personalidad jurídica pública** y **personalidad jurídica privada**. Si actúa como entidad política soberana, desde su posición de supraordinación con respecto a los particulares, el Estado ostenta una **personalidad jurídica pública** y asume por tanto el carácter de sujeto de derecho público. Todos los actos de soberanía se realizan bajo esta condición. Pero si procede en pie de igualdad con los particulares y mantiene con ellos relaciones jurídicas que no suponen la idea de poder o soberanía —como cuando arrienda o compra una casa— entonces el Estado se convierte en sujeto de derecho privado y presenta una **personalidad jurídica privada**. En este último caso, el Estado goza de los mismos derechos y está sometido a las mismas obligaciones que las personas naturales y jurídicas, siéndole obligatorio demandar y ser demandado con arreglo a las leyes ordinarias y ante los jueces y tribunales comunes. Se produce aquí, como se ve, un **desdoblamiento** de la personalidad jurídica del Estado a través del cual se supedita él mismo a sus propias leyes, de suerte que, en nombre del Estado, el Estado puede ser condenado, por ejemplo, a pagar una deuda o cumplir una obligación.

El profesor Aurelio García opina que “la posición del Estado, como persona jurídica pública, es de supraordinación o supremacía en el campo del Derecho; por tanto, las relaciones jurídicas que en este sentido se entablan entre el Estado y otras instituciones públicas o privadas, o entre aquél y los individuos, son de derecho supraordinado. En cambio, cuando el Estado actúa como “persona jurídica privada”, procede en igualdad de condiciones en el Derecho, esto es, las relaciones jurídicas que surgen entre él y

los particulares son de orden **coordinado**. El Derecho aquí es propiamente igual para el Estado y los particulares" (1).

En este mismo sentido afirman los profesores de la Universidad de Chile, Alessandri Rodríguez y Manuel Somarriva, que el Estado y otros organismos "pueden actuar en la vida jurídica en un doble carácter: como poder político y soberano que ejerce funciones de gobierno e imperio, y como simple particular. Cuando obran en este último carácter, se aplican a ellos las mismas normas que se aplican en las relaciones entre particulares, esto es, las normas de Derecho Privado" (2).

SECCION SEGUNDA.—SUBDIVISION DEL DERECHO PUBLICO: DERECHO INTERNO O NACIONAL Y DERECHO INTERNACIONAL; DERECHO POLITICO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

De acuerdo con la clasificación más generalizada, el Derecho público se divide en **Derecho Interno o nacional** y **Derecho internacional**, según regule las relaciones que se producen en el ámbito interior del Estado o regule las relaciones entre los Estados, considerados en su condición de entes soberanos.

El Derecho Público Interno, a su vez, se subdivide en varias ramas, entre las que está el **Derecho Político**, que se encarga de estudiar al Estado en su origen, evolución, organización y funcionamiento.

Del Derecho Político se desprenden varias disciplinas jurídicas. Una de ellas es el **Derecho Constitucional**, objeto de nuestro

(1) Aurelio García.—Ciencia del Estado, pág. 260.

(2) Arturo Alessandri y Manuel Somarriva.—Curso de Derecho Civil, Tomo I, pág. 28.

siguiente estudio. De tal modo que, en resumen, el Derecho Constitucional es una rama del Derecho Político; el Derecho Político es una rama del Derecho Público Interno; el Derecho Público Interno es una rama del Derecho Público; y éste es una de las dos ramas en que se divide el Derecho general.





CAPITULO III

EL DERECHO CONSTITUCIONAL

SECCION PRIMERA.—NOCION PROVISIONAL; CONCEPTOS DE BIELSA, BERNASCHINA GONZALEZ ANTOKOLETZ, ZEVALLOS Y POSADA

Lo que sea el Derecho Constitucional sólo podremos saberlo a cabalidad a lo largo de este Capítulo. No obstante esto, proponemos una noción provisional: **Derecho Constitucional es el conjunto de normas jurídicas que organizan el Estado, determinan los principios a los que debe ajustarse su funcionamiento y señalan las garantías y derechos de que están asistidos todos los miembros de la comunidad política.**

El Derecho Constitucional, pues, entraña un conjunto de decisiones políticas fundamentales acerca de la forma de Estado y de la forma de gobierno. A través de él una sociedad política alcanza ordenamiento, unidad, situación y modo concreto de ser.

Bielsa nos da un concepto un poco más detallado. Dice que "el Derecho Constitucional puede definirse como la parte del Derecho público que regula el sistema de gobierno, la formación de

los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y las declaraciones, derechos y garantías de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político" (1).

Por su parte, Bernaschina González define al Derecho Constitucional como "el conjunto de normas jurídicas que determinan la organización y la actividad del Estado y los derechos de los individuos, ya sea como gobernantes o gobernados" (2).

Para Antokoletz, el "Derecho Constitucional es la rama del Derecho Público que estudia el origen de la soberanía, las formas de gobierno, la organización de los Poderes, los derechos y garantías de los habitantes en sus relaciones con el Estado" (3).

Zevallos Reyre, por su parte, estima que "el Derecho Constitucional suministra las regulaciones normativas para la organización jurídica de una sociedad determinada" y que "estudia las formas de gobierno, la organización de las ramas en que se distribuye el poder político, los derechos y garantías de sus habitantes en sus relaciones con el Estado" (4).

Refiriéndose principalmente a su contenido, Posada escribe que "el Derecho Constitucional tiene como esfera propia: 1º la organización del Estado (vida del parlamento, relaciones de las cámaras, gabinete, prerrogativas reales, tribunales, etc.); 2º la acción constante de la opinión pública con los medios y procedimientos ideados para ejercer su influjo (reuniones, partidos políticos, prensa, propaganda, elecciones, etc.); y, 3º la protección de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos de todos en un régimen de Derecho" (5).

(1) Rafael Bielsa.—**Derecho Constitucional**, pág. 43.

(2) Mario Bernaschina González.—**Manual de Derecho Constitucional**.—Tomo I, pág. 29.

(3) Daniel Antokoletz.—**Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo**, Tomo I, pág. 35.

(4) Francisco Zevallos Reyes.—**Lecciones de Derecho Constitucional**, pág. 14.

(5) Adolfo Posada.—**Tratado de Derecho Político**, Tomo II, pág. 69.

De cualquier forma en que se defina al Derecho Constitucional, es lo cierto que modernamente no se concibe otra manera de organizar a los hombres en sociedades políticas o Estados que no sea mediante documentos solemnes que regulen el mando y la convivencia. Bien dice Posada que hoy apenas si podemos imaginarnos el régimen político sino condensado en una **Constitución** (1). Este parece el medio más efectivo de organizar a los hombres para la vida civilizada a la que están destinados en razón de sus facultades racionales.

SECCION SEGUNDA.—ORIGEN HISTORICO

Históricamente, el Derecho Constitucional surgió como un intento de organizar la vida política de acuerdo con un esquema racional, en el momento en que a la simplicidad de la organización absolutista siguió el complicado sistema de separación de poderes, distribución de competencias y diferenciación de atribuciones que caracterizó al Estado post-revolucionario. Ante los nuevos problemas que con tal cambio sobrevinieron —entre los que el de la **institucionalización** del poder no fue el de menor entidad— se tornó **inexcusable la creación de una disciplina jurídica** que introdujera un **principio de orden** en la nueva organización social. Tal disciplina jurídica fue el Derecho Constitucional, que desde entonces alcanzó existencia autónoma y comenzó a enriquecerse con el pensamiento de los mejores teóricos políticos.

Así pues, “surgido de la teoría liberal burguesa y del deseo de consolidar las conquistas de la Revolución Francesa y sus demás epígonos europeos en una sistematización y racionalización” (2), advino el Derecho Constitucional para resolver los conflictos

(1) Adolfo Posada.—**Tratado de Derecho Político**, Tomo II, pág. 3.

(2) Manuel Fraga Iribarne.—**La Crisis del Estado**, pág. 369.

que el naciente Estado liberal debió afrontar tras derrocar al antiguo régimen. Y desde entonces, aquél se presenta como una de las grandes y definitivas invenciones de la humanidad, efectiva y radicalmente vinculada al progreso y a la prosperidad de los pueblos (1).

El Derecho Constitucional, como lo ha visto Sánchez Viamonte, implica "el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario" (2), de tal manera que aquél determina, como uno de sus principales efectos, la sustitución del poder personal por el poder impersonal del Derecho, que se manifiesta a través de las cláusulas de un documento escrito y solemne.

Pero si bien el Derecho Constitucional, como disciplina jurídica autónoma, no nació sino a fines del siglo XVIII y principios del XIX, con ocasión de las grandes transformaciones políticas ocurridas en Norteamérica y Europa, esto no quiere decir que antes de esta época no hayan existido dentro de la organización política absolutista normas de tipo constitucional, ni tampoco que los juristas de aquel tiempo no hubiesen caído en cuenta de la particularidad de tales normas. Ya entonces existieron preceptos jurídicos, de los que hoy llamamos constitucionales, que contenían disposiciones expresas sobre el modo de organización política de la sociedad y sobre el ejercicio del poder. Anota García-Pelayo que "es claro que para los juristas franceses de la monarquía absoluta existen normas diferenciadas del resto del orden jurídico, por su objeto, su inmutabilidad y su significado, como principio unitario de la comunidad política, es decir, unas normas de índole constitucional" (3). Pero la preocupación sistemática y diferenciada

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 29.

(2) Carlos Sánchez Viamonte.—*El Constitucionalismo*, pág. 15.

(3) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 24

de tales normas, que dio lugar a esa nueva rama de la ciencia jurídica llamada Derecho Constitucional, y especialmente el afán de preservar al individuo de la omnipotencia de la autoridad pública, sólo aparecen a raíz de las revoluciones liberales norteamericana y europea de fines del siglo XVIII. Recién entonces se elabora y sistematiza esta nueva disciplina jurídica, que es la rama del Derecho público que estudia la organización de la soberanía, las formas de gobierno, la ordenación de los poderes, los derechos y garantías de los habitantes en sus relaciones con el Estado.

**SECCION TERCERA.—RELACIONES DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL CON LAS DEMAS DISCIPLINAS
JURIDICAS, ESPECIALMENTE CON EL DERECHO
POLITICO Y CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

El Derecho Constitucional mantiene relaciones estrechas y constantes con todas las disciplinas jurídicas, en razón de que establece los principios fundamentales de la organización del Estado, que deben ser desenvueltos y reglamentados por la legislación ordinaria en sus diferentes campos y niveles. Bien se ha dicho, por eso, que la Constitución es la ley fundamental del Estado, en el sentido de que forma su "arquitectura institucional", que tiene que ser complementada, en su detalle, por la legislación de los niveles inferiores.

Pero al Derecho ordinario —civil, penal, laboral, comercial, etc.—, al normar los diferentes órdenes de la actividad social, no le es permitido apartarse de los principios rectores declarados en forma especialmente solemne por la ley constitucional. No le es lícito a ninguna norma jurídica ordinaria separarse de la letra y del espíritu de la Constitución, ni menos contravenirla, ya que ésta constituye precisamente la condición de validez formal y material para toda norma de Derecho.

Lo dicho demuestra que las relaciones entre las normas jurídicas ordinarias y las constitucionales son muy estrechas, ya que las segundas condicionan la validez de las primeras. Pero si fuera posible establecer una graduación en cuanto a la intimidad de esas relaciones, el primer grado correspondería a las que ligan al Derecho Constitucional con el Derecho Político y con el Derecho Administrativo.

Explicamos ya que el Derecho Constitucional es una de las ramas en que se divide el Derecho Político. Por tanto, la relación lógica entre estas dos disciplinas jurídicas es la de género a especie. Así, todo Derecho Constitucional es Derecho Político, en tanto que no todo Derecho Político es Derecho Constitucional. Este no es un simple juego de palabras, sino la expresión lógica de la diferente extensión de esos conceptos. El Derecho Político tiene mayor extensión, abarca un campo de acción más amplio que el Derecho Constitucional, porque como bien dice Heller, "el concepto de lo político es mucho más amplio que el de lo estatal. Han existido actividades políticas y formas de actividad política antes de que hubiera Estados, del mismo modo que existen, aun hoy, grupos políticos dentro de los Estados y entre los Estados" (1).

El Derecho Político se encarga de estudiar desde un punto de vista normativo, interpretativo y crítico, el origen, evolución, naturaleza, organización y funcionamiento de las diferentes formas de asociación humana de contenido político, incluido el Estado. Esto significa que el Derecho Político comprende una teoría general del Estado, así en el tiempo como en el espacio. El Derecho Constitucional, en cambio, tiene un campo más restringido, que no va más allá del Estado, y no de cualquier clase de Estado, sino de aquel sometido a normas jurídicas previamente establecidas, o sea del Estado de Derecho. Respecto a este tipo de Estado, que es relativamente moderno, el Derecho Constitucional establece las bases de su organización, los principios a los que debe acomodarse su funcio-

(1) Hermann Heller.—Teoría del Estado, pág. 221.

namiento y los derechos y garantías que asisten a sus miembros. De modo que el Derecho Constitucional está referido a una época histórica determinada: a aquella en que aparecieron y se desarrollaron los Estados llamados **constitucionales**, como forma nueva de organización político-social. Por eso manifiesta Posada que el Derecho Constitucional surge "como una modalidad **histórica** del Derecho Político, o sea una expresión positiva de una concepción ideal del Derecho del Estado, que no es el Derecho Político general filosófico, sino una forma dada en tiempo y espacio determinados: los que contienen el régimen político —**constitucional**— moderno y contemporáneo" (1).

En cuanto a las relaciones entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, cabe empezar por deslindar los campos de actividad de uno y otro, que a menudo son objeto de confusiones. La organización básica del Estado, la integración de sus órganos principales, así como los principios generales que rigen la vida política de la comunidad, son materia del Derecho Constitucional. La integración y ordenamiento de los órganos secundarios y el funcionamiento de los servicios públicos (educación, policía, salubridad, obras públicas, etc.), son materia del Derecho Administrativo, que no es más que la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa. Ciertamente es que las normas básicas que regulan la actividad del Estado, incluso las de orden administrativo, están contenidas en la Constitución, pero el desarrollo de ellas y su aplicación particularizada, en el campo de los servicios públicos, es obra del Derecho Administrativo (2). En este sentido, bien puede decirse que el Derecho Administrativo es al Derecho Constitucional lo que el reglamento es a la ley. Por

(1) Adolfo Posada.—*Tratado de Derecho Político*, Tomo II, pág. 58.

(2) Bielsa define el servicio público como "toda acción o toda prestación realizada por la Administración Pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas". (Rafael Bielsa.—*Derecho Constitucional*, pág. 108).

eso, con mucha razón anota Goodnow que el Derecho Administrativo, "en cuanto establece la organización de las autoridades administrativas es el complemento necesario del Derecho Constitucional: si éste traza el plan general de la organización del Gobierno, él desenvuelve ese plan hasta sus últimos pormenores. Y no sólo completa el Derecho Constitucional en cuanto regula la organización administrativa del Gobierno, sino también en cuanto señala las normas de Derecho referentes a la actividad de las autoridades administrativas. Porque, si el Derecho Constitucional considera las relaciones del Gobierno con el individuo desde el punto de vista de los derechos individuales, el administrativo las considera desde el punto de vista de las facultades del Gobierno: el primero, se ha dicho, acentúa los derechos; el segundo, los deberes. Pero aunque el Derecho administrativo acentúa las facultades del Gobierno y los deberes del ciudadano, a él, no obstante, es al que ha de recurrir el individuo cuando se atenta a sus derechos, puesto que, al demarcar la esfera de la acción administrativa, indica los derechos individuales que debe respetar la Administración; y, para evitar que ésta los viole, ofrece al individuo recursos legales.—El Derecho administrativo es, pues, aquella parte del Derecho público que fija la organización y determina la competencia de las autoridades administrativas, a la vez que indica al individuo los recursos contra la violación de sus derechos' '(1).

Aurelio García dice: "El Derecho Administrativo trata de las reglas jurídicas concernientes a las actividades o gestiones de la Administración, ya que el Estado, desde el punto de vista administrativo, se traduce en desarrollo de funciones para la cabal cumplimentación de sus fines esenciales, entendido que tales funciones se operan mediante órganos, que por eso se llaman "órganos de la Administración". A virtud de esto, se comprende que el Derecho Administrativo constituye, como indica Fernández de Velasco, "el condicionamiento jurídico de la gestión administra-

(1) Francisco J. Goodnow.—Derecho Administrativo Comparado, pág. 18.

tiva del Estado", Por supuesto, es menester considerar que el concepto de Derecho Administrativo no sólo abarca la regulación jurídica de las actividades pura y exclusivamente del Estado, entendido como tal, sino también la de las instituciones públicas que realizan o se proponen fines de interés general o público" (1).

Según se puede ver, con la afirmación del Estado moderno como una gran empresa de servicios públicos ha alcanzado gran desarrollo el Derecho Administrativo, en su calidad de sistema jurídico regulador de la actividad administrativa del Estado, dentro del ámbito demarcado por el Derecho Constitucional.

SECCION CUARTA.—EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO FORJADOR DEL ESTADO DE DERECHO

El nacimiento del Derecho Constitucional, como disciplina jurídica autónoma, estuvo acompañado de una corriente filosófico-política que se llamó **constitucionalismo**, y que, al extenderse por el mundo civilizado a partir de la Revolución de Francia, dio origen a los llamados **Estados de Derecho**, cuya característica sobresaliente es su entera sumisión a normas jurídicas, es decir, la total racionalización de su hacer político con arreglo a un esquema lógico-jurídico previamente determinado. Queiroz Lima define al **Estado de Derecho** como "el régimen en que el derecho regula, minuciosa e imperativamente, la vida y la actividad del Estado, la sistematización y el funcionamiento de sus órganos y de sus relaciones con el derecho de los individuos" (2). Ranelletti manifiesta que "**Estado de derecho** es aquel Estado que con normas de derecho regla, cuanto más sea posible, la propia organi-

(1) Aurelio García.—**Ciencia del Estado**, pág. 217.

(2) Eusebio de Queiroz Lima.—**Teoría do Estado**, pág. 57.

zación y actividad en las relaciones con los ciudadanos, mediante adecuados institutos jurídicos. Las relaciones, por consiguiente, entre el Estado y los ciudadanos, como regulados por el derecho, son relaciones **jurídicas**; y los poderes del Estado, encontrando en aquella norma su fundamento, son poderes **jurídicos**" (1). Por su parte, Beneyto explica que "la doctrina liberal y democrática, que busca para el Estado el cuadro de la Constitución, fija en ella su régimen como síntesis de la forma política considerada perfecta: la que está presidida por el orden jurídico, el llamado **Estado de derecho**, concepto de aportación kantiana a la interpretación del Estado moderno" (2).

SECCION QUINTA.—EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

El Estado actual representa un esfuerzo autolimitativo, en cuanto todas sus manifestaciones vitales, aun aquellas que más directamente tocan su soberanía, son objeto de supeditación a normas jurídicas pre-establecidas. Este esfuerzo autolimitativo se realiza en forma cada vez más perfecta, de modo que el Derecho engloba, con creciente eficacia, todas las manifestaciones estatales. A esta tendencia política moderna a someter el Estado al Derecho se conoce con el nombre de **constitucionalismo**.

Se propone el constitucionalismo establecer un Estado cuyo gobierno y organización respondan fielmente a las exigencias de la voluntad general de los gobernados, expresadas mediante normas jurídicas. Se estima que sólo así los derechos de las personas están garantizados y el Estado puede marchar ordenada y re-

(1) Oreste Ranelletti.—*Instituzioni di diritto pubblico*, pág. 140

(2) Juan Beneyto.—*Historia de las Doctrinas Políticas*, pág. 418.

gularmente bajo el imperio de la ley, que es expresión de la voluntad general, y no bajo el imperio de la arbitrariedad. Como anota Jellinek, el constitucionalismo no "sólo trata de contener la omnipotencia del Estado mediante la fijación de normas para la exteriorización de su voluntad, sino que trata de refrenarlo muy especialmente mediante el reconocimiento de derechos individuales garantizados" (1).

Pero el constitucionalismo no advino tan fácil y gratuitamente. Fue una conquista de los pueblos en su lucha contra el absolutismo monárquico del antiguo régimen, y desde el punto de vista histórico representó la culminación de "un esfuerzo mil veces secular, para convertir el gobierno del más fuerte en un régimen jurídico, expresión de la justicia, en el cual el hombre no se impone al hombre ni se somete al hombre, sino que éste obedece a la ley, al derecho formulado en normas" (2).

En tal sentido la Constitución puede ser considerada como la expresión del límite hasta donde ha llegado la conquista revolucionaria, porque en ella han quedado consagrados los triunfos de las fuerzas de la libertad sobre las del despotismo.

El movimiento constitucionalista, que se extendió por el mundo a partir de las revoluciones norteamericana y francesa de fines del siglo XVIII, respondió a ideas perfectamente claras. En lo esencial, obedeció al deseo de limitar el poder del Estado y de reivindicar para el individuo una razonable esfera de libertad que hasta entonces le había sido negada por la autoridad pública. Esquematisando la cuestión, podemos afirmar que las ideas generadoras del constitucionalismo fueron las siguientes:

1.—El sometimiento del Estado al Derecho, esto es, la transformación del Estado fundado en la pura arbitrariedad en un Estado jurídico —Estado de Derecho— en el que desaparece la an-

(1) Georg Jellinek.—Teoría General del Estado, pág. 305.

(2) Adolfo Posada.—La Idea Pura del Estado, pág. 64.

tinomía entre **soberano** y **súbdito**, tan característica del **ancien régime**.

2.—Consagración del principio de la soberanía popular, o sea conversión de la **soberanía - patrimonio del rey** en la **soberanía - atributo del todo social**.

3.—Sometimiento del pueblo, no a un poder de pura dominación, sino a normas de Derecho convertidas por voluntad del propio pueblo en **imperativos éticos** condicionantes de la convivencia social.

4.—Imposición de un sistema de limitaciones al poder del Estado, para salvaguardar una esfera de libre acción en favor de los individuos y reconocerles una suma de derechos personales frente a los cuales el Estado es incompetente.

5.—Promoción de un régimen de **seguridad jurídica**, en el que los individuos tengan la **certidumbre** de la recta y efectiva aplicación del Derecho en todos los casos.

Estas fueron las ideas generatrices del constitucionalismo, o sea de la tendencia moderna a encuadrar dentro de un sistema de normas jurídicas todas las relaciones político-sociales que se producen en el Estado, con miras a impedir al abuso del poder, el irregular y arbitrario funcionamiento de las magistraturas públicas y la violación de los derechos individuales.

El movimiento constitucionalista produjo un tipo especial de Estado —el Estado de Derecho o Estado constitucional— cuyas características son, no sólo estar sometido por completo a normas jurídicas, sino sobre todo garantizar a los individuos el más amplio y libre goce de sus derechos. Como dice Linares Quintana, “en su sentido material o específico, el término **constitucional** califica a un determinado tipo de Estado, que se caracteriza por la idea de un ordenamiento jurídico orientado a la consecución de un fin su-

premo y último: la garantía de la libertad y la dignidad del hombre en la sociedad" (1).

También Cooley indica que "aun cuando puede decirse que todo Estado tiene una Constitución, el término **Estado constitucional** sólo se aplica a aquellos cuyas reglas o máximas fundamentales no sólo definen la manera cómo han de ser elegidos o designados aquellos a quienes se les ha de confiar el ejercicio de los poderes soberanos, sino que también imponen restricciones eficaces sobre dicho ejercicio, con el propósito de proteger los derechos y privilegios de los individuos, poniéndolos al abrigo de cualquiera tentativa para arrogarse poderes arbitrarios" (2).

El constitucionalismo, como se ha visto, tiende a enmarcar todos los aspectos del Estado dentro de normas jurídicas, de modo que nada de lo que el Estado comprende ni de lo que al Estado atañe quede al margen de la regulación legal. Pero dentro de este afán regulador, su interés primordial se dirige a reglamentar el ejercicio del poder y señalar con precisión las atribuciones de los órganos gubernativos, a fin de garantizar a las personas su despliegue vital exento de restricciones.

En este aspecto, el constitucionalismo implica para el gobierno y los gobernantes limitaciones efectivas e institucionalizadas al ejercicio de su poder. Son limitaciones de orden público, permanentes, solemnemente declaradas, que someten y están sobre la voluntad de los gobernantes, y que al mismo tiempo dan a los gobernados una idea clara de lo que les está permitido o vedado hacer. Las limitaciones meramente circunstanciales, en cambio, escapan al ámbito del constitucionalismo. Como tan acertada y agudamente observa Friedrich, "aunque un regañó de madame Pompadour dirigido al rey sentado a los pies de su cama o una rebe-

(1) Segundo Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo I, pág. 353.

(2) Thomas H. Cooley.—**Principios Generales de Derecho Constitucional**, pág. 19.

lión de los camisas pardas contra Hitler puedan ser obstáculos muy eficaces a los caprichos arbitrarios de un gobernante inconstitucional, no pueden clasificarse ni siquiera como rudimentos de restricciones constitucionales. La restricción a que dan lugar es absolutamente irregular; es también absolutamente impredecible” (1). Y la restricción de naturaleza jurídica, al contrario, es regular y predecible, ya que está fijada de antemano en el texto constitucional, con el carácter de condición de validez jurídica para todos los actos del gobernante.

Es Inglaterra el primer Estado constitucional y el que primero realiza la nueva forma de organización política caracterizada por la **sumisión del Estado al Derecho**. De Inglaterra el régimen constitucional pasó a sus colonias de América del Norte, que al obtener la independencia de la metrópoli formaron la Confederación norteamericana, primero, y el Estado Federal, después, bajo el influjo de la corriente constitucionalista inglesa y de las ideas de Montesquieu. Sobre esta base, los Estados Unidos crearon un nuevo tipo constitucional, escrito y rígido, cuyo punto de partida se encuentra en su Constitución de 1787, que es la más antigua Constitución escrita del mundo.

Con los antecedentes inglés y norteamericano, y bajo el influjo del enciclopedismo y las ideas liberales, surge el constitucionalismo francés, como una de las expresiones revolucionarias de 1789, y con él señalase el comienzo de la era constitucional moderna, cuyas influencias han llegado a todos los países civilizados del planeta (2).

-
- (1) Carl J. Friedrich.—Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática, pág. 126.
 - (2) Expresa Sánchez Viamonte que “es imposible negar la importancia del influjo ejercido por la emancipación norteamericana sobre la Francia Revolucionaria en el aspecto estrictamente institucional. Los Estados Unidos tienen el mérito indiscutible de haber creado las instituciones nuevas incorporándolas a su derecho positivo y dándoles la vivencia de una aplicación inmediata, no obstante corresponder a los franceses la fundamentación filosófica y doctrinaria de los principios en que se apoyaban aquellas instituciones”. Luego añade este autor que «la re-

Tal es la trayectoria histórica del movimiento constitucionalista, cuyos impulsos iniciales son el constitucionalismo inglés, la Constitución norteamericana de 1787 y el sistema constitucional francés post-revolucionario.

SECCION SEXTA.—CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO

El proceso constitucionalista que tan trabajosamente había venido desarrollándose desde fines del siglo XVII entra en una etapa crítica con la implantación de las dictaduras comunistas y nazi-fascistas, a partir de la segunda década de este siglo. Se produce entonces un fenómeno exactamente inverso al del constitucionalismo, que se ha llamado por algunos autores la desconstitucionalización de los Estados, y que se caracteriza por la total sumisión del Derecho al Estado.

volución francesa adoptó la sistemática de la emancipación norteamericana, pero creó la mística del ideal democrático de perfección social indefinida y continua. Pisando sobre el cimiento doctrinario de la soberanía social, construido en definitiva por Rousseau, procuró asegurar con técnica sajona el ejercicio de la libertad individual. Se conciliaba de este modo una contradicción. Los términos opuestos soberanía y derechos del hombre se enlazaban en abrazo cordial. Todo ello bajo la cálida advocación de un grito popular que la emoción revolucionaria convirtió en trípode de la democracia. Finalmente, Sánchez Viamonte anota que «los Estados Unidos consagraron el constitucionalismo y los derechos del hombre y del ciudadano en su derecho positivo, pero se abstuvieron de darles un fundamento filosófico o simplemente racional. Los tenían como verdades indiscutibles, sin que ninguna duda acerca de ellas obligase al razonamiento y a la discusión. Francia tuvo a su cargo esa tarea, que había comenzado antes de la emancipación norteamericana, y que después de ella adquirió el carácter de una firme constitución doctrinaria. Los debates parlamentarios de 1789, 1791 y 1793 dieron a aquellos principios el significado ideológico y el contenido moral y social implícito en la actitud norteamericana, aunque silenciado por ella. Por todo eso, no fue norteamericana, sino francesa, la ideología democrática de nuestros pueblos latinoamericanos» (Carlos Sánchez Viamonte.—La Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa, págs. 1 y 2).

Tal es la trayectoria histórica del movimiento constitucionalista, cuyos impulsos iniciales son el constitucionalismo inglés, la Constitución norteamericana de 1787 y el sistema constitucional francés post-revolucionario.

SECCION SEXTA.—CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO

El proceso constitucionalista que tan trabajosamente había venido desarrollándose desde fines del siglo XVII entra en una etapa crítica con la implantación de las dictaduras comunistas y nazi-fascistas, a partir de la segunda década de este siglo. Se produce entonces un fenómeno exactamente inverso al del constitucionalismo, que se ha llamado por algunos autores la desconstitucionalización de los Estados, y que se caracteriza por la total sumisión del Derecho al Estado.

volución francesa adoptó la sistemática de la emancipación norteamericana, pero creó la mística del ideal democrático de perfección social indefinida y continua. Pisando sobre el cimiento doctrinario de la soberanía social, construido en definitiva por Rousseau, procuró asegurar con técnica sajona el ejercicio de la libertad individual. Se conciliaba de este modo una contradicción. Los términos opuestos soberanía y derechos del hombre se enlazaban en abrazo cordial. Todo ello bajo la cálida advocación de un grito popular que la emoción revolucionaria convirtió en trípode de la democracia.» Finalmente, Sánchez Viamonte anota que «los Estados Unidos consagraron el constitucionalismo y los derechos del hombre y del ciudadano en su derecho positivo, pero se abstuvieron de darles un fundamento filosófico o simplemente racional. Los tenían como verdades indiscutibles, sin que ninguna duda acerca de ellas obligase al razonamiento y a la discusión. Francia tuvo a su cargo esa tarea, que había comenzado antes de la emancipación norteamericana, y que después de ella adquirió el carácter de una firme constitución doctrinaria. Los debates parlamentarios de 1789, 1791 y 1793 dieron a aquellos principios el significado ideológico y el contenido moral y social implícito en la actitud norteamericana, aunque silenciado por ella. Por todo eso, no fue norteamericana, sino francesa, la ideología democrática de nuestros pueblos latinoamericanos» (Carlos Sánchez Viamonte.—La Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa, págs. 1 y 2).

Si el constitucionalismo, como hemos afirmado reiteradamente implica la supeditación del Estado al Derecho, de modo que aquél no puede requerir ninguna acción ni imponer ninguna omisión, no puede mandar ni prohibir nada a sus súbditos más que en virtud de un precepto legal, la desconstitucionalización produce el efecto contrario: supedita el Derecho al Estado y exime a éste de toda limitación jurídica. De tal suerte que desaparece para el Estado la obligación de circunscribir su acción a normas legales pre-establecidas y se declara la omnipotencia estatal, o sea la omnipotencia gubernativa, que es como decir la omnipotencia de quienes ejercen el poder político.

Adolfo Posada afirmaba en mayo de 1935 —en plena era fascista europea— que “para el espíritu curioso, interesado en el estudio del derecho político de los pueblos representativos de la civilización que se dice occidental, el fenómeno que durante muchos años tenía que impresionar y atraerle era el de la constitucionalización de los Estados, iniciada ésta, como es sabido, en Gran Bretaña, realizada reflexivamente al surgir los Estados Unidos de Norteamérica, lanzada como forma política que rectifica el absolutismo monárquico por la Revolución Francesa, y que había de caracterizar el régimen de Estado libre del siglo XIX, hasta alcanzar su máxima expansión en el primer período de postguerra (se refiere a la primera postguerra). Pero todo ha cambiado, y cambia aún. Y hoy el fenómeno que más puede y debe interesar al espectador imparcial de las transformaciones actuales, es precisamente el contrario de la desconstitucionalización del derecho político” (1).

La desconstitucionalización de los Estados representa históricamente un movimiento contrarrevolucionario que tiende a anular las conquistas de las revoluciones liberales del siglo XVIII y a restaurar el absolutismo bajo la forma totalitaria. Todos los pro-

(1) Cit. Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 240.

gresos hechos en materia política sufren un retroceso. Se niega el concepto de la soberanía popular así como el principio del gobierno de las mayorías, no se admite la división de poderes ni la limitación de la autoridad pública, el reconocimiento solemne de los derechos de las personas es rehusado. Se rechazan, en fin, todos los principios que informaron el constitucionalismo (1).

A la concepción instrumental del Estado sustituyó la concepción finalista y el hombre volvió a ser, como en los peores tiempos del absolutismo, un esclavo del Estado, o, más exactamente, de los grupos y personas que dicen encarnarlo. Así, por ejemplo, "el fascismo —vale decir, la doctrina que inspira al Estado totalitario —en cuanto conceptúa un fin al Estado, del cual el individuo es simple medio o instrumento, por lo que éste no puede oponer derechos frente al interés de aquél, y en cuanto importa la dictadura de un partido y, por sobre éste, la de un hombre que es a la vez jefe del partido y del Estado, preséntase como un verdadero "anticonstitucionalismo", que hiere la libertad y la dignidad del hombre, bienes tanto o máspreciados por éste que la propia vida" (2).

Cosa semejante ocurre en los regímenes comunistas. Todos ellos son, por lo menos formalmente, dictaduras del proletariado,

-
- (1) «En Alemania nazi —explica Linares— el *führer* era la fuente suprema del derecho; el derecho era la orden del *führer* y la orden del *führer* era el derecho. En cuanto a los actos emanados de las autoridades subordinadas, eran expresión tácita de la voluntad del *führer*. Este podía adoptar, en cualquier momento, cualquiera medida, por importante que fuera, sin necesidad de la colaboración o presencia de ningún funcionario o ministro; bastaba una simple declaración de voluntad. Superfluo resultará agregar que, como en Italia, en la Alemania nazi, frente a la omnipotencia del Estado personificado en el *führer*, el individuo no podía hacer valer ningún derecho; no era más que un simple y minúsculo rodaje de la formidable máquina estatal, a cuya marcha cabía sacrificar la existencia, la libertad y la dignidad de cualquiera de sus piezas, que sólo esto eran los hombres en el Tercer Reich alemán» (Segundo Linares Quintana.—*Teoría e Historia Constitucional*, Tomo II, pág. 260).
- (2) Segundo Linares Quintana.—*Teoría e Historia Constitucional*, Tomo II, pág. 251.

es decir, dictaduras de una clase social, y por lo mismo, sistemas que no aceptan ninguna limitación jurídica. En ellos, "la clase dominante se sirve del derecho para reglar, en interés propio, la conducta de todos los miembros de la sociedad. A diferencia del Estado constitucional o de derecho, en el Estado soviético la fuerza no está al servicio del derecho. Como observa Jéze, "el régimen soviético se resume en esto: la violencia al servicio del interés de una clase" (1). Aun si fuera cierto que los regímenes comunistas son dictaduras del proletariado y no dictaduras sobre el proletariado ejercidas por la nueva oligarquía de burócratas y militares, no por eso dejarían ellos de ser la antítesis del constitucionalismo, porque niegan su esencia, que es el amparo de la libertad de las personas mediante un sistema de limitaciones jurídicas al poder político.

En resumen, la afirmación del valor del individuo ante el Estado y la delimitación de su inviolable esfera de libertad, que fueron las mejores conquistas del constitucionalismo, quedaron arrasadas por el paso de las máquinas totalitarias comunistas y nazi-fascistas, produciéndose la crisis del constitucionalismo moderno, de la que éste se repondrá sólo parcialmente después de la segunda guerra mundial, con el colapso de las potencias del eje Roma - Berlín - Tokio.

SECCION SEPTIMA.—FUENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL: LA LEY Y LA COSTUMBRE

Son dos, substancialmente, las fuentes del Derecho Constitucional: la ley y la costumbre. En ellas se encuentra él formulado y de ellas emana, como de una vertiente.

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 217.

La ley es la fuente inmediata y directa del Derecho positivo en general, puesto que es la concreción legislada y reflexiva del criterio normativo prevaleciente en un grupo, en un momento determinado.

Dice Del Vecchio que "la ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente, expresado por órganos adecuados, que representan la voluntad preponderante en una multitud asociada" (1). Y Planiol la ha definido como "una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza" (2). De cualquier modo que se la conceptúe, es lo cierto que la ley es la forma reflexiva y consciente de manifestarse el Derecho. Con ella alcanza la norma jurídica su más perfecta elaboración técnica.

Pero si la ley, como hemos dicho, es la fuente inmediata y directa del Derecho positivo en general, la ley de categoría superior, aquella que ocupa la cúspide de la pirámide jurídica, es la fuente principal del Derecho Constitucional.

Al efecto es menester recordar que esta ley de categoría superior, llamada ley constitucional, está dotada de superlegalidad, o sea de mayor autoridad que la de las normas jurídicas ordinarias, y por lo mismo no puede ser contravenida por éstas. Las normas constitucionales son parte integrante del orden jurídico, pero ocupan en él una posición de primer rango: están por encima de las demás normas, con las que mantienen relaciones de supraordenación.

La superioridad de las leyes constitucionales sobre las ordinarias es material y formal. Materialmente son superiores, porque versan sobre la organización fundamental del Estado y porque determinan las condiciones de validez de las restantes normas. Formalmente son superiores, porque para ser dictadas requieren de

(1) Giorgio Del Vecchio.—*Filosofía del Derecho*, pág. 345.

(2) Arturo Alessandri y Manuel Somarriva.—*Curso de Derecho Civil*, Tomo I, pág. 32.

un órgano especial y superior —poder constituyente— y para su reforma están sujetas a un trámite particular, que garantiza la permanencia y estabilidad de ellas. Este tipo de normas, material y formalmente superiores a las demás, constituye la fuente inmediata y directa del Derecho Constitucional, o sea el lugar en donde éste se encuentra principal y expresamente formulado.

Pero si bien “la Constitución es la fuente por excelencia del derecho constitucional, como que, en cuanto derecho positivo, constituye el basamento de todo el edificio del Estado constitucional” (1), también son fuente del Derecho Constitucional las leyes ordinarias dictadas con referencia a la Constitución, para desarrollar o reglamentar los principios en ella consagrados. De este modo, no sólo la ley de leyes, que es la Constitución, es fuente del Derecho Constitucional, sino también las demás leyes de categoría inferior, en la medida en que dan forma precisa y detallada a las instituciones constitucionales.

Y hay también otra fuente: la costumbre, de la cual vierten importantes deberes y obligaciones jurídicos. Es la costumbre un modo espontáneo de formación del Derecho (ya vimos que la ley es su modo reflexivo), basado en la repetición constante de ciertos actos por parte de un grupo social. Mas para que la repetición constante de tales actos tenga significado jurídico, es necesario que esté acompañada de “la persuasión de que la conducta en cuestión es absolutamente obligatoria, esto es, que los demás pueden exigirla y no depende, por tanto, del mero arbitrio subjetivo” (2). La costumbre jurídica engendra, así, un definido sentimiento de obligatoriedad, que torna exigible determinada conducta. Esta conducta, uniforme y permanentemente repetida, adquiere a la postre una pretensión normativa mediante aquello que Jellinek llama la virtud normativa de lo fáctico. De este

(1) Segundo Linares Quintana.—Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Tomo I, pág. 463.

(2) Giorgio Del Vecchio.—Filosofía del Derecho, pág. 342.

modo, el Derecho de creación espontánea complementa o modifica al Derecho legislado. Por eso se afirma que la **costumbre** es una de las fuentes del Derecho (1).

Se estima generalmente que ninguna rama jurídica está tan sujeta a complementaciones y modificaciones dictadas por la costumbre, como lo está el Derecho Constitucional. El dinamismo de la vida política, con sus cambios y fluctuaciones incesantes, no admite un total encuadramiento dentro de preceptos rígidos, precisos, inmóviles. Y por eso se desborda hacia la elaboración de un Derecho extraconstitucional, que ensancha el ámbito normativizado por el Derecho Constitucional escrito. Con lo que la costumbre alcanza "una esfera de acción amplia en la vida del gobierno, o sea en el funcionamiento práctico de los órganos del Estado" (2) y suele manifestarse en forma de una acción interpretativa que adecúa la original fiijeza de las normas jurídicas a las demandas de la realidad.

El Derecho Constitucional moderno concede, fuera del ámbito de las leyes escritas, un vasto campo a la acción espontánea del espíritu social que, a fuerza de repetición, produce normas con vigor obligante. Estas normas, si bien carecen de una elaboración expresa y solemne, son perfectamente aptas para complementar el contenido de la legislación constitucional. Por donde se echa de ver que el Derecho Constitucional, ni aun en los países de extrema rigidez jurídica, se agota en el conjunto de sus leyes fundamen-

(1) Según su relación con la ley, la costumbre puede ser contra la ley (*contra legem*), fuera de la ley (*praeter legem*) y según la ley (*secundum legem*). «La primera es la que introduce una norma destructora de la ley antigua, ya sea proclamando su inobservancia, ya sea imponiendo una conducta diferente de la establecida por la ley. Conduce al desuso de la norma legislativa. La costumbre *praeter legem* es la que rige un asunto sobre el cual no hay ley.— Y la *secundum legem* se entiende en uno de estos dos sentidos: a) como modo uniforme y constante de interpretar y aplicar la ley, y b) como norma que no está en la ley y que sólo adquiere valor y eficacia porque la ley se remite a ella» (Arturo Alessandri y Manuel Somarriva.—Curso de Derecho Civil, Tomo I, pág. 165).

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, II, pág. 86

tales, sino que encuentra una importante fuente en la costumbre.

Duguit anota que, por ejemplo, en Francia en el Derecho Constitucional, la costumbre ocupa un lugar menos importante que en Inglaterra; pero sin embargo, su dominio no deja de tener una cierta extensión. Y eso que Francia posee un sistema constitucional típicamente escrito y rígido.

Lo dicho confirma que el Derecho Constitucional tiene dos fuentes: la ley y la costumbre. La ley es su fuente directa e inmediata; la costumbre, su fuente complementaria, que da lugar a la formación de normaciones constitucionales sin la participación de los órganos competentes para dictarlas.

SECCION OCTAVA.— EL PODER CONSTITUYENTE Y LOS PODERES CONSTITUIDOS

Es preciso comenzar por distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, es decir, entre la voluntad política originaria, creadora del orden jurídico y por lo mismo no sujeta a ninguna norma legal anterior, y los poderes creados por ella y reglamentados por el orden jurídico que de ella procede. Esta distinción tiene importancia fundamental para el estudio del Estado moderno. Linares la ha formulado en los siguientes términos: “el poder constituyente es la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una Constitución, y a revisar a ésta, total o parcialmente, cuando sea necesario”, mientras que “los poderes constituidos son creados por la Constitución, que los limita y regla, encontrándose, por consiguiente, en un plano de una jerarquía institucional inferior al del poder constituyente” (1).

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo I, pág. 84.

Sin duda, se debe a Sieyès la doctrina del poder constituyente y la diferenciación entre éste y los poderes constituidos. Fue él quien la concibió por primera vez durante la Revolución Francesa. En su célebre libro “ Qu  es el Tercer Estado?”, publicado en 1788, afirmó que “la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente” (1). Y en la sesión del 2 termidor del año III de la Convención sostuvo que “una idea sana y útil se estableció en 1788: la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Figurar  entre los descubrimientos que hacen adelantar la ciencia; se debe a los franceses” (2).

(1) Emmanuel Sieyès.— Qu  es el Tercer Estado?, pág. 110

(2) La doctrina del poder constituyente, y del pueblo o la nación como sujeto de ese poder, fue reiteradamente expuesta por el abate Sieyès durante la Revolución Francesa. En la Exposición Razonada que presentó a la Comisión de la Constitución el 21 de julio de 1789, manifestó que la Constitución “comprende a la vez la formación y la organización interiores de los diferentes poderes públicos, su necesaria correspondencia y su independencia recíproca. Tal es el verdadero sentido de la palabra Constitución: se refiere al conjunto y a la separación de los poderes públicos. No es la nación la que se constituye, sino su establecimiento político. La nación es el conjunto de los asociados, iguales todos en derechos y libres en sus comunicaciones y en sus compromisos respectivos. Los gobernantes, por el contrario, constituyen, en este único aspecto, un cuerpo político de acción social. Ahora bien, todo cuerpo precisa organizarse, limitarse y, por consiguiente, constituirse. Así pues, y repitiéndolo una vez más, la Constitución de un pueblo no es ni puede ser más que la constitución de su gobierno y del poder encargado de dar leyes lo mismo al pueblo que al gobierno. Los poderes comprendidos en el establecimiento público quedan todos sometidos a leyes, a reglas, a formas que no son dueños de variar”. (Cit. Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo I, pág. 82).

En su célebre obra “ Qu  es el Tercer Estado?”, Sieyès profundiza en este problema. Dice que “es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, formas y leyes propias para hacerle cumplir las funciones a que se lo ha querido destinar. Eso es lo que se llama la constitución de ese cuerpo. Es evidente que no puede existir sin ella. Lo es también que todo gobierno no comisionado debe tener su Constitución; y lo que es verdad del gobierno en general lo es también de todas las partes que lo componen. Así, el cuerpo de los representantes al que le est  confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle. No es nada sin sus formas constitutivas; no obra, no se dirige, no se comanda sino por ellas”. Añade luego que, “a esta necesidad de organizar el cuerpo del gobierno, si se quiere que exista

Para Sánchez Viamonte, el poder constituyente es "la soberanía originaria extraordinaria, suprema y directa en cuyo ejercicio la sociedad política se identifica con el Estado, para darle nacimiento y personalidad, y para crearle sus órganos de expresión necesaria y continua. Originaria, porque es su primera manifestación (de soberanía) y da origen al orden jurídico; extraordinaria, porque, a diferencia de los poderes del gobierno, que son ordinarios y permanentes, el poder constituyente sólo actúa cuando es necesario dictar una Constitución o reformarla, y cesa cuando ha llenado su cometido; suprema, porque es superior a toda otra manifestación de autoridad, desde que la crea o constituye (poder constituido), determina su naturaleza, organiza su funcionamiento y fija sus límites; directa, porque, según la doc-

o que actúe, hay que añadir el interés que tiene la nación en que el poder público delegado no pueda jamás llegar a ser nocivo a sus comitentes. De ahí, una multitud de precauciones políticas que se han mezclado a la Constitución, y que son otras tantas reglas esenciales al gobierno, sin las que el ejercicio del poder se haría ilegal. Se siente, pues, la doble necesidad de someter al gobierno a formas ciertas, sea interiores, sea exteriores, que garanticen su aptitud para el fin para el que ha sido establecido y su impotencia para separarse de él.

«La nación existe ante todo —continúa Sieyès—, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma. Antes que ella y por encima de ella sólo existe el derecho natural. Si queremos una idea justa de la serie de las leyes positivas que no pueden emanar sino de su voluntad, vemos en primer término las leyes constitucionales, que se dividen en dos partes: las unas regulan la organización y las funciones del cuerpo legislativo; las otras determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos activos. Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido de que puedan hacerse independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas. En cada parte, la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ninguna especie de poder delegado puede cambiar nada en las condiciones de su delegación. Es en este sentido en el que las leyes constitucionales son fundamentales. Las primeras, aquellas que establecen la legislatura, están fundadas por la voluntad nacional antes de toda Constitución; forman su primer grado. Las segundas deben ser establecidas por una voluntad representativa especial. Así todas las partes del gobierno se remiten y dependen en último análisis de la nación». (Emmanuel Sieyès.—¿Qué es el Tercer Estado?, págs. 108 - 110).

trina que inspiró su creación, su ejercicio requiere la intervención directa del pueblo" (1).

Por su parte, Linares Quintana define al poder constituyente como "la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una Constitución, y a revisar a ésta, total o parcialmente, cuando sea necesario..." (2).

Desde el punto de vista democrático, que por cierto es el único desde el que cabe mirarse la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, aquél consiste en la suprema facultad del pueblo sobre sí mismo para darse una organización política y un ordenamiento jurídico que regule y determine esa organización política. Es el pueblo el que ejerce el poder constituyente y se organiza políticamente mediante la promulgación de un código constitucional, que crea y regula en lo sucesivo a los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial) que forman el gobierno ordinario del Estado. Este "gobierno creado por la Constitución es organizado y reglamentado por ella. En una palabra, es poder constituido, que nace del poder constituyente y que le está subordinado. Las tres ramas funcionales o poderes del gobierno ordinario (legislativo, judicial y ejecutivo) son poderes constituidos y se mueven dentro de la órbita que les fija el poder constituyente mediante la Constitución" (3).

Ahora bien, deben distinguirse dos circunstancias en que puede encontrarse el poder constituyente: 1) en el acto inicial de creación de un Estado y por ende de su Constitución y leyes; y 2) en el de cambio de organización de un Estado ya existente.

En el primer caso, el poder constituyente funciona en su llamada **etapa de primigenidad**; en el segundo, en su **etapa de continuidad**. Algunos autores, como Linares por ejemplo, han de

(1) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Constitucional, pág. 91.

(2) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo I, pág. 81.

(3) Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 62.

nominado poder constituyente "originario" al que opera en la etapa de **primigeniedad** y poder constituyente "derivativo" al que opera en la etapa de continuidad. Este autor dice que, en el primer caso, se trata del "ejercicio de la facultad soberana del pueblo de constituirse originariamente y por vez primera en Estado, dándose un ordenamiento jurídico", y que, en el segundo, solamente se ejerce "la potestad de reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente" (1).

Hay que aclarar, eso sí, que la simple reforma constitucional, efectuada según los procedimientos y métodos pre-establecidos en su texto, no importa el ejercicio del poder constituyente, sino sólo del poder constituido, porque se realiza con sujeción al procedimiento constitucional ordinario que había previsto el caso de una eventual reforma de la Constitución. Por eso dice Schmitt que "es especialmente inexacto caracterizar como poder constituyente, o **pouvoir constituant**, la facultad atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal constitucionales. También la facultad de reformar o revisar **leyes** constitucionales es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal constitucional en que descansa. Inexacto por tanto el intento de equiparar el **pouvoir constituant** con esta facultad de revisión regulada en la ley constitucional, y designarla como concepto formal de Constitución o de **pouvoir constituant**" (2).

También Recaséns Siches piensa como Schmitt que "de ningún modo puede confundirse el poder constituyente con la competencia legal establecida por una Constitución para la reforma parcial de alguna de sus normas. El poder titular de esta competencia para la reforma de preceptos no esenciales de la Consti-

(1) Segundo Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo 1, pág. 85.

(2) Cit. Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo I, pág. 85.

tución, no posee el carácter de poder constituyente por la sencilla razón que recibe sus facultades de la misma Constitución, cuya identidad fundamental perdura a través de todas sus modificaciones normales. Esta facultad de reformar la Constitución, aunque tenga carácter extraordinario, es una competencia basada en el derecho constituido; y a fuer de tal, está limitada y regulada por éste. En cambio, el poder constituyente es previo y superior al derecho establecido, y no está ligado por ninguna norma positiva" (1).

Se ve claro, entonces, que hay ejercicio del poder constituyente sólo cuando una sociedad se organiza por vez primera en Estado —**etapa de primigeniedad**— o cuando, por haberse interrumpido su vida constitucional, se ve en el caso de dictar una nueva Constitución —**etapa de continuidad**—. Lo segundo frecuentemente ocurre por actos de fuerza que anulan todo o parte del orden jurídico hasta entonces vigente y hacen necesario establecer un nuevo orden.

De todas maneras, es esencial al poder constituyente el no derivar su autoridad de ninguna norma de carácter positivo: su legitimidad trasciende al orden jurídico escrito. Invoca una categoría de valores superior a la de la ley. Se apoya en necesidades históricas que el marco de las normas jurídicas positivas es insuficiente para comprender. Como consecuencia de esto, la legitimación del poder constituyente, no pudiendo encontrarse en un orden jurídico preexistente, debe hallarse en los principios históricos, sociológicos y morales subyacentes a todo orden jurídico, principios que están situados más allá de la gramática de las leyes y en virtud de los cuales éstas cobran validez.

El poder constituyente es, en consecuencia, un poder **incondicionado**, en el sentido de que no está sujeto a norma jurídica alguna. Y es también un poder **ilimitado**, en cuanto la sociedad, al darse por primera vez un orden jurídico o al renovar totalmente

(1) Luis Recaséns Siches.—**El Poder Constituyente**, pág. 77.

el existente, no se encuentra circunscrita por limitación alguna de carácter positivo y posee una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen político que estime más adecuado y para reglar la organización y el funcionamiento del gobierno.

De esto se sigue que el poder constituyente —**incondicionado e ilimitado** en esencia— puede estructurar el Estado como a bien tenga, sin restricciones, libre de todo respeto a normaciones pretéritas, o, como dice Pérez Serrano, puede “trazar sin cortapisas, aunque dentro de su peculiar esfera, el cuadro de sus instituciones fundamentales, empezando por la decisión capital sobre el modo y forma de su existencia” (1).

De suerte que, desde el punto de vista jurídico-positivo, el poder constituyente no admite restricciones: es un poder supremo, porque es la más fiel y directa manifestación de la soberanía popular. Pero esto no significa que la comunidad política, al hacer uso de su facultad soberana, no esté obligada moralmente a respetar ciertos valores consagrados por la experiencia colectiva, como la libertad, la dignidad del hombre, la justicia. Estos valores están por encima del legislador constituyente y de la ley positiva, y su existencia no depende de que se escriban o se borren en ella, porque deriva del hecho mismo de la asociación humana.

Es evidente que el poder constituyente, por ser anterior a la Constitución —ya que es precisamente el órgano que la crea—, no puede estar sujeto a ella ni al ordenamiento legal que de ella se desprende. Esto ocurre igual si opera en la etapa de primigeniedad que en la de continuidad. Si en la primera, la cuestión es evidente y no necesita explicaciones. Si en la segunda, como la abrogación de la Constitución vigente precede a la promulgación de la nueva, es claro que el poder constituyente actúa sin restricciones jurídicas.

De aquí se infiere que la facultad de reformar el texto cons-

(1) Cit Linares Quintana.—*Teoría e Historia Constitucional*, Tomo I, pág. 90.

titucional, cuando ella está asignada a la función legislativa ordinaria, no implica el ejercicio de poder constituyente, porque se hace efectiva por un poder **constituido**, como es el legislativo ordinario, y porque además se lleva a cabo con sujeción al derecho constituido y siguiendo el procedimiento por éste determinado. La atribución conferida a los órganos legislativos ordinarios para modificar los preceptos constitucionales es, pues, una atribución que dimana de la propia Constitución y su ejercicio no supone ni necesita la intervención del poder constituyente.

Sólo excepcionalmente, cuando se trata de una Constitución extremadamente rígida, o sea una Constitución que no puede ser modificada sino por el **órgano constituyente**, se puede decir que la reforma constitucional implica el ejercicio de este poder. En todos los demás casos en que el texto constitucional puede ser modificado por el órgano legislativo ordinario, sea siguiendo el mismo procedimiento que las demás leyes, como en las Constituciones flexibles, o siguiendo un procedimiento especial, como en las Constituciones no muy rígidas, la reforma constitucional no supone el ejercicio del poder **constituyente**, porque como hemos dicho anteriormente, ella se efectúa con entera sujeción al Derecho constituido, siguiendo los métodos señalados por éste (1).

(1) Ver Constituciones flexibles y rígidas, pág. 243.



CAPITULO IV

TEORIA DE LA CONSTITUCION

SECCION PRIMERA.—NOCION PRELIMINAR

* La esencia del **constitucionalismo** es el sometimiento del Estado al Derecho. Y como se supone que el Derecho es la expresión de la voluntad general, que refleja los deseos, aspiraciones y opiniones de la comunidad con respecto a lo que debe ser la vida social (por lo menos, tal es la concepción deontológica de las teorías democráticas), resulta que el constitucionalismo, en último término, procura el imperio de la voluntad general en la organización y conducción del Estado.

Ahora bien, el Derecho al cual el Estado debe someterse se manifiesta a través de normas que, en conjunto, forman un ordenamiento jurídico escalonado —**pirámide jurídica**— en cuya cúspide está la ley constitucional y en cuyos planos inferiores, cada vez más amplios, están las leyes generales, las leyes especiales, los reglamentos, las ordenanzas, etc., etc.

De la ley constitucional —llamada también ley fundamental porque establece los principios generales de la organización estatal— parten todas las demás leyes encargadas de desenvolver y reglamentar esos principios generales. Como es natural, en el estatuto constitucional no pueden constar todos los preceptos jurídi-

cos relativos a la organización estatal. Constan solamente los principales, aquellos que forman la estructura jurídica básica del Estado, o sea los que lo organizan por medio de la supraordinación, coordinación y subordinación de sus diferentes órganos, con determinación de las respectivas competencias. Por eso, en buena parte, las normas constitucionales son normas de organización destinadas a fijar un orden de competencias con arreglo al cual se crea el Derecho y se asegura su vigencia. Todo lo que no está comprendido dentro del estatuto constitucional, está o debe estarlo en las diferentes ramas del Derecho que se desprenden de él y que le están jurídicamente subordinadas. Lo importante es que el ordenamiento jurídico, en sus diferentes niveles, forme un solo cuerpo y que todas sus normas guarden perfecta concordancia con la norma fundamental. Porque como la ley constitucional es parte integrante del orden jurídico y ocupa dentro de él una posición de primer rango, puesto que determina las condiciones de validez de las demás normas, bien claro está que éstas valen jurídicamente sólo en cuanto concuerdan con los preceptos constitucionales. En la medida en que tal concordancia puede ser establecida, se habla de la constitucionalidad de las leyes, que es precisamente una de las condiciones de su validez jurídica.

**SECCION SEGUNDA.—CONCEPTO DE CONSTITUCION:
DEFINICIONES DE ROMAGNOSI, ROSSI, COOLEY, BRYCE,
BORGEAUD, MASSON Y WILQUET, POSADA, BLACK,
HAURIU, ESTRADA, ANTOKOLETZ, ESTEVEZ, BIELSA,
GARCIA-PELAYO**

En sentido restringido y específicamente jurídico-político, concócese con el nombre de **Constitución** al conjunto de normas jurídicas fundamentales que pretenden modelar la sociedad política

y que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones del poder, así como los derechos y obligaciones de las personas.

En este mismo sentido, Romagnosi expresa que la Constitución es “una ley que un pueblo impone a sus gobernantes con el objeto de protegerse contra el despotismo” (1), mientras que Pellegrino Rossi afirma que Constitución “es el conjunto de leyes que forman la organización de un Estado y reglan su acción y su vida” (2).

Cooley dice que “el término Constitución puede definirse como el cuerpo de normas y máximas con arreglo a las cuales se ejercen habitualmente los poderes de la soberanía”. Y luego añade, con intención interpretativa, que “aunque todo Estado puede decirse en cierto sentido que tiene Constitución, el término **gobierno constitucional** se aplica sólo a aquellos cuyas normas o máximas fundamentales no sólo definen cómo deben ser elegidos o designados aquellos a quienes se confíe el ejercicio de los poderes soberanos, sino que imponen restricciones eficaces a tal ejercicio, con el fin de proteger los derechos y prerrogativas individuales y defenderlos contra cualquier acción del poder arbitrario” (3).

En términos más exactos, Bryce anota que la ‘Constitución de un Estado o Nación comprende aquellas de sus reglas o leyes que determinan la forma de su gobierno y los derechos y deberes del mismo frente a sus ciudadanos, y de éstos respecto del gobierno’ (4).

Por su parte, Borgeaud dice: “Una Constitución es la ley fundamental conforme a la cual se organiza el gobierno de un Estado y se regulan las relaciones de los individuos o de las personas morales con la colectividad” (5).

Masson y Wiliquet consideran que la Constitución es “la ta-

(1) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 6.

(2) Cit. Fraga Iribarne.—La Crisis del Estado, pág. 406.

(3) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 6.

(4) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 7.

(5) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 7.

bla fundamental que regula la forma de gobierno, organiza los poderes públicos y sus atribuciones, la garantía de los derechos y de la libertad de los ciudadanos" (1).

Posada expresa que "la Constitución política parece estimarse, en general, como la expresión jurídica del régimen del Estado, en dos manifestaciones, a saber: la organización de los poderes, instituciones fundamentales en las que encarna prácticamente el ejercicio de la soberanía, y la limitación de la acción de esos poderes en sus relaciones con la personalidad. En definitiva, la Constitución se concibe como un conjunto, sistema o régimen de garantías" (2).

Para Black, la Constitución es "la ley orgánica y fundamental de una Nación o Estado, la cual puede ser escrita o no escrita, estableciendo el carácter y la concepción de su gobierno, sentando los principios básicos a los cuales su vida interna ha de conformarse, organizando el gobierno y regulando, distribuyendo y limitando las funciones de sus diferentes departamentos, y prescribiendo la extensión y manera de ejercicio de los poderes soberanos" (3).

Hauriou define la Constitución del Estado como "el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, consideradas desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta" (4).

En opinión de Estrada, es la Constitución "un instrumento en el cual la nación, depositaria permanente de la soberanía, establece su gobierno, limita las facultades que le confiere, define las reglas generales de su conducta y determina cuáles son los derechos y las relaciones de los individuos que deben estar para siempre exentos de la presión de la autoridad" (5).

(1) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 8.

(2) Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 8.

(3) Henry C. Black.—Handbook of american constitutional law, pág. 2.

(4) Maurice Hauriou.—Principios de Derecho Público y Constitucional, pág. 295.

(5) José Manuel Estrada.—Curso de Derecho Constitucional, Cit. Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo I, pág. 15.

Antokoletz, siguiendo los conceptos de Cooley y de Bryce sobre la Constitución, explica que "en el Derecho público moderno se la define como un conjunto de normas que determinan la forma de gobierno, la organización de los poderes y las atribuciones de éstos frente a los derechos y garantías de los particulares; o también, como cuerpo de normas y máximas con arreglo a las cuales se ejercen habitualmente los poderes de la soberanía" (1).

Estévez Gazmuri define a la Constitución como "un documento solemne escrito, en que los Estados consignan la forma de su gobierno, la organización y atribuciones de los poderes públicos de que éste se compone, y las garantías, libertades y derechos de que gozan los miembros de la colectividad política" (2).

"Se ha dado en llamar **constituciones escritas** —dice Bielsa— a las que consisten en un cuerpo más o menos sistemático o metódico de disposiciones fundamentales relativas a la organización política y jurídica del Estado, a los derechos y garantías de los habitantes y de los ciudadanos, y a la distribución y competencia de los poderes" (3).

Por su parte, García-Pelayo elabora un concepto que él llama **racional normativo**, según el cual la Constitución es "un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos" (4).

En nuestra opinión, es la Constitución un esquema jurídico de la organización del Estado, proclamado con especial solemnidad por el órgano autorizado para ello y destinado a fijar la es-

-
- (1) Daniel Antokoletz.—**Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo**, Tomo I, pág. 38.
 - (2) Carlos Estévez Gazmuri.—**Elementos de Derecho Constitucional Chileno**, pág. 8.
 - (3) Rafael Bielsa.—**Derecho Constitucional**, pág. 63.
 - (4) Manuel García-Pelayo.—**Derecho Constitucional Comparado**, pág. 34.

estructura estatal, así en lo relativo a la formación y funcionamiento del gobierno (jefatura del Estado, parlamento, gabinete, tribunales, fuerza pública, etc.), como en lo relativo a la acción de la opinión pública y sus medios de expresión (partidos políticos, grupos de presión, sufragio, prensa, reuniones, etc.) y a la garantía de los derechos y prerrogativas de las personas.

La Constitución, en este sentido, representa un esfuerzo por someter la totalidad del hacer político de una sociedad a un esquema lógico y racional previamente establecido. Es un principio configurador de lo político.

Sin embargo, es necesario distinguir entre el sistema normativo constitucional que una comunidad adopta y el régimen político que ella en realidad vive. Esta distinción es importante porque generalmente difieren el uno del otro, sobre todo en países subdesarrollados económica y socialmente. El texto constitucional —o sea el conjunto de preceptos normativos— con frecuencia deviene en un documento meramente nominal, al margen e incluso en contradicción con el cual suele desarrollarse un régimen político distinto configurado principalmente por factores extraconstitucionales, tales como la tradición, las costumbres, los usos y las fuerzas económicas y sociales fácticas. De modo que la verdad política de una sociedad no se encuentra necesariamente en su texto constitucional, sino en su régimen, es decir, en la solución efectiva que ella da al problema de la convivencia social. Es esta solución efectiva la que demuestra la manera de ser política de un pueblo.

SECCION TERCERA.—CLASIFICACION DE LAS CONSTITUCIONES: ESCRITAS Y NO ESCRITAS; RIGIDAS Y FLEXIBLES; OTORGADAS, PACTADAS Y DEMOCRATICAS

De las diversas clasificaciones que han propuesto los tratadistas sobre las Constituciones, tomaremos en cuenta sólo aque-

llas que, a nuestro juicio, responden a un criterio técnico y objetivo de diferenciación.

1.—Constituciones escritas y Constituciones no escritas.—Atendiendo a su aspecto formal, o sea a la manera en que se condensa y expresa el Derecho Constitucional —si mediante fórmulas literales precisas, si como usos y costumbres tradicionales— tenemos la primera clasificación de las Constituciones en escritas y no escritas.

Son Constituciones escritas las que contienen una serie de normas precisas, legisladas, solemnemente promulgadas, a las cuales debe ajustarse la conducta del Estado. Estas Constituciones se proponen estatuir en un documento todas las instituciones y principios de convivencia social.

Constituciones no escritas o consuetudinarias, en cambio, son las que carecen de un texto concreto y están integradas principalmente por costumbres, usos, hábitos y prácticas que, surgidos y perfeccionados durante un largo proceso histórico, importan todo un sistema de preceptos para guiar la vida del Estado.

Como se puede ver, el criterio diferencial que da lugar a esta primera clasificación es el relativo a la expresión formal que adopta el Derecho Constitucional. Pero es menester advertir que lo “escrito” y lo “no escrito” no hay que tomarlo literalmente, porque en rigor toda Constitución es en parte escrita y en parte no escrita. El Derecho Constitucional escrito no se agota en el conjunto de sus leyes constitucionales y siempre deja lugar a la complementación interpretativa de la costumbre, así como el Derecho Constitucional no escrito tiene también una parte escrita, consignada en documentos, que forma un derecho de excepción o bien un derecho complementario. Se trata, en consecuencia, de Constituciones predominantemente escritas y Constituciones predomi-

nantemente **consuetudinarias**, cuyos tipos más representativos son la francesa y la inglesa, respectivamente (1).

Refiriéndose a la Constitución inglesa, que es eminentemente consuetudinaria, Courtney dice lo siguiente: "No hay en la Constitución inglesa un **texto**, hay **textos**; esos textos son de todas las épocas, y nunca han sido codificados. Por otra parte, no agotan los textos la materia constitucional, pues la mayor parte no está escrita. Respecto de cualquier cuestión un poco importante, es muy raro que no haya que referirse a varias leyes separadas unas de las otras por siglos, o a series de precedentes que se remontan muy lejos en la historia. La composición de la Cámara de los Lores, por ejemplo, resulta de diferentes estatutos de 1707, 1801, 1829, 1847, 1869, 1876, de una decisión de los jueces de 1782 y de numerosos usos. La duración de los Parlamentos está regulada por dos actos, uno de tiempo de Jorge I y otro de 1867, sin contar la costumbre en virtud de la cual se restringe en un año la duración legal" (2).

Como hemos dicho, el **Derecho Constitucional inglés** se caracteriza por su espíritu tradicional y por su carencia de codificación. Los instrumentos jurídicos que lo contienen, además de los usos y costumbres, son la **Magna Carta** del monarca Juan sin Tierra (1215), la **Magna Carta** de Enrique III (1225), el **Act of Settlement** (1701), el **Bill of Rights** (1689), **The Parliament Act** (1911), el **Representation of the People Act** (1918) y el **Estatuto de Westminster** (1931).

Puede decirse, en general, que la exigencia de una Constitución escrita fue una de las consecuencias de las transformaciones

-
- (1) En relación a este asunto dice Duguit que «en Francia, en el Derecho Constitucional, la costumbre ocupa un lugar menos importante que en Inglaterra; pero sin embargo, su dominio no deja de tener una cierta extensión (Cit. Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 90).
 - (2) Courtney.—*The Working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths*.—Cit. Posada.

liberales del siglo XVIII, que vieron en ella un medio eficaz para asegurar la supremacía del Derecho en la vida social. "Es recién bajo el influjo del profundo y vasto movimiento ideológico que inspira a las revoluciones norteamericanas y francesas, que el derecho constitucional, hasta entonces esencialmente consuetudinario, comienza a conformarse bajo la forma de la **Constitución escrita**. Una de las ideas más caras a los publicistas del siglo XVIII fue considerar que la Constitución de un pueblo debe hallarse contenida o concretada en una ley escrita, codificada, fundamental y sistematizada. Esta concepción —que iba luego a dominar en el mundo— descansaba sobre tres ideas básicas.

a) la creencia generalizada de la indiscutible superioridad de la ley escrita sobre la costumbre;

b) la idea difundida de que una Constitución nueva, sancionada por la soberanía popular, constituía una verdadera renovación del contrato social y, por consiguiente, sus cláusulas debían ser redactadas de la manera más solemne y completa;

c) la convicción dominante de que las Constituciones así redactadas, claras y sistemáticas, eran un excelente e insuperable medio de educación política, que seguramente extendería entre los ciudadanos el conocimiento, a la vez que el amor, de sus derechos" (1).

a) **Ventajas y desventajas de estos tipos de Constitución: opiniones de García-Pelayo, Grimke y Boutmy.**—Se ha discutido mucho acerca de las ventajas y desventajas que ofrecen las Constituciones escritas y las Constituciones no escritas. Las opiniones de los teóricos políticos se han dividido en esta materia. Por

(1) Segundo Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo I, pág. 55.

ejemplo, el tratadista español García-Pelayo anota que “sólo el Derecho escrito ofrece garantías de racionalidad frente a la irracionalidad de la costumbre; sólo él permite un orden objetivo y permanente ante la transitoriedad de situaciones subjetivas; sólo la precisión jurídica escrita ofrece seguridad frente a la arbitrariedad de la administración. A estas razones podían unirse otras, tales considerarla como renovación solemne del pacto social, o la necesidad de fijar algo por escrito al romper con la tradición y no haber así normas aplicables. Pero esto es, hasta cierto punto, accidental. Lo decisivo es que como emanación de la razón merece ser escrita a fin de tener una piedra de prueba para contrastar en todo momento la licitud de los actos del poder” (1).

También Grimke está por la forma escrita. En su concepto “una Constitución escrita es un depósito de verdades probadas y experimentadas, acompañadas de una sanción de la autoridad, a la que puede apelarse en los tiempos de conflicto entre los partidos cuando los espíritus son atormentados por el peligro de las conmociones civiles, y cuando todo lo que puede conducir a traer a los hombres a reflexionar y fijar el espíritu público, es de tan gran importancia para la paz de la sociedad” (2).

En cambio Boutmy, argumentando en favor del Derecho Constitucional consuetudinario del tipo inglés, dice que “publicar y poner en manos de todos una obra clara, metódica, razonada, vale tanto como abrir un perpetuo concurso a cuantos se creen capaces de hacerla mejor, o bien someterse al juicio de la lógica, ante un tribunal cuyas apelaciones en derecho son innumerables; además, conceptúan que toda construcción sistemática equivale a una promesa de ser completo, perfecto, de proveer a todo y prevenirlo todo”. Luego de expresar esto, concluye afirmando que la Constitución inglesa, con ser fragmentaria, oscura, evolutiva y de textos variados, es sin embargo la que “tiene menos que temer de

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 39.

(2) Federico Grimke.—*Ciencia y Derecho Constitucional*, Tomo I, pág. 172.

los críticos, dedicados a señalar omisiones, y de los teóricos, afanosos por denunciar antinomias" (1).

En nuestra opinión, la estabilidad jurídica y política del Estado depende en gran parte de la firmeza con que se establecen sus leyes fundamentales. Para lograr esa firmeza es mejor fijar el Derecho en forma escrita, de modo que sirva como testimonio solemne y público de los principios que rigen al Estado. Por tanto, estimamos que el Derecho Constitucional escrito y codificado cumple con mayor eficacia su función de ordenar la vida social. La eficiencia con que la Constitución consuetudinaria ha ordenado secularmente la vida de Inglaterra no es, como algunos autores pretenden, una prueba de la superioridad intrínseca de este sistema constitucional sobre el escrito y codificado, porque su éxito no es independiente de la madurez política y alto sentido de responsabilidad del pueblo inglés, condiciones sin las cuales no hubiera sido posible la pervivencia de tal sistema constitucional. Pensamos, pues, en la superioridad del Derecho escrito, por lo menos para los pueblos de origen latino, en los que la disciplina civil no es precisamente una de sus mejores virtudes.

b) **Constituciones codificadas y Constituciones no codificadas.**— Las Constituciones escritas admiten, a su vez, una clasificación secundaria: a) **codificadas** (2), es decir, contenidas en un documento unitario, orgánico y sistemático (v. gr. la del Ecua-

(1) Cit. Posada.—**Tratado de Derecho Político**, Tomo II, pág. 151.

(2) «Codificar es reducir a unidad orgánica y sistemática todas las normas que se refieren a una misma materia.—La codificación entraña la confección de un código, esto es, la agrupación sistemática, orgánica y completa de las leyes de una misma especie.—El código es un cuerpo sistemático porque todas las disposiciones que lo componen se hallan ordenadamente relacionadas entre sí. Es orgánico, porque las leyes que lo integran forman un todo, en el cual las partes se hallan dispuestas guardando consonancia y armonía, tal como en un organismo. Y, por último, el código es un cuerpo completo, porque contiene todas las normas de una misma especie, vigente en un determinado momento histórico.» (Arturo Alessandri y Manuel Somarriva.—**Curso de Derecho Civil**.—Tomo I, pág. 49).

dor); y b) **no codificada**, o sea contenida en diversas leyes que no forman un solo cuerpo y cuyas disposiciones se identifican por la materia sobre que versan y no por la índole del documento en el cual constan (v. gr. las leyes fundamentales del actual Reino Español y las leyes constitucionales francesas de 1875).

Normalmente las Constituciones escritas están codificadas y forman un solo cuerpo de leyes. Lo cual ha servido para que Sait denomine “codificadas” a las Constituciones escritas y “dispersas” a las no escritas (1). La confusión ha nacido del hecho de que lo que caracteriza a las modernas Constituciones escritas es, no sólo su condensación en formulas literales precisas, sino además su propósito de comprender en un solo documento orgánico y sistemático todas las normas fundamentales de la organización estatal, respecto de las cuales las demás normas jurídicas ocupan una posición subordinada. Se hace evidente que, a más de la intención de dejar constancia escrita de las leyes básicas del Estado para dotarlas de mejores garantías de estabilidad, existe también el propósito de agrupar tales leyes y ordenarlas en un solo documento constitucional. “Esta voluntad consciente —dice Heller— para la determinación unitaria del destino político por la sistematización y racionalización de la Constitución jurídica, y no el hecho de la mera codificación, distingue a los documentos constitucionales modernos desde el siglo XVIII de sus precursores, a los que faltara la concepción de que, en el Estado unitario, su formación básica y su delimitación fundamental frente al individuo debían proceder de un centro” (2).

De otro lado, es cierto también que las Constituciones no escritas son, por su naturaleza, no codificadas, puesto que dependen de usos y costumbres y aun de documentos escritos aislados unos de otros. Por eso Boutmy dice, con respecto a la Constitución inglesa —ejemplo típico de Constitución no codificada— que

(1) Edward McChesney Sait.—*Political Institutions*, pág. 325.

(2) Hermann Heller.—*Teoría del Estado*, pág. 290.

se caracteriza por "la prodigiosa dispersión de sus textos constitucionales, los cuales se ha evitado de comprometer codificándolos" (1). Y Ridges dice también respecto de ella que "ha evolucionado continuamente sin que ningún cambio revolucionario haya hecho necesaria su codificación en un instrumento único" (2).

En conclusión, las Constituciones codificadas y las no codificadas derivánse de dos concepciones políticas diferentes: el tipo de Constitución escrita y codificada responde a una concepción que cree en la superioridad y permanencia de un sistema constitucional cuidadosamente planeado, mientras que el otro tipo, obedece a una concepción que reconoce la complejidad de las instituciones políticas, cuyo desenvolvimiento imprevisible debe operarse de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales.

2.—**Constituciones flexibles y Constituciones rígidas.**—Desde otro punto de vista, se distinguen dos clases de Constituciones: **flexibles y rígidas**. Si las normas constitucionales pueden ser modificadas por el legislativo ordinario, de la misma manera que las demás leyes, estamos frente a una **Constitución flexible**. Pero si las normas constitucionales están colocadas por encima o fuera del alcance del poder legislativo ordinario, en razón de que habiendo sido dictadas por una autoridad superior —**asamblea constituyente**— no pueden cambiarse sino por ella, estamos frente a una **Constitución rígida**.

Esta clasificación —enunciada primeramente por James Bryce y luego incorporada a la doctrina general del Derecho Constitucional— se funda en los trámites que deben cumplirse para reformar una Constitución. Cuando ésta puede modificarse sin otros procedimientos o exigencias formales que aquellos que se requirieren para la reforma de una ley ordinaria, la Constitución

(1) Cit. Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo I, pág. 58.

(2) Edward Wavell Ridges.—**Constitutional law of England**, pág. 1.

repútase flexible. Cuando especiales procedimientos y solemnidades son necesarios para la reforma constitucional, entonces la Constitución se denomina **rígida**. Como ha hecho notar Duverger, esta distinción se refiere únicamente a la reforma de la Constitución y no a su establecimiento, pues “ninguna Constitución, en efecto, puede ser establecida por el órgano legislativo ordinario, porque éste no existe sino una vez que sea definido por la Constitución; el órgano legislativo ordinario es un órgano instituido por la Constitución, que no podría engendrar a ésta, puesto que deriva su existencia de ella misma; siendo el hijo de la Constitución, no puede evidentemente ser el padre” (1).

Es claro que la diferencia de procedimiento para la reforma de las Constituciones flexibles y rígidas obedece al hecho de que, en el primer caso, la ley fundamental del Estado es considerada semejante a cualquier ley ordinaria, al paso que, en el segundo, la norma constitucional tiene carácter especial, ocupa un lugar superior en el ordenamiento jurídico estatal, y por tanto, o no puede modificarse por la autoridad legislativa ordinaria o su modificación requiere un procedimiento de excepción, que tiende a asegurar la mayor estabilidad y firmeza de los preceptos constitucionales. En el segundo caso, la Constitución representa la forma más solemne y hasta suprema del Derecho, ocupa una situación privilegiada en el orden jurídico y posee formalmente mayor garantía de permanencia, condiciones éstas a las que los juristas franceses han designado con el nombre de **superlégalité constitutionnelle**.

El tratadista español García-Pelayo, siguiendo la clasificación de Bryce, que ha pasado a constituir un concepto básico del Derecho Constitucional, enseña que “la constitución flexible se caracteriza porque procede de la misma fuente que las leyes ordinarias, y, por consiguiente, puede ser anulada o reformada por el

(1) Cit. Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo I, pág. 62.

mismo órgano y por el mismo método que dichas leyes”, y que, en cambio, “la constitución rígida deriva de una fuente diferente y de rango superior a la de las leyes ordinarias, y sólo es abrogable por dicha fuente; en resumen: constitución rígida es aquella que para su reforma exige un órgano y unos métodos especiales, distintos de los que se precisan para establecer y reformar las leyes ordinarias” (1).

Por su parte, Linares Quintana afirma que “las Constituciones son rígidas o flexibles según que el procedimiento a seguir para su reforma sea más estricto o sea el mismo que el establecido para la sanción de las leyes ordinarias. Generalmente, mientras en las Constituciones rígidas, el poder de enmienda constitucional corresponde a un órgano distinto al legislativo, en las Constituciones flexibles el mismo órgano que dicta las leyes también modifica la Constitución. Sin embargo, ello no obsta a que una Constitución rígida pueda ser enmendada por el mismo órgano legislativo, pero observando un método más estricto que el seguido para la aprobación de las leyes comunes” (2).

Heller, de otro lado, afirma que “para caracterizar la superior importancia, sobre las demás normas jurídicas, de aquellas que, por expresa voluntad del legislador histórico de la Constitución, valían como normas fundamentales y tenían su expresión en el documento constitucional, les fue asegurada en muchos textos constitucionales una alta garantía de permanencia; debían tener una mayor duración y estabilidad que los restantes preceptos jurídicos de la ordenación estatal, subordinados a ellas y de ellas derivados. Por esta razón muchos textos constitucionales exigían, para su modificación, ciertos supuestos especiales y difíciles, y especiales responsabilidades de los órganos del Estado garantizaban su observancia. Tales Constituciones se llamaron rígidas, en

(1) Manuel García-Pelayo.—*Derecho Constitucional Comparado*, pág. 191.

(2) Segundo Linares Quintana.—*Teoría e Historia Constitucional*, Tomo I, pág. 61.

oposición a las **flexibles**, correspondientes a aquellos Estados que, o bien no conocen una codificación constitucional especial, o bien sus preceptos jurídicos constitucionales no tienen ninguna garantía superior de permanencia" (1).

La clasificación de Bryce —Constituciones **rígidas y flexibles**— no es, en modo alguno, una clasificación arbitraria o inmotivada. Por el contrario, se funda en las características esenciales de uno y de otro tipo constitucional y responde a conceptos técnicos debidamente establecidos. No hay duda de que las Constituciones flexibles son elásticas, fluidas, dinámicas, movibles, susceptibles de constante modificación, mientras que las Constituciones rígidas son cristalizadas, sólidas, más o menos estacionarias y no tienen otra posibilidad de alteración que la prefijada en su propio texto.

La rigidez constitucional consiste en que la Constitución, como ley, se estima superior a la ley ordinaria y en que, por tanto, su reforma demanda especiales requisitos que guardan relación con su especial categoría. La flexibilidad constitucional, en cambio, consiste en que la Constitución, como ley, tiene igual categoría que las demás, y sólo se diferencia de ellas por la materia sobre que versa: mientras las normas constitucionales son **derecho para el Estado**, las normas ordinarias son **derecho para las instituciones menores que viven dentro del Estado**. "Tal flexibilidad estriba —afirma Dicey, refiriéndose a la Constitución inglesa— en que por idéntico procedimiento con que se modifica la legislación penal, puede alterarse la sucesión de la Corona. Según este supuesto de la flexibilidad, el Derecho llamado constitucional lo es por referirse a asuntos relativos a las instituciones fundamentales del Estado, y no porque legalmente sea más sagrado, y entrañe mayores dificultades su reforma" (2).

Vista así la cuestión, las solemnidades especiales que se requieren para la reforma constitucional, en el caso de las Consti-

(1) Hermann Heller.—Teoría del Estado, pág. 293.

(2) Cit. Adolfo Posada.—Tratado de Derecho Político, Tomo II, pág. 108.

tuciones rígidas, entrañan un sistema de precauciones que se opone a la excesiva mutabilidad de la ley fundamental del Estado y que es la consecuencia lógica de considerar a ésta como una norma de rango superior. Tal sistema de precauciones erige obstáculos legales a la reforma constitucional, impidiendo que ella resulte demasiado fácil y esté al alcance de las mayorías parlamentarias que, en el movimiento oscilante de la política, conquistan alternativamente la hegemonía en los poderes legislativos.

No es muy cierto, sin embargo, que las Constituciones rígidas garantizan total inmutabilidad mientras no sean reformadas por los procedimientos especiales pre-establecidos, pues pueden serlo indirectamente, mediante reformas aplicadas en otros niveles del orden jurídico. Porque pese a la superlegalidad constitucional, o sea a la superioridad formal de la Constitución sobre las leyes ordinarias, todo cambio en éstas de hecho influye sobre aquella, ya que ambas forman parte del ordenamiento jurídico unitario del Estado. En ocasiones llega a transformarse el contenido de los preceptos constitucionales por medio de la legislación ordinaria, especialmente donde no existe revisión de la constitucionalidad de las leyes por un tribunal o una judicatura. De modo que el sentido y alcances de las leyes constitucionales dependen, en no despreciable medida, de las normas creadas por métodos ordinarios. Lo cual significa que la inmutabilidad de las Constituciones rígidas debe ser entendida en términos relativos.

Sin embargo, para evitar en lo posible que la norma constitucional sea reformada por las leyes ordinarias y garantizar de este modo el principio de la superlegalidad constitucional, en las Constituciones rígidas se ha establecido el método de la revisión judicial de las leyes, con miras a establecer la conformidad formal y material de éstas con el estatuto fundamental. Este método fue creado por primera vez en la Constitución norteamericana de 1787, que asignó a la Función Judicial la trascendental misión de ejercer el control de la constitucionalidad de los actos de las otras dos Funciones. El sistema fue luego acogido por algunas

Constituciones europeas, con la diferencia de que no se encargó a la Función Judicial, sino a un tribunal especial, el control de la constitucionalidad de las leyes.

Las formas extremas de Constituciones flexibles y rígidas son la inglesa (1) y la norteamericana (2), respectivamente, pero existe una compleja graduación de tipos menos flexibles o menos rígidos, cuya enmienda se efectúa por el órgano legislativo ordinario pero observando un procedimiento especial, distinto al de la reforma de las leyes comunes.

Resulta arbitrario hablar en abstracto de las ventajas y des-

- (1) «La Constitución de Inglaterra —escribe Courtney— no tiene como las de los Estados Unidos, Alemania, Francia, etc., una forma definida y determinada, establecida originalmente por una autoridad suprema especialmente encargada de tan solemne función, y mantenida luego hasta que sea revisada con igual solemnidad por la misma autoridad o por otra igual. Su característica especial y casi única es la de que está sometida a desarrollo y cambio constante y continuo. Es un organismo vivo, que absorbe los nuevos hechos y se transforma por sí mismo. Sus cambios son a veces considerables y hasta violentos; durante largos períodos el movimiento es casi imperceptible, aunque aparezca totalmente realizado cuando comparamos los resultados ofrecidos en diferentes momentos. La Constitución de hoy es diferente de lo que era hace cincuenta años, y dentro de cincuenta años será diferente de como es hoy». (*The Working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths*, pág. 1 y 2).
- (2) El Art. 5 de la Constitución Norteamericana de 1787 dispone que «el Congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario; o, a petición de las Legislaturas de las dos terceras partes de los Estados, citará a una convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las Legislaturas de las tres cuartas partes de todos los Estados, o por convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, pues el Congreso podrá proponer el uno o el otro modo de ratificación. Disponiéndose que ninguna enmienda que se hiciere antes del año mil ochocientos ocho podrá en modo alguno alterar las cláusulas primera y cuarta de la novena sección del primer artículo; y que no se privará a ningún Estado, sin su consentimiento, de su derecho a igualdad de sufragio en el Senado.»

Anota Jellinek, para dar una idea de su rigidez, que «es tan difícil la modificación de la Constitución americana que en el curso del siglo XIX sólo se han hecho cuatro adiciones a la Constitución. Desde hace más de treinta años ninguna de las enmiendas presentadas ha llegado a ser ley» (George Jellinek.—*Teoría General del Estado*, pág. 437).

ventajas de estos dos tipos de Constitución, sin hacer referencia concreta a un determinado Estado, con respecto al cual se actualizan tales ventajas o desventajas. Por eso bien dice Laski que "intentar contrapesar las ventajas respectivas de lo que llamó Lord Bryce constituciones rígidas y flexibles es una tarea imposible; el balance de méritos depende, en todo caso, de factores que integran la tradición de un Estado y que son inaplicables a la existencia de otro Estado" (1). Sin embargo, se puede establecer como regla general que la Constitución, por ser el documento jurídico básico del que parte toda la legislación del Estado, necesita poseer un mínimo de estabilidad y firmeza. De lo contrario, el frecuente trastorno político de la sociedad sería la consecuencia lógica de la repetida alteración del texto constitucional y del constante crear y abolir sistemas e instituciones jurídicos. La flexibilidad constitucional, que tan buenos resultados ha dado en Inglaterra, se explica por el espíritu reposado y hasta cierto punto conservador del pueblo inglés, que ha convertido en meramente teórica aquella flexibilidad, ya que en la práctica sus instituciones políticas han demostrado tener mayor rigidez que la de los pueblos gobernados por Constituciones rígidas. Pensamos, por lo tanto, que una razonable rigidez técnico-constitucional es lo que conviene a la normalidad institucional de los Estados, especialmente de aquellos de historia incierta y convulsionada. Esto conviene también a los intereses de la libertad de los ciudadanos, pues en este aspecto, "la rigidez constitucional aparece como esencial al sistema de gobierno constitucional de poderes limitados cuya finalidad suprema es el amparo de la libertad y la dignidad del hombre. No se concibe cómo una Constitución expuesta a ser modificada, suspendida o dejada sin efecto por una simple decisión del poder legislativo, pueda estar en condiciones de proteger y ga-

(1) Harold J. Laski.—El Estado Moderno, Tomo I, pág. 158.

rantizar los derechos humanos frente a los poderes públicos e imponer limitaciones a la acción arbitraria de éstos" (1).

En defensa del sistema constitucional rígido, expresa Jellinek, "puede alegarse que favorece la permanencia de las Constituciones y protege a las minorías de la dominación inconsiderada de las mayorías absolutas," aunque no puede desconocerse que la flexibilidad constitucional tiene también sus ventajas, "ya que en todo tiempo y sin dificultad puede adaptarse la legislación a las necesidades y relaciones existentes, y sobre todo, porque este sistema puede abrir el camino para que se reconozcan los obstáculos que oponen las leyes y se pueden llevar a cabo las modificaciones necesarias, en vista de las relaciones reales de poder entre los órganos superiores del Estado" (2).

3.—**Constituciones otorgadas, pactadas y democráticas.**—Atendiendo a su origen o a la forma de su establecimiento, las Constituciones pueden clasificarse en otorgadas, pactadas y democráticas. Esta clasificación tiene importancia secundaria, porque se limita a señalar tres momentos diferentes en la trayectoria histórica del Derecho Constitucional antes que a determinar tres tipos constitucionales actualmente vigentes.

Se llaman **Constituciones otorgadas** (o también cartas) aquellas que resultan de una concesión graciosa del monarca en favor de los súbditos, en virtud de la cual aquél se desprende voluntariamente de todos o parte de sus poderes absolutos para consignarlos en una ley, a la que consiente también en someterse. Son documentos mediante los cuales el rey o príncipe, que detenta el poder absoluto, concede graciosamente al pueblo ciertas franquicias o libertades.

(1) Segundo Linares Quintana.—**Teoría e Historia Constitucional**, Tomo I, pág. 69.

(2) Georg Jellinek.—**Teoría General del Estado**, págs. 437 y 438.

Lo esencial en las Constituciones otorgadas es que son el fruto de una decisión unilateral del gobernante. La Carta Magna de 1215 es un ejemplo típico de esta clase de documentos. Y, en lo moderno, el **Fuero de los Españoles**, dictado por el Generalísimo Francisco Franco el 17 de julio de 1945, es también un estatuto constitucional otorgado graciosamente por el gobernante a sus súbditos. Este **Fuero**, en cuanto a la forma de su promulgación, implica realmente una vuelta al sistema de las **Cartas**, en boga en los feudos medievales.

Y en cuanto a su contenido, es aun menos amplio que los fueros otorgados por los monarcas **españoles de la Edad Media** para fijar el patrimonio jurídico de los habitantes de las ciudades, comarcas o villas. (1)

Denomínanse **Constituciones pactadas** a las que nacen de un contrato celebrado entre el rey y el pueblo, como portadores de dos voluntades tenidas como equivalentes. En ellas se produce un pacto entre el rey o príncipe y el pueblo, resultado de una transacción o capitulación, y en consecuencia, encierran una decisión bilateral de gobernante y gobernados, tomada a base de mutuas concesiones. Son ejemplos de este tipo constitucional las leyes fundamentales de España de 1808, 1845 y 1875, y la Carta Constitucional francesa de 1830.

Finalmente, son **Constituciones democráticas** las que dicta el pueblo, en ejercicio de su facultad soberana, por medio de sus representantes integrados en **poder constituyente**. Se caracterizan

-
- (1) El **Fuero de los Españoles**, que tiene el rango de ley constitucional, es sin duda un ejemplo actual de un estatuto jurídico otorgado graciosamente y voluntariamente por el gobernante a sus súbditos, porque como tan acertadamente lo dijo Esteban Bilbao —el esbirro de la dictadura franquista que a la sazón hacía de Presidente de las Cortes Españolas— durante el acto de aprobación del **Fuero**, «la voz serena, tranquila y generosa de nuestro Caudillo ofrece las libertades a todos los españoles, amigos o enemigos, siempre que sean hombres de buena voluntad». Según estas frases, la libertad es para los españoles un regalo dadivoso de su «caudillo» y no un derecho inherente a su calidad de seres humanos.

ellas por ser documentos jurídicos solemnes, que limitan las atribuciones del poder público y que reconocen y garantizan una inviolable esfera de libertad en favor de cada individuo. Este tipo de Constituciones resulta de una decisión unilateral del pueblo y corresponde históricamente a la consagración del principio de la soberanía popular.

SECCION CUARTA.—ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL: PARTE ORGANICA Y PARTE DOGMATICA

Toda Constitución tiene dos partes perfectamente diferenciales: la parte orgánica y la parte dogmática. La primera contiene los preceptos referentes a la estructura y funcionamiento de la maquinaria estatal, a la integración de sus diferentes órganos, a la demarcación de sus competencias y a las demás cuestiones relativas a la organización de las múltiples instituciones que forman el aparato oficial del Estado. La segunda, en cambio, está formada por las disposiciones que declaran los principios generales relativos a la fuente y residencia de la soberanía, a los derechos y garantías de la personalidad, a las limitaciones del poder público y, en fin, a los fundamentos doctrinales sobre que descansa la sociedad política.

El Estado supone necesariamente un complejo sistema de órganos, mecanismos y engranajes por medio de los cuales cumple sus finalidades esenciales. Es una estructura de poder organizada mediante la supraordinación, la coordinación y la subordinación de órganos. Tal estructura está diseñada para conducir a un objetivo previamente fijado, y todos sus elementos reciben una disposición y un papel funcional con arreglo a la finalidad prevista. Esa ordenación técnica de los órganos estatales está dada, en sus aspectos fundamentales, por el estatuto constitucional, en su parte orgánica. Allí se establece la división de poderes, el modo de integración de cada uno de ellos, su funcionamiento y su competencia,

sus organismos subalternos, y en general, todo lo referente a la organización de esa complicada maquinaria que es el Estado moderno.

La parte **dogmática**, en cambio, contiene los preceptos que declaran pública y solemnemente la filosofía política con arreglo a la cual se ha organizado el Estado. Allí constan las normas limitativas de la acción del poder público —casi siempre expresando cierta desconfianza con respecto a él— así como las prerrogativas de los individuos, en favor de quienes se acota una esfera de libertad ante la que el propio Estado es incompetente.

SECCION QUINTA.— LAS DECLARACIONES DE DERECHOS

La declaración de los derechos que el Estado reconoce en favor de las personas, que constituye la esencia de la dogmática constitucional, supone dos afirmaciones fundamentales, históricamente vinculadas a los movimientos revolucionarios de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, de los siglos XVII y XVIII: 1) la de que el individuo es dueño de una esfera de libertad personal en la que el poder estatal no debe intervenir; y 2) la de que toda la actividad del Estado debe estar sometida a normas jurídicas precisas, de suerte que el ejercicio del poder esté debidamente limitado y garantice la vigencia de los derechos humanos.

Las declaraciones de derechos, que forman la parte **dogmática** de los textos constitucionales, giran en torno de esta afirmación de libertad individual y de la consideración del Estado como instrumento para hacer efectiva esa libertad.

Históricamente, las primeras declaraciones de derechos con verdadero sentido democrático —que estuvieron dirigidas a la generalidad de la población y no a determinados estamentos privilegiados— fueron el **Bill of Rights** inglés de 13 de febrero

de 1689 (1), la **Declaración de Independencia** de las trece colonias norteamericanas, de 4 de julio de 1776, y la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, proclamada en Francia el 26 de agosto de 1789. Estas tres tablas de derechos constituyen el antecedente histórico de las modernas declaraciones de los derechos de la persona humana.

- (1) El **Bill of Rights** inglés de 13 de febrero de 1689 manifiesta que: «Considerando que los Lores espirituales y temporales y los Comunes reunidos en Westminster, representando legal, plena y libremente a todos los estamentos del pueblo de este Reino, han hecho en 30 de febrero del año de nuestro Señor de 1688, en presencia de Sus Majestades, entonces designadas y conocidas por los nombres de Guillermo y María, Príncipe y Princesa de Orange, una declaración por escrito en los siguientes términos:

(Se enumeran a continuación los doce agravios del Parlamento contra el Gobierno del último rey, Jacobo II).

Todo ello entera y directamente contrario a leyes bien conocidas, a los estatutos y franquicias de este reino.

Considerando que habiendo abdicado el antedicho Jacobo II, y quedando vacante el Trono, Su Alteza el Príncipe de Orange (del cual hizo Dios Omnipotente glorioso instrumento para libentar a este reino del papismo y del poder arbitrario) ha hecho escribir, de conformidad con los Lores espirituales y temporales y con varias personas notables de los Comunes, cartas a los Lores Espirituales y temporales protestantes, y otras cartas a diferentes condados, ciudades, universidades, burgos y a los cinco puertos, a fin de que escogieran individuos capaces para representarlos en el Parlamento, que debía reunirse en Westminster en 22 de enero de 1688, con objeto de proveer lo necesario para que la religión, las leyes y las libertades no puedan, en adelante, correr el riesgo de ser destruidas; y que en virtud de dichas cartas se han celebrado las elecciones;

En estas circunstancias los dichos Lores espirituales y temporales, hoy reunidos en virtud de sus cartas y elecciones, constituyendo en conjunto la representación plena y libre de la nación, y considerando seriamente los mejores medios para alcanzar el indicado fin, declaran ante todo (como en semejantes casos han hecho siempre sus antepasados), para asegurar sus antiguos derechos y libertades:

1º—Que el pretendido poder de la autoridad real de suspender las leyes o la ejecución de las leyes sin consentimiento del Parlamento es ilegal;

2º—Que el pretendido poder de la autoridad real de dispensar las leyes o la ejecución de las leyes, como ha sido usurpado y ejercido en el pasado, es ilegal;

3º—Que la Comisión para erigir el último tribunal de Comisarios de causas eclesiásticas, y todas las demás comisiones y tribunales de igual naturaleza, son ilegales y perniciosas.

En efecto, desde el momento en que la Declaración francesa fue incorporada a la primera Constitución revolucionaria de 1791 nació la nueva estructura constitucional formada por una parte **orgánica** y una parte **dogmática**. Y desde ese instante los derechos perso-

4º—Que toda cobranza de impuestos para la Corona o para uso de la Corona, bajo pretexto de prerrogativas, sin consentimiento del Parlamento, por un tiempo más largo y de manera distinta a como el Parlamento lo haya consentido, es contra la Ley.

5º—Que es derecho de los súbditos elevar peticiones al Rey, y que son ilegales todas las prisiones y procesamientos que se hagan en consecuencia de tales peticiones.

6º—Que el reclutamiento o la conservación de un ejército en el reino en tiempo de paz, sin consentimiento del Parlamento, son contra ley.

7º—Que los súbditos protestantes pueden tener, para su defensa, armas conforme a su condición y permitidas por la ley.

8º—Que las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres.

9º—Que la libertad de palabra y de debate o de actuaciones en el Parlamento no puede ser impedida o puesta en cuestión ante tribunal alguno y en ningún lugar que no sea el Parlamento mismo.

10.—Que no pueden exigirse fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas, ni infligirse penas crueles e inusitadas.

11.—Que la lista de los Jurados elegidos debe hacerse en buena y debida forma, y debe ser notificada; que los Jurados que decidan la suerte de las personas en los procesos de alta traición deben ser libres tenedores.

12.—Que las concesiones o promesas de multas y confiscaciones hechas a personas particulares antes de que haya sido adquirida la convicción del delito son ilegales y nulas.

13.—Y que para remediar todos los agravios y para la reforma, afirmación y observación de las leyes habrán de reunirse con frecuencia Parlamientos.

Reclaman y piden con insistencia todas las cosas antedichas como derechos y libertades indiscutibles; y que no puedan, por tanto, en manera alguna servir como precedentes y ejemplos, declaraciones, juicios, actos o procedimientos que perjudiquen al pueblo en ninguno de los puntos antedichos.

Incitados especialmente por la declaración de Su Alteza el Príncipe de Orange acuden a hacer esta reclamación de sus derechos, considerada como el único medio de obtener completo reconocimiento y garantía de los mismos.

Confiando, pues, en que Su Alteza el Príncipe de Orange perfeccionará la obra, ya tan avanzada por él, de libertar al país, esperan que les librará también de la violación de los derechos antes referidos, y de todos los otros ataques contra su religión, derechos y libertades.

II. Dichos Lores espirituales y temporales y los Comunes, reuni-

nales pasaron a ser una porción sustancial del Derecho Constitucional moderno (1).

SECCION SEXTA.—I.A DOCTRINA DE LOS DERECHOS NATURALES

Las primeras tablas de derechos se basan en la doctrina de los derechos naturales, o sea en la afirmación de unos derechos que nacen con los hombres y que son anteriores y superiores al Estado, ya que éste no los crea sino que simplemente los reconoce.

dos en Westminster, resuelven que Guillermo y María Príncipe y Princesa de Orange, son y sean declarados Rey y Reina de Inglaterra, de Francia y de Irlanda y de los territorios dependientes (dominios)....»

(Siguen las disposiciones que regulan la sucesión al Trono, aceptación de la Corona, reconocimiento de los derechos legítimos de Guillermo y de María, juramento y exclusión de los papistas y otros puntos de interés secundario o de poca importancia hoy).

- (1) La famosa Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 4 de julio de 1776, redactada por el ideólogo de la revolución Thomas Jefferson, dice:

«Cuando en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario que un pueblo rompa los lazos políticos que lo han unido a otro, para ocupar entre las naciones de la Tierra el puesto de independencia e igualdad a que le dan derecho las leyes de la naturaleza y el Dios de esa naturaleza, el respeto decoroso al juicio de la Humanidad exige que declare las causas que lo han llevado a la separación».

«Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes de consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad. La prudencia aconseja, en verdad, que no se cambien, por motivos leves y transitorios, gobiernos largo tiempo establecidos; y en efecto, es de común conocimiento que la humanidad está más dispuesta a sufrir, mientras sean tolerables sus males, que a hacerse justicia aboliendo las prácticas a que está acostumbrada. Sin embargo, cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente hacia el mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo

Según esta doctrina, el hombre tiene por su sola calidad humana y antes de toda sociedad, un cúmulo de derechos naturales independientes del fenómeno social y anteriores a él. Así lo afirma la **Declaración de Independencia** norteamericana, cuando proclama "como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad..." La Declaración francesa de 1789 afirma igualmente que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos" y que "el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre..."

Para los partidarios de esta doctrina, el hombre tiene ciertos derechos innatos, con los cuales viene al mundo. Tales derechos, que forman un orden jurídico natural, son anteriores a toda sociedad, ya que precisamente para su reconocimiento y garantía se ha formado el Estado. De esta manera se integra una teoría en virtud de la cual la legitimidad de los derechos individuales no radica en que éstos hayan sido reconocidos por el Estado, sino que, al contrario el Estado tiene legitimidad en cuanto es expresión y garantía de tales derechos.

La doctrina de los derechos naturales ha sido severamente impugnada por algunos tratadistas, y en especial por Duguit. Dice él que "la doctrina individualista no puede admitirse a nuestro juicio, porque reposa sobre una afirmación a priori e hipotética. Se afirma, en efecto, que el hombre natural, esto es, el hombre considerado como un ser aislado, retirado de los otros hombres, se halla investido de ciertas prerrogativas, de ciertos dere-

absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevas garantías para la futura seguridad. Tal ha sido el paciente sufrimiento de estas colonias; y tal es ahora la necesidad que las obliga a reformar su anterior sistema de gobierno. La historia del actual rey de la Gran Bretaña es una historia de repetidos agravios y usurpaciones, encaminados todos directamente hacia el establecimiento de una tiranía absoluta sobre estos estados. En prueba de esto, sometemos los hechos al juicio de un mundo imparcial."

chos que le pertenecen por el solo hecho de ser hombre, "a causa de la dignidad eminente humana", según la expresión de Henry Michel. Y ésta es una afirmación puramente gratuita. El hombre natural, aislado, nacido en condiciones de absoluta libertad e independencia respecto a los demás hombres, y en posesión de derechos fundados en esta misma libertad, en esta independencia misma, es una abstracción sin realidad alguna. De hecho, el hombre nace ya miembro de una colectividad; ha vivido siempre en sociedad, y el punto de partida de toda doctrina sobre el fundamento del derecho, aunque sea, como debe ser, el hombre natural, no es el ser aislado y libre de los filósofos del siglo XVIII, sino el individuo ligado con los brazos de la solidaridad social. Lo que se debe, pues, afirmar no es que los hombres nacen libres e iguales en derechos, sino más bien que nacen siendo miembros de una colectividad y sujetos, por este solo hecho, a todas las obligaciones que implican el mantenimiento y el desenvolvimiento de la vida colectiva" (1).

Duguit tiene razón en parte. El Derecho es un producto esencialmente social, puesto que tiende a establecer un orden objetivo de convivencia humana. Caen dentro de su jurisdicción las acciones socialmente efectivas de las personas, es decir, aquellas acciones que causan efectos dentro de la sociedad. Al Derecho le incumbe ordenar la vida social, o sea atribuir a todos sus miembros lo que, con referencia a un todo, les corresponde en facultades y obligaciones. Por cualquier lado que se lo mire, el Derecho es siempre un producto de la sociedad.

El hombre aislado no existe. Y si pudiese existir no tuviera ni la noción de sus derechos, porque nadie amenazara conculcarlos. Es el hombre en relación con sus semejantes el que concibe la idea de sus derechos, a fuerza de sentirse amenazado por los demás. Cada individuo adquiere y perfecciona la noción de sus derechos en función de las oposiciones que su despliegue vital encuentra. Y cuando racionaliza esa idea y la convierte en una cate-

(1) León Duguit.—Manual de Derecho Constitucional, pág. 57.

goría normativa general, adquiere también la noción de sus obligaciones para con los demás. De modo que el fenómeno jurídico, en su doble aspecto de obligación y derecho, nace y se desarrolla en la sociedad.

Pero Duguit, al hacer su refutación, parte del error de concebir la doctrina de los derechos naturales como basada en datos históricos, es decir, como si afirmara que la existencia del "hombre aislado", rodeado de derechos que nadie podría ciertamente violar, fuera un hecho acaecido en algún momento de la historia humana. No se debe cometer el error de interpretar en esta forma la doctrina del Derecho natural. Es preciso tomar las afirmaciones de los teóricos iusnaturalistas en sentido deontológico y no histórico. Ellas tienen una intención normativa, que señala cómo debe ser entendido el hombre frente al Estado. Son ante todo postulados ético-racionales que tienden a considerar al individuo como si tuviera derechos naturales e inviolables frente al Estado, para limitar con ello la acción estatal y reivindicar en beneficio de las personas cierta esfera de libertad. Surgieron como reacción lógica y natural ante el decisionismo absolutista del antiguo régimen, que negaba todo valor al individuo. Fue frente a esa negación totalitaria que surgió el sistema de los derechos naturales del hombre como dique contra la omnipotencia de la autoridad.

La doctrina de los derechos naturales tiene un sentido puramente deontológico. Los **derechos innatos** del hombre, tanto como el **contrato social** de que hablaba Rousseau, son un artificio dialéctico para poner en evidencia el contraste entre dos formas posibles de vida humana: una basada en la fuerza y otra en el Derecho. Ninguno de los dos conceptos constituye un dato histórico ni es la relación de un hecho acaecido. Son ficciones destinadas a obtener que, deontológicamente, se considere al Estado como si hubiera tenido su origen en el contrato social, y al individuo como si hubiera nacido con determinados derechos inviolables e imprescriptibles.

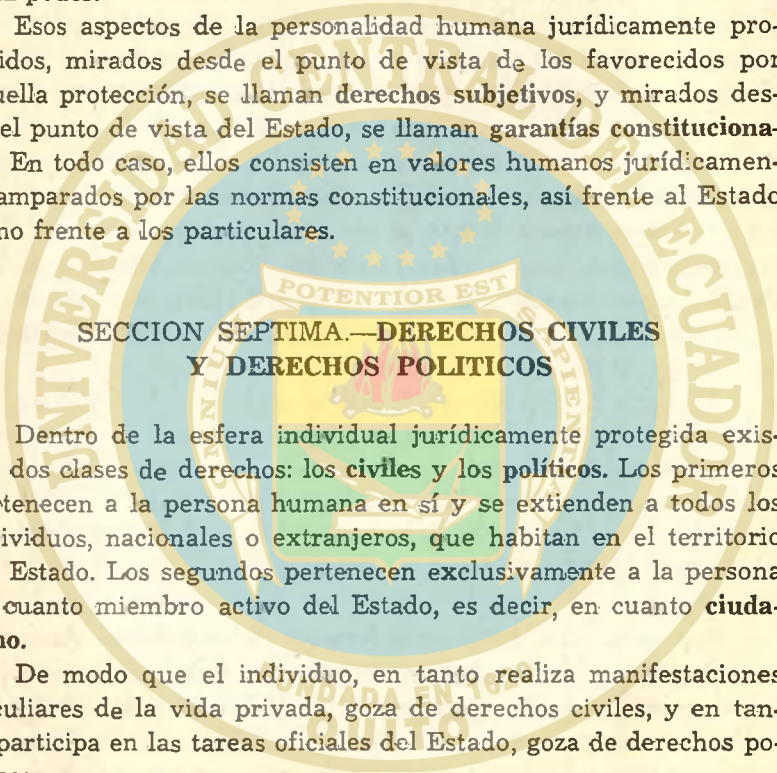
La doctrina iusnaturalista se plantea como problema el buscar una base firme para el Derecho frente a la arbitrariedad absolutista. Trata de rescatar al individuo del dominio del Estado, de limitar en alguna forma la acción del poder político, de oponer el valor individual al ejercicio omnímodo de la autoridad pública. Con tales propósitos, los pensadores iusnaturalistas afirmaron la existencia de unos derechos individuales anteriores y superiores al Estado. Derechos que el Estado no los crea —puesto que los trae el hombre por el solo hecho de su nacimiento— sino que simplemente los reconoce. Si el Estado creara tales derechos, fácil le sería abolirlos; pero como nos los crea, no puede tampoco abolirlos. Tal es el razonamiento básico y la intención normativa de la doctrina del Derecho Natural. Y el aporte de ella para la configuración de una sociedad libre ha sido importante, al punto que ni siquiera sus impugnadores se han atrevido a negarlo (1). Duguit, por ejemplo, reconoce que “aun cuando reposa sobre ideas inexactas, la doctrina individualista ha prestado un inmenso servicio y realizado un progreso considerable; merced a ella se ha podido afirmar, precisamente, por primera vez, la limitación por el derecho de los poderes del Estado” (2).

Sean cualesquiera los principios doctrinales subyacentes, es lo cierto que las Constituciones consagran buena parte de sus normas a la función de declarar los derechos que asisten a las personas y a garantizar su ejercicio. En la formulación de esas normas

-
- (1) Ni aun los opositores de la doctrina de los derechos naturales dejan de reconocer, si no su utilidad actual, por lo menos su justificación histórica. Sánchez Viamonte, de conocida oposición a las tesis individualistas clásicas, manifiesta que «la concepción individualista del Derecho, que señala al individuo como objeto y fin de la sociedad organizada, tiene su explicación histórica en la necesidad de limitar el abuso ejercido constantemente por los detentadores de la fuerza política, y aun cuando hoy hallemos insostenible y absurdo el principio que consagra, debemos reconocer que constituye un grado necesario en la evolución, un peldaño indispensable de pisar en la escala ascendente del progreso social». (Carlos Sánchez Viamonte.—Manual de Derecho Político, pág. 205).
- (2) León Duguit.—Manual de Derecho Constitucional, pág. 4.

—que, como hemos dicho, integran la parte **dogmática** de la Constitución— generalmente prevalece una actitud de desconfianza con respecto al poder público, al que se lo considera como la fuente principal de los peligros contra la libertad de los individuos. Por eso los derechos individuales están principalmente destinados a defender determinados aspectos de la personalidad humana frente al poder.

Esos aspectos de la personalidad humana jurídicamente protegidos, mirados desde el punto de vista de los favorecidos por aquella protección, se llaman **derechos subjetivos**, y mirados desde el punto de vista del Estado, se llaman **garantías constitucionales**. En todo caso, ellos consisten en valores humanos jurídicamente amparados por las normas constitucionales, así frente al Estado como frente a los particulares.



SECCION SEPTIMA.—DERECHOS CIVILES Y DERECHOS POLITICOS

Dentro de la esfera individual jurídicamente protegida existen dos clases de derechos: los **civiles** y los **políticos**. Los primeros pertenecen a la persona humana en sí y se extienden a todos los individuos, nacionales o extranjeros, que habitan en el territorio del Estado. Los segundos pertenecen exclusivamente a la persona en cuanto miembro activo del Estado, es decir, en cuanto **ciudadano**.

De modo que el individuo, en tanto realiza manifestaciones peculiares de la vida privada, goza de derechos civiles, y en tanto participa en las tareas oficiales del Estado, goza de derechos políticos.

Dice Ossorio que “realmente esa distinción entre los derechos individuales (civiles) y los políticos es un tanto arbitraria, pues en un buen examen no hay ningún derecho que no sea individual, ya que al sujeto humano afectan todos de igual mane-

ra. Sin embargo, merced a la apreciación un tanto sutil de las cosas, unos derechos se refieren simplemente al sujeto de carne y hueso, como domiciliarse, moverse de un lado a otro, trabajar, etc., y otros aluden al sujeto capaz de opinar, de asociarse, de manifestarse y de ejercer, en fin, una cantidad de aptitudes que le enmarcan precisamente dentro de las actividades políticas" (1).

Los derechos **civiles** se conceden generalmente a todas las personas, sin distinción de raza, edad, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición. Los derechos políticos, en cambio, se conceden solamente a los **nacionales**, y entre éstos, sólo a los que tienen la calidad de **ciudadanos**. No todos los habitantes de un Estado son ciudadanos. Lo son tan sólo aquellos que han cumplido los requisitos especiales que la ley exige para la obtención de la **ciudadanía**, que es una calidad **jurídico-política** especial que acredita a la persona como miembro activo del Estado y que le habilita para ejercer los derechos políticos, es decir, para participar en la toma de decisiones tocantes a la vida colectiva.

A propósito de esto cabe anotarse que Alcorta define la ciudadanía como "el carácter especial que adquiere el que, teniendo una nacionalidad, disfruta de ciertos derechos en virtud de los cuales tiene intervención directa en la potestad política" (2). Y Santamaría de Paredes la define como "la cualidad de ser miembro activo del Estado, para el efecto de tomar parte en sus funciones" (3).

Hay, pues, una **doble consideración** del individuo: como persona humana y como miembro activo del Estado. En cuanto persona humana, a él le corresponden todos los derechos civiles, sin discrimen alguno, puesto que tales derechos son inherentes a su calidad humana. Toda discriminación por razones de raza, reli-

(1) Angel Ossorio.—*Nociones de Derecho Político*, pág. 103.

(2) Cit. Carlos Salazar Flor.—*Derecho Civil Internacional*, pág. 145.

(3) Cit. Guillermo Cabanellas.—*Diccionario de Derecho Usual*.

gión, riqueza, condición social o de cualquier otra índole está pros-
crita por los principios jurídicos y morales que hoy prevalecen en
el mundo. En cuanto miembro activo del Estado, corresponden
al individuo los derechos políticos que le habilitan para tomar par-
te en la vida cívica de la comunidad, mediante los diversos medios
reconocidos para hacer valer su voluntad en la resolución de las
cuestiones de interés general. El individuo tiene, en consecuencia,
dos personalidades: una personalidad privada y otra pública. A la
primera le corresponden los derechos civiles, reconocidos por igual
a todas las personas que habitan el territorio del Estado con inde-
pendencia de cualquier otra consideración, y a la segunda le per-
tenecen los derechos políticos, cuyo ejercicio convierte al indivi-
duo en un funcionario público, encargado de desempeñar una ta-
rea de interés general dentro de la sociedad política.

Aunque resulta difícil dibujar el límite exacto entre unos de-
rechos y otros, generalmente se consideran como derechos civiles
el de la vida, el de la libertad, el de la seguridad personal, el de
la honra, el de propiedad, el de inviolabilidad del domicilio y la
correspondencia, el de fomar un hogar, el de libre manifestación
del pensamiento, el de libertad de conciencia y de religión,
el de manifestar opiniones, el de reunión y asociación pacíficas,
etc. (1)

-
- (1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la
Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948,
reconoce los siguientes derechos civiles en favor de las personas:

Art. 3.—Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a
la seguridad de su persona.

Art. 4.—Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la
esclavitud y la trata de esclavos están prohibidos en todas sus formas.

Art. 5.—Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles,
inhumanos o degradantes.

Art. 6.—Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reco-
nocimiento de su personalidad jurídica.

Art. 7.—Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, de-
recho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual pro-
tección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y con-
tra toda provocación a tal discriminación.

Art. 8.—Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los
tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que vio-

Son derechos **políticos**: el de participar en el gobierno del Estado, el de elegir y ser elegido, el de desempeñar funciones públicas, el de militar en partidos políticos, el de opinar sobre cuestio-

len sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Art. 9.—Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Art. 10.—Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Art. 11.—1.—Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Art. 12.—Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales ingerencias o ataques.

Art. 13.—1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Art. 14.—1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Art. 15.—1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Art. 16.—1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Art. 17.—1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Art. 18.—1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensa-

nes de Estado, y los demás relativos a la vida política de la comunidad (1).

SECCION OCTAVA.—CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

1. **Sociedad de masas e hipertrofia del urbanismo.** La revolución industrial dio origen a la moderna sociedad de masas, cuya característica principal es la hipertrofia del urbanismo, con todos sus conflictos. La concentración de la población en las grandes ciudades y la superconcentración en las áreas metropolitanas, como

miento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia

Art. 19.—Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Art. 20.—1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Art. 27.—1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

(1) Esta misma Declaración, en su Art. 21, consagra los siguientes derechos políticos:

Art. 21.—1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

consecuencia de las migraciones campesinas aluvionales, han creado al Estado gravísimos problemas de sanidad, educación, transporte, desocupación, actividades marginales, vivienda, alimentación, etc. La sustitución del taller por la fábrica ha reunido inmensas masas proletarias en las ciudades y engendrado con ello alarmantes problemas de miseria, desocupación y delincuencia.

Como certeramente lo ha visto Bossano, las urbes han atraído a los campesinos con incentivos irresistibles. "Allí están, en primer término, mayores oportunidades y mejores condiciones de trabajo, posibilidades de confort en la vivienda, garantías laborales tangibles, contactos sociales, diversiones. El progresivo éxodo rural irá alimentando este caudaloso movimiento, porque, en contraste, la vida del agro, mayormente sosegada y un poco patriarcal, ha perdido sus alicientes entre el nuevo espíritu de la época, y la producción y los salarios y hasta los medios de educación para los hijos, entre otros múltiples factores, han dejado de tener su ventaja y su atractivo para las masas campesinas. El trabajador manual afluye, en tal manera, en ingentes bloques a la ciudad industrial a engrosar los conglomerados obreros; en tanto, la gran ciudad, en más amplias órbitas, se constituye en gigantesco núcleo de atracción para toda clase de sectores sociales, desde el labriego en escala menesterosa hasta el burgués provinciano que persigue un escenario más propicio para disfrutar de sus medios de existencia y orientar su régimen de vida entre más ambiciosas perspectivas" (1).

Como resultado de esto surge el urbanismo cargado de conflictos sociales. La explosión demográfica de las ciudades lo desborda todo: lugares, leyes, costumbres. Las masas deambulantes y desocupadas, con plena conciencia de su poder y de su fuerza, exigen soluciones rápidas y frecuentemente su descontento les lleva

(1) Luis Bossano.—*Problemas Contemporáneos*, pág. 124

a enemistarse con los preceptos penales. Esto ha engendrado un mundo de tensión y desequilibrio (1).

La masificación poblacional, que es un fenómeno de naturaleza cuantitativa, ha producido cambios cualitativos en la sociedad. La urbanización aluvional ha modificado el comportamiento político de las personas y modelado un peculiar tipo de sociedad. Estas nuevas condiciones sociales requieren una nueva forma de Estado, apta para resolver los problemas del desarrollo económico y social de los grandes conglomerados humanos. El Estado tradicional, diseñado de acuerdo con el esquema liberal clásico, es insuficiente para estos fines —es un Estado desmantelado por el *laissez-faire* del liberalismo económico— y se vuelve necesario reemplazarlo por un nuevo tipo de Estado que pueda regimenter una sociedad masificada, ser agente dinámico del desarrollo y de la redistribución del ingreso y aprovechar plena, racional e intensivamente los recursos humanos, naturales, financieros y tecnológicos de la sociedad.

Este nuevo Estado planificador y asistencial —cuya ayuda invoca el individuo, aprisionado y débil, dentro de la sociedad de masas— debe ser un auténtico Estado nacional y no el Estado oligárquico que hoy existe.

-
- (1) El notable sociólogo y economista colombiano, Antonio García, señala que la estructura urbana —apenas en el camino del taller a la fábrica, de la aldea hispano-colonial a la ciudad manufacturera— es demasiado reciente y débil para que pueda dar ocupación productiva, alojamiento, servicios y un nuevo status a la impetuosa población inmigrante. El efecto de semejantes desajustes ha sido la formación, explosiva, de los grandes cinturones de tugurios (los barrios callampas de las ciudades metropolitanas de Chile, las villas miseria del gran Buenos Aires, las favelas brasileñas, las colonias proletarias de México, los barrios de invasión de Colombia, los ranchos de Venezuela), la degradación cuantitativa y cualitativa del mercado del trabajo, la mayor presión de las masas insatisfechas sobre la estructura asistencial del Estado y, por último, la proliferación de las actividades marginales» (Antonio García.— «La Estructura del Atraso en América Latina», pág. 353).

2. Los derechos sociales

Las nuevas corrientes del pensamiento jurídico, que se manifestaron en el mundo durante el siglo pasado y el actual como consecuencia del gran desarrollo industrial y capitalista de Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, pusieron de manifiesto que, al lado de los derechos civiles y políticos del individuo, existen también unos derechos llamados sociales. Especialmente "durante el siglo XIX, con la aparición del maquinismo, planteóse crudamente la cuestión social, cuya eclosión había amagado algún tiempo atrás al surgir la gran industria. La máquina, que como simple instrumento tal vez hubiera podido liberar al hombre, erigida en un verdadero fin lo esclavizó más, agudizando la explotación del hombre por el hombre, cuyo origen acaso deba buscarse en los comienzos de la historia" (1). Las nuevas relaciones de producción que trajo consigo la revolución industrial dieron la oportunidad para que los pensadores políticos y los economistas descubrieran la existencia de este nuevo tipo de derechos conexos con el proceso de producción industrial.

El maquinismo modificó sustancialmente la estructura de la sociedad: la producción industrial sustituyó a la agraria y la tierra cedió su lugar a la máquina como fuente principal de la riqueza de las naciones. La civilización aldeano-campesina, fundada en la forma de producción agrícola, devino gradualmente en civilización urbana, montada sobre los engranajes del maquinismo industrial. La gran empresa capitalista engendró en las ciudades un inmenso ejército de proletarios uncidos al yugo esclavizante de largas jornadas de labor y de exiguos salarios. La división técnica del trabajo y la producción en serie crearon ilimitadamente riqueza, pero los defectuosos sistemas de distribución de la riqueza creada generaron un intolerable estado de injusticia social y de opresión

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 202.

económica y política. Tal fue el capitalismo del siglo XIX, cuyo deprimente espectáculo hirió la sensibilidad de muchos teóricos políticos y economistas.

Sin duda, fueron las escuelas socialistas —desde el socialismo utópico hasta el socialismo evolucionista, pasando por el socialismo científico o marxismo— las primeras en proclamar los derechos sociales en favor de los sectores económicamente más débiles de la población. Luego de hacer el análisis crítico del régimen de injusticia social imperante, ellas propusieron soluciones de diversa índole, que fueron desde la quimera poética y generosa del socialismo utópico y del anarquismo hasta la esquematización irrealizable del socialismo marxista. En todo caso, pese a la impracticabilidad de algunas de las soluciones propuestas, hay que reconocer que las escuelas socialistas dejaron sembrada la inquietud de las reivindicaciones sociales, y que algunas de ellas, especialmente la marxista, tuvieron el mérito de haber llamado la atención de la gente hacia la crueldad del capitalismo del siglo XIX. En este sentido bien puede afirmarse que la virtud de estas doctrinas, más que en la aplicabilidad de sus soluciones, está en su voz de alarma que obligó al mundo a rectificar procedimientos.

El Derecho Constitucional de este siglo, a partir de la primera y segunda guerras mundiales, reconoció formalmente la existencia de los derechos sociales y los consagró junto a los demás derechos de la personalidad humana. “Las constituciones de esta época —dice Linares Quintana— marcan el comienzo de un vasto movimiento de constitucionalismo social, que, al lado y frente a los derechos individuales, declara y jerarquiza los derechos sociales, normativizando la idea de que aquéllos deben estar limitados en función del interés de la colectividad. Lo cual no significa que con anterioridad no existieran los derechos sociales, sino que las constituciones encaraban más bien al individuo en abstracto que al individuo como parte integrante de la sociedad” (1).

(1) Segundo Linares Quintana.—Teoría e Historia Constitucional, Tomo II, pág. 230.

Por su parte, manifiesta Guetzevitch que “las nuevas constituciones han sido redactadas en una época en que ningún partido político podía desconocer la cuestión social. En el siglo XX, el sentido social del derecho no es una doctrina, no es una escuela jurídica, es la vida misma. Por lo tanto, no es posible distinguir entre el individuo político y el individuo social; asistimos a la transformación, no solamente de la teoría general del Estado, sino también a la de la doctrina de los derechos individuales. El Estado no puede limitarse a reconocer la independencia jurídica del individuo, ha de crear un mínimo de condiciones necesarias para asegurar su independencia social. Hay, pues, dos procesos simultáneos: de una parte, entre los derechos individuales fundamentales va figurando poco a poco la defensa de la persona social, y de otra, a nombre de un principio objetivo, la solidaridad, el orden público, etc. A nombre de este principio social superior se asiste a una limitación de ciertos derechos fundamentales, en particular del derecho de propiedad que evoluciona visiblemente. Es decir, que existen a la vez extensión de los derechos individuales y ciertas limitaciones de estos derechos fundamentales anteriormente preconizados” (1).

Comúnmente se considera a la Constitución mexicana de 1917 y a la Constitución alemana de 1919 como las precursoras del constitucionalismo social. Con respecto a la primera, dice Lans Duret que ella “ha dado un gran paso marcadamente revolucionario, procurando un beneficio indudable en bien de las masas, particularmente de los proletarios, a los que con nobleza ha pretendido emancipar por medio de la legislación agraria y obrera incorporadas en sus preceptos. Por eso, hoy nuestro derecho público ha transformado radicalmente los conceptos de propiedad privada, libertad de contratación, individualismo, etc., obteniéndose los primeros indicios de socialización o nacionalización de

(1) Mirkins Guetzevitch.—*Modernas tendencias del derecho constitucional*, pág. 38.

algunos recursos naturales del país para provecho de la colectividad, con lo que se pretende proteger la riqueza pública contra el acaparamiento del capitalismo, especialmente extranjero" (1).

La Constitución alemana de Weimar, de 1919, surgida tras el derrumbamiento del gobierno imperial del Kaiser Guillermo II, es considerada también como precursora del constitucionalismo social, que se extendió inmediatamente en Europa a través de las Constituciones de Austria (1920), Estonia (1920), Polonia (1921), Yugoslavia (1921) y España (1931), y luego pasó al Derecho Constitucional americano.

El 6 de enero de 1918, después de la revolución bolchevique, el tercer congreso panruso de los soviets expidió la **Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado**, redactada por Lenin, que formó parte de la Constitución rusa de ese año. Este es uno de los documentos constitucionales más importantes del primer período de la revolución bolchevique y fue el equivalente de las Declaraciones de derechos occidentales. Definió al Estado soviético como una república constituida por obreros, soldados y campesinos, cuya finalidad "es suprimir toda explotación del hombre por el hombre, abolir definitivamente la división de la sociedad en clases, aplastar sin piedad a todos los explotadores, realizar la organización socialista de la sociedad y hacer triunfar el socialismo en todos los países". Con tales propósitos, declaró que "el poder debe pertenecer en su totalidad y exclusivamente a las masas trabajadoras y a su representación autorizada, los soviets de delegados obreros, soldados y campesinos", ya que "cuando se entabla la lucha decisiva del proletariado contra sus explotadores, no puede haber lugar para éstos en ninguno de los órdenes del poder". En materia económica, la **Declaración rusa** suprimió la propiedad privada sobre tierras, bosques, aguas, minas, ferrocarriles, transportes, fábricas y demás instrumentos

(1) Miguel Lans Duret.—**Derecho Constitucional Mexicano**, pág. 86.

de producción, que pasaron al dominio absoluto del Estado. Esta **Declaración de derechos** integró la parte dogmática de la Constitución rusa de 1918.

Más tarde, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, que fue la nueva tabla de valores surgida en la segunda postguerra, estableció en forma solemne una serie de modernos derechos sociales, tendientes a garantizar la seguridad económica de las personas y la justicia social (1).

-
- (1) La **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, reconoce los siguientes derechos sociales:

Art. 22.—Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Art. 23.—1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Art. 24.—Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Art. 25.—1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Art. 26.—1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La

Se ha llegado así al constitucionalismo social y al reconocimiento de los derechos de la clase trabajadora, cuya aplicación demanda la creciente intervención estatal en campos antes tenidos como de exclusiva incumbencia privada. Hase producido lo que algunos autores llaman la **publicación** de los sectores privados, en virtud de la cual se están volviendo públicas muchas cuestiones que hace bien poco eran privadas.

3. Carácter asistencial de los derechos sociales.—Los derechos sociales consisten básicamente en prestaciones y servicios a cargo del Estado, en provecho de determinados sectores de la población. Tienden a dotar al individuo de un mínimo de seguridad económica, preservándole de una eventual privación material grave que pueda poner en peligro, si no su vida, por lo menos su dignidad y su libertad, bajo la premisa de que la seguridad económica es una indispensable condición de la libertad efectiva.

Profundizando un poco en la naturaleza de los derechos sociales, se puede advertir que ellos representan un esfuerzo de la ley por aproximarse más estrechamente a los seres humanos concretos, en sus particulares situaciones de fortaleza o debilidad económica frente al grupo. La legislación social tiene, por eso, una nueva concepción del hombre. No la concepción que tuvo el liberalismo de la primera época —que, pese a sus deficiencias, constituyó un progreso con relación a las concepciones que la precedieron— que vio al individuo en abstracto, sustraído de la vida social, desposeído de sus características personales, sino una concepción que toma al hombre concreto e integrado en la vida colectiva y sometido por tanto a las fuerzas sociales. La moderna

instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

legislación social substituyó la forma abstracta, general e igualitaria de mirar al hombre, por una forma menos igualitaria pero más humana y más realista, que toma muy en cuenta las desigualdades en que, de hecho, están colocados los individuos dentro del grupo y el diferente grado de su participación en el disfrute de la riqueza social.

A la visión del individuo carente de individualidad, propia de la primera época liberal, siguió la del individuo concreto, integrado en la vida social, poseionado de sus características personales y ubicado en su particular situación de fortaleza o debilidad económicas. O sea que a la igualdad formal de la legislación clásica liberal, en la que la generalización igualitaria destituyó al hombre de sus circunstancias particulares y concretas, reemplazó la igualdad material que nace de la consideración de los individuos en función de sus desigualdades reales. Cambio de concepción que se explica por el hecho de que la igualdad formal de los hombres ante la ley no bastó para lograr la igualdad material y económica de ellos en sus relaciones de producción y distribución de riquezas.

Esto es lo que dice el profesor de la Universidad de Berna, Fritz Gygi, cuando señala que "la legislación social establecida en beneficio de los económicamente débiles está realmente destinada a crear mediante la intervención del Estado situaciones de desigualdad formal al efecto de restablecer la igualdad económica. Por lo menos, se consigue con ello realizar esta labor de justicia compensadora, encaminada a limar las asperezas debidas a las diferencias sociales, rompiendo así con el criterio de la igualdad abstracta y uniforme. Por medio de la legislación social a favor de los trabajadores, de los inquilinos o colonos, o de la agricultura, realiza el legislador una obra de justicia compensadora destinada a mejorar la suerte o las posibilidades de los portergados" (1).

(1) Fritz Gygi.—Ensayo sobre "Ordenamiento Político y Social Contemporáneo", publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Vol. IV, Nº 1, 1962.

Por eso se ha definido a los **derechos sociales** como las prestaciones jurídicamente exigibles del Estado en favor de los sectores económicamente más débiles de la sociedad, otorgadas con la finalidad de restablecer la igualdad material entre las personas. Estos derechos no se limitan a proteger a los individuos contra el poder estatal sino que ofrecen a éstos su ayuda contra la opresión económica de las fuerzas sociales. En este sentido, bien puede considerarse que la moderna legislación social es una nueva dimensión del Derecho, porque mientras que la legislación clásica se redujo a delimitar la esfera de libertad de las personas frente al Estado, la legislación de contenido social va más allá: busca suprimir el abuso de los individuos o corporaciones económicamente fuertes sobre los económicamente débiles, para lo cual demanda la intervención del Estado en orden a mejorar la suerte y las posibilidades de los desafortunados mediante prestaciones estatales compensatorias.

Para este efecto, naturalmente, la legislación social no puede considerar a los individuos en pie de igualdad. Esto sería prescindir de las evidentes diferencias económico - sociales que les separan. Tiene, por el contrario, que dar a los hombres un tratamiento diferenciado, procurando superar con su asistencia los des-niveles económicos. Con lo cual desaparece la formal y teórica "igualdad ante la ley" para dar paso a una "igualdad actuante, dinámica, capaz de colocar a los hombres en el mismo punto de partida y capaz también de asistir con mayores cuidados a aquellos que más los necesitan para alcanzar efectivamente el plano de uniformidad de oportunidades" (1).

Aunque formalmente los derechos sociales están atribuidos a todos los individuos, sociológicamente considerados son derechos de la clase trabajadora. Y están contenidos principalmente en las leyes laborales, agrarias, de seguridad social, de inquilinato.

Estas leyes han modificado sustancialmente ciertos conceptos

(1) Rodrigo Borja.—*Moderna Interpretación de la Doctrina Liberal*, pág. 4.

de la voluntad individual y de la libre contratación, para estar en posibilidad de enmarcar los nuevos fenómenos sociales, dado que "el desarrollo del industrialismo ha traído una serie de problemas que el contenido estrecho de las instituciones surgidas de los principios de la autonomía de la voluntad no son suficientes para solucionarlos y se ha impuesto vigoroso el derecho del trabajo que, desdibujado, se encontraba como simple expresión doctrinaria de precursores y no en el cuerpo de una legislación positiva" (1). Por eso, en materia laboral, el Estado moderno no sólo que no guarda neutralidad, sino que ha tomado decididamente a su cargo la protección de los intereses de los trabajadores, que constituyen jurídicos tradicionales, fundados en el principio de la autonomía sin duda la parte más débil en las relaciones de trabajo. En este campo, la libertad de contratación no sirve a sus propios fines, pues coloca al trabajador bajo las imposiciones del patrono. De aquí que la moderna legislación laboral limita, en favor del trabajador, la libertad de contratación, incorporando a todo contrato de trabajo ciertas condiciones básicas irrenunciables.

Se consideran como derechos sociales, atribuidos especialmente al trabajador y a su familia, los siguientes: el derecho a trabajar y a elegir libremente su trabajo, el derecho a recibir justa remuneración, el derecho al descanso remunerado, el derecho a la sindicalización y a la libre actividad sindical, derecho a participar en la integración del capital empresarial y a intervenir en la toma de decisiones, el derecho de huelga, el derecho a participar en las utilidades de las empresas y en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, el derecho a la educación gratuita del Estado, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la seguridad social del Estado y otros de este orden, dirigidos a tutelar los intereses económicos de los trabajadores.

(1) Luis A. Despontin.—La Técnica en el Derecho del Trabajo, pág. 74.

SECCION NOVENA.—ACONDICIONAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

1. **La propiedad como instrumento de dominación.**—En los tiempos actuales se ha producido un acondicionamiento de los derechos individuales dentro del marco del interés social, fenómeno al que Guetzevitch ha denominado **control social de la libertad individual**. Como consecuencia de él, se han modificado sustancialmente varios conceptos jurídicos tradicionales, entre los cuales está el de la propiedad privada.

Como es sabido, los liberales del siglo XVIII proclamaron el derecho de propiedad absoluta y la no intervención del Estado en la actividad económica de los particulares, con la célebre fórmula **laissez faire, laissez passer**. Lo hicieron ante el Estado despótico e intervencionista del absolutismo monárquico, que se presentaba como el primer enemigo de las libertades individuales. Hoy no puede admitirse el derecho de propiedad sin limitaciones ni cabe neutralidad del Estado ante los conflictos económico-sociales.

La injusta distribución de la riqueza, causada por el irrestricto juego de las fuerzas económicas, engendra un estado de dominación de unos hombres por otros y anula en la práctica la libertad del mayor número. Ante esto, tórnase inexcusable la intervención estatal destinada a reparar las injusticias sociales, redistribuir el ingreso y reivindicar la libertad de las personas. La legislación constitucional contemporánea debe hacerse cargo de la responsabilidad que concierne al Estado en la regimentación de las relaciones de propiedad y en el planeamiento del desarrollo económico y social de la comunidad.

El **laissez faire** es un principio superado por los acontecimientos históricos. Cumplió en su tiempo una tarea de alto valor al liberar las potencias económicas de la sociedad e impulsarlas hacia la creación de riqueza, pero hoy ha devenido en factor negativo en la distribución de la riqueza creada. Nada ha hecho más daño a la doctrina liberal que la adhesión ciega de la burguesía liberal al

principio del *laissez faire*, que actualmente ha pasado a ser patrimonio de las filosofías políticas conservadoras, empeñadas en que nada cambie, en que todo siga igual, en que la acción estatal no anule los inveterados privilegios de las clases dominantes.

El economista y sociólogo colombiano, Antonio García, considera que el liberalismo es una expresión ideológica de alienación latinoamericana —acogida por nuestras burguesías como una “superstición” antes que como una ideología, es decir, tomada como repertorio de ideas sin anclajes vitales en la experiencia histórica de este Continente— en el sentido de que, a través de la adopción de patrones ingleses de economía política y de división internacional del trabajo, fomentó la elevada dependencia exterior del comercio latinoamericano y, mediante su sistema político de inhibiciones estatales, abrió las puertas a la inversión extranjera indiscriminada y sin restricciones (1).

En opinión de García, el esquema liberal —trasplantado sin sentido crítico desde Europa y los Estados Unidos— no sólo que favoreció las relaciones de dependencia de América Latina bajo la dominación de los centros hegemónicos de poder mundial, sino que creó aquí mismo, en todos nuestros países, mecanismos de dominación interna de unas clases sobre otras ante la mirada de un Estado cruzado de brazos. “El liberalismo económico y político —dice el sociólogo colombiano— no tocó la estructura de estamentos, de creencias y de poder, sino, todo lo contrario, la llevó a su apogeo, propiciando la hegemonía del interés individual, el sentido absolutista de la propiedad privada, el repudio a las actividades de creación o de regulación del Estado, la libertad irrestricta de

-
- (1) La teoría de la división internacional del trabajo, enunciada por Adam Smith, es el germen de la dependencia y de los sistemas coloniales y neo-coloniales. Consiste en que unos países deben especializarse en el procesamiento, manufactura y exportación de productos y otros en la producción de materias primas. Los primeros asumen el papel de centros industriales y financieros del mercado mundial mientras que los otros —países atrasados de África, Asia y América Latina— forman los cinturones agrícolas y pastoriles de abastecimiento de primeras materias.

comercio y el federalismo que no servía para amparar la autonomía de las regiones sino el poder señorial de la aristocracia latifundistas" (1). Y, en este sentido, al liberalismo de corte clásico es imputable el hecho de que Latinoamérica no se hubiese atrevido a plantearse el problema de la creación de un nuevo tipo de Estado, como condición insustituible para el desarrollo económico y social de sus pueblos.

De todas maneras, lo evidente es que la concentración de la propiedad en pocas manos, como resultado de la aplicación de injustos sistemas de distribución del ingreso nacional, ha creado una estructura oligárquica de poder que monopoliza la toma de decisiones políticas y económicas dentro de nuestras sociedades tradicionales.

Y la injusta distribución de la riqueza ha producido, de otro lado, altos grados de marginalidad social, es decir, la exclusión de amplios sectores populares de los beneficios mínimos de la vida colectiva (vivienda, salubridad, educación, servicios asistenciales, ocupación, etc).

Estos dos fenómenos —estructura oligárquica de poder y marginalidad social— en cierto modo se complementan para dar origen a un régimen de dominación de las clases ricas —las clases propietarias— sobre las clases desafortunadas.

2. **La función social de la propiedad.**—Este es un principio que, si bien con ciertos equívocos, ha sido consagrado constitucionalmente para limitar el derecho de propiedad privada por causa de utilidad común. Actualmente se considera que el propietario de un bien desempeña una función pública, en cuanto está obligado a hacerlo producir, no sólo para él, sino para la colectividad toda. No es permitido al propietario, en consecuencia, mantener ociosos los bienes que posee: está moral y legalmente obligado a hacerlos producir. Tiene que cumplir el deber social de aumentar la riqueza nacional. Y si no cumple esta tarea, la sociedad no sólo

(1) Antonio García.—*La Estructura del Atraso en América Latina*, pág. 63.

que debe abstenerse de prestarle protección sino que debe intervenir en el control de esos bienes para darles un destino social.

En este sentido manifiesta Ossorio que, “de igual manera que todos tenemos cohibida nuestra actividad para contribuir al buen vivir de la colectividad, así también el rico tiene la riqueza, no sólo para su personal regodeo, sino para contribuir a la utilidad general. Quien tiene un campo debe cultivarlo, y quien tiene una fábrica debe hacerla producir. Y si por capricho mantiene baldíos sus bienes, merece que el Estado se los expropie por utilidad social” (1).

Pero el principio de la función social de la propiedad se presta a muchos equívocos. Ha llegado a ser casi un lugar común. Por lo cual hay que precisarlo.

La función social de la propiedad no se reduce simplemente a forzar al propietario a poner en producción un bien, sino que se complementa con el planeamiento por el Estado del uso de los recursos económicos que están en manos particulares —buscando su óptima utilización en beneficio social—, porque no basta que se efectúe con ellos alguna actividad, sino una actividad socialmente útil. De esta manera se moviliza la propiedad privada en función de unas metas de desarrollo previamente establecidas por el Estado, a través de sus organismos de planificación.

Esta concepción implica una superación de los esquemas tradicionales del *laissez-faire* —aun de aquellos que en cierta medida han aceptado el principio general de la propiedad en función social— en el sentido de que no es el propietario sino el Estado el que señala prioridades de inversión hacia las cuales debe movilizarse el ahorro privado, de acuerdo con planes de desarrollo previamente elaborados. El señalamiento de objetivos de desarrollo y de zonas de inversión corresponde a la autoridad pública. Es la planificación estatal, al dar normas al uso de los recursos económi-

(1) Angel Ossorio.—Cartas a una señora sobre temas de Derecho Político, pág. 57.

cos particulares y al asignar a éstos determinados sectores de actividad, la que pone a la propiedad privada en función social.

La función social de la propiedad se manifiesta, pues, en varias dimensiones: como obligación del propietario de poner en producción sus bienes en condiciones óptimas, como supresión de formas de propiedad privada que causan daño a la sociedad, como control de los gastos suntuarios de las clases ricas (1), como prohibición de la expatriación de recursos financieros (2), como participación popular en la distribución del ingreso nacional, como control social de las riquezas naturales básicas del país, como movilización de la propiedad privada y orientación del ahorro hacia los objetivos de desarrollo determinados por el Estado, como régimen de tratamiento de las inversiones extranjeras (3).

- (1) Una de las características de los países subdesarrollados es la baja tasa de ahorro e inversión. Las clases ricas latinoamericanas no tienen hábitos de ahorro ni austeridad y suelen dedicar gran parte de sus ingresos a consumos suntuarios en perjuicio del financiamiento del desarrollo. De ahí que el Estado debe adoptar medidas para desalentar la dilapidación de recursos económicos que pueden ser movilizados hacia objetivos socialmente más útiles.
- (2) La fuga de capitales latinoamericanos hacia los bancos norteamericanos, suizos e ingleses es otra de las causas de la descapitalización de nuestros países, que se han convertido en exportadores netos de capital. Estas exportaciones evasivas operan generalmente a través de la constitución de depósitos bancarios en las naciones metropolitanas, en búsqueda de "seguridad política" o de evasión de obligaciones tributarias.

Afirma García que "se ha estimado, desde hace algunos años, en más de US\$ 10.000 millones la masa de depósitos latinoamericanos en los bancos de los Estados Unidos, Suiza o Inglaterra, por medio de los cuales las clases altas de América latina —las antiguas y las advenedizas— operan como financiadoras del Estado, la banca y la industrialización de los países capitalistas desarrollados. En última instancia, estos grupos exportadores de ahorro interno son verdaderos prestamistas de los inversionistas y prestamistas norteamericanos de la América latina" (*La Estructura del Atraso en América Latina*, pág. 331).

Se produce así una de las más absurdas y paradójales características de los países atrasados: las clases con mayor participación en el ingreso nacional son las que sustraen gran parte de los recursos originados en el ahorro interno y los exportan hacia los Estados metropolitanos, para financiar el desarrollo de éstos.

- (3) Una de las formas de control estatal sobre la propiedad privada es la de regimentar la inversión extranjera, previniendo los riesgos que ella entraña. Los países atrasados necesitan inversión extranjera para su de-

Todos éstos son aspectos de la propiedad puesta en función social, bajo el control estatal, a fin de que el interés del propietario se subordine al interés de la colectividad — y no al revés, como ocurre con frecuencia en la forma oligárquica de Estado— y se pueda realizar una utilización plena, racional e intensiva de los recursos naturales, humanos, financieros y tecnológicos disponibles en beneficio común (1).

3. La concepción hispano-colonial de la propiedad de la tierra.—Las guerras de la independencia hispanoamericana no constituyeron una revolución social. Se limitaron a romper los lazos de subordinación política con la metrópoli pero dejaron intocados los valores, la estructura y las jerarquías de la sociedad tradicional. Las

sarrollo, pero no toda inversión extranjera es saludable: hay que seleccionar la que cada país requiere, a través de un régimen legal que permita usar selectivamente la inversión extranjera, es decir, utilizarla donde se la necesita, cuando se la necesita y a costos que convengan al país receptor.

La regimentación de la inversión extranjera es indispensable, no sólo para evitar prácticas neocoloniales que fortalecen los vínculos de dependencia de los países subdesarrollados con respecto a los grandes Estados inversionistas, sino también para obtener una pronta y eficaz transferencia de tecnología y para ejercer un control nacional sobre la explotación de los recursos naturales y sobre el desarrollo socio-económico de nuestros pueblos.

- (1) La Constitución mexicana de 1917, considerada como la precursora del constitucionalismo social, establece el principio de la función social de la propiedad de la tierra. Prescribe en su Art. 27 que: «La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación».

nacientes repúblicas iberoamericanas transfirieron los privilegios de las élites peninsulares a favor de las élites criollas —civiles y militares— que sustituyeron a aquéllas en su posición de dominación social y conservaron sin modificación sustancial los mismos mecanismos de poder, montados especialmente sobre la aristocracia de la tierra y los privilegios comerciales de la burguesía.

De la colonia pasó a la república la concepción señorial de la propiedad de la tierra, que consideraba a ésta como elemento de rango, poder o dominación social antes que como instrumento de producción. Todavía en nuestros días —a pesar del proceso de sustitución de las viejas clases latifundistas por nuevas clases terratenientes y a pesar de cierta modernización capitalista operada en las áreas de agricultura tropical de exportación— subsiste esta concepción en algunas zonas, si bien destituida de su fuerza original. Eso explica la forma rudimentaria en que aún se explota la tierra en las regiones más atrasadas de Latinoamérica —el altiplano boliviano, la zona andina de Ecuador y Perú, la frontera araucana del sur de Chile—, en las cuales se aplican técnicas extensivas de bajísima productividad, se dilapidan recursos naturales en formas de desocupación o subocupación de la tierra agrícola, se exhibe poca o ninguna capacidad empresarial por parte de sus propietarios y se nota una total ausencia de normas racionales de costos y productividad. Todo lo cual ha hecho que la estructura latifundio-minifundio, que es la que en realidad existe, no responda a las exigencias del desarrollo económico y social de nuestros países. En estas vastas zonas atrasadas ni siquiera se ha llegado a lo que podríamos llamar “concentración empresarial” de la tenencia de la tierra, propia del capitalismo desarrollado, sino que permanece aún la “concentración señorial” correspondiente a la vieja teoría hispano-colonial de la propiedad del suelo (1).

(1) «El latifundio no se caracteriza sólo por la dilatada extensión de su superficie —explica Baltra— sino, además, por la modalidad eminentemente extensiva de sus cultivos. Se distingue, también, por el

Sin embargo, dentro de la evolución de la propiedad de la tierra, considerada desde el punto de vista de la dominación social que ella implica y de su influencia política sobre los mandos del Estado, es indudable que actualmente esa constelación de poder que en su tiempo fue el latifundio señorial se ha eclipsado en gran medida y, sin extinguirse ni mucho menos, ha dado paso a un nuevo factor de poder nacido del proceso de modernización capitalista, que es el latifundio tropical ligado al comercio de exportación (banano, café, cacao, azúcar, algodón, oleaginosas, etc.). Con la emergencia de la plantación tropical el latifundio señorial —y con él la aristocracia terrateniente de viejo estilo— perdió su hegemonía política sobre el Estado y cedió el paso a un nuevo factor de poder, formado por la oligarquía de productores de bienes de exportación.

De todas maneras, sea como latifundismo clásico o como plantación tropical moderna, es lo cierto que existe en nuestros países una alta concentración de tierras en pocas manos, y que esto determina para la minoría propietaria el ejercicio de una elevada proporción de dominación social e influencia política. Y aunque el poder de esta minoría ha disminuído en comparación con el que ejercía en el pasado por la insurgencia de nuevas fuerzas económicas de carácter industrial y comercial, que operan como poderosos grupos de presión, aún le quedan rango social e influencia

ausentismo patronal y explota más al hombre que a la tierra. En todo latifundio hay una proporción apreciable de superficie que no se explota o que se explota mal. Aunque por motivos distintos, minifundio y latifundio representan categorías antieconómicas de producción, ya que en ambas existe subutilización de la tierra y de la fuerza de trabajo. Alberto Baltra Cortés.—Crecimiento Económico de América Latina, pág. 180).

El latifundista es generalmente un hombre situado de espaldas al progreso. La gran extensión de su propiedad le permite disfrutar de ingentes rentas y un alto nivel de vida, a pesar de la baja productividad de sus cultivos, de su ausentismo, de la mala organización empresarial y del desperdicio de suelo cultivable. Esto acentúa su actitud estática y rutinaria, carente de iniciativas innovadoras. El latifundismo y el latifundista son, pues, factores antieconómicos que obstaculizan el desarrollo.

política. De ahí que la reforma agraria ocupa un lugar de importancia en la reorganización económica de los países subdesarrollados —en los cuales un altísimo porcentaje de la población económicamente activa está dedicada a las faenas del campo— puesto que, al destruir la estructura latifundio-minifundio y trasladar la propiedad, el poder y la condición social de un grupo de la comunidad a otro, tiene los caracteres de una verdadera revolución social.

Pero la reforma agraria no sólo debe ser mirada desde el enfoque “distribucionista” sino también desde el “productivista”. En otras palabras, el cambio de los sistemas de tenencia de la tierra debe ser una operación que concilie las demandas sociales con las exigencias del desarrollo económico, es decir, que busque una justa redistribución de la propiedad y del ingreso agrícolas entre los trabajadores del campo al mismo tiempo que la eficiente y racional utilización del suelo, capaz de alcanzar un alto grado de rendimiento (1).

Este doble enfoque de la reforma agraria se justifica porque la estructura latifundio-minifundio es injusta desde el punto de vista social, puesto que margina del ingreso a la gran masa de trabajadores rurales, y es inconveniente desde el punto de vista

-
- (1) El político y economista chileno Alberto Baltra Cortés enseña que «el deficiente empleo del suelo agrícola representa un grave obstáculo para el crecimiento económico. Es un injustificado despilfarro de recursos, que se remonta a la categoría de suprema insensatez en los países que sufren de insuficiencia en la producción de alimentos. El subempleo de tierras agrícolamente aprovechables entraba el desarrollo económico desde diversos puntos de vista que, aunque expresiones de un mismo fenómeno, conviene presentar por separado a fin de proyectar luz sobre este aspecto fundamental de los problemas que aquejan a la economía latinoamericana».

«En efecto, la utilización defectuosa o incompleta de los suelos refrena el aumento del producto nacional, de donde resulta que, por una parte, reduce las posibilidades de ahorro, y, por otra, retarda el crecimiento del ingreso real per cápita. Es un factor adverso al progreso. Por cierto, su influencia es más decisiva cuando se trata de pueblos en que la actividad agrícola aporta parte sustancial del producto bruto y, además un grueso porcentaje de su población trabajadora se dedica a las faenas del campo. Este es el caso de América Latina.» («Crecimiento Económico de América Latina», pág. 175).

económico, puesto que no permite el eficiente aprovechamiento de los recursos naturales. Apenas el 10% de la tierra agrícola aprovechable está utilizada en América Latina y el crecimiento anual de la productividad agro-pecuaria durante el periodo 1957-1965 sólo alcanzó una tasa por habitante del 1% en las zonas tropicales y de menos del 0,5% en las zonas templadas. Por esta causa, América Latina tuvo que importar alrededor de 1.000 millones de dólares en productos agrícolas de los países desarrollados durante 1970. Esta es la realidad de la estructura agraria de esta parte del Continente (1).

La actual estructura de tenencia de la tierra en América Latina, particularmente en el Ecuador, debe reformarse sustancialmente para crear unidades de producción económicamente eficientes, que aprovechen plena y racionalmente los recursos naturales, la fuerza de trabajo campesina y una tecnología adecuada a países que tienen exceso de mano de obra en el campo y escasez de capital. Solamente así podrán las actividades agropecuarias contribuir al desarrollo económico acelerado y a la elevación de las condiciones de vida de nuestros pueblos.

4. **La democracia económica.**—La injusta distribución de la riqueza implica también una injusta distribución de la libertad. La riqueza es un instrumento de libertad. No es libre sino el que tiene medios económicos para serlo. Sin seguridad económica no existe para el hombre posibilidad de realizarse a sí mismo ni es factible la formación de una sociedad igualitaria y, en estas circunstancias, los "derechos" de la persona humana se convierten en un escarnio, consagrado en los textos constitucionales para satisfacción del doctrinarismo utópico y declamador. Bien puede la Constitución reconocer formalmente un cúmulo de derechos a todos los miembros de una sociedad política, al amparo de la retórica "igualdad ante la ley". Y, ciertamente, nadie prohíbe al tra-

(1) Antonio García.—La estructura del Atraso en América Latina ,págs 210-230.

1

bajador enriquecerse, ni al campesino adquirir tierras, ni al obrero comprar acciones, ni ocuparse al desocupado o al enfermo curarse. Pero en la práctica de nuestras sociedades tradicionales estos derechos constituyen un imposible físico para la mayor parte de la población y son entelequias que deambulan en las alturas del formalismo constitucional.

Solamente cuando tales derechos sean efectivos, es decir, en la medida en que se establezcan posibilidades reales de acceso a la riqueza para todos los miembros de la comunidad, podrá hablarse de democracia económica. Esta entraña, ante todo, un problema de participación popular en el ingreso nacional y en el disfrute de los bienes y servicios que genera la vida colectiva, de modo que en donde existen altos índices de marginalidad social no puede haber democracia económica.

Ahora bien, como la democracia económica es la infraestructura de la democracia política, ésta carece de sustentación si aquélla no existe. Pero la solución al problema, como lo ha visto Jean-Francois Revel, no es destruir la libertad política que ofrece la democracia formal sino completarla con la seguridad económica y la justicia social, "porque la libertad no es sólo ese lujo para burgueses que describen los falsos discípulos de Marx y los verdaderos discípulos de Marcuse: la libertad es, o debiera ser, el oxígeno de la civilización socialista" (1).

De modo que la tarea se presenta en el sentido de suprimir la distonía entre democracia política y democracia económica y buscar una nueva fórmula integradora de libertades formales y materiales, que ofrezca una solución libertaria — y no cesarista— para los problemas del subdesarrollo económico y social. No hay por qué tener por incompatibles los conceptos "justicia social" y "libertad política". La equitativa participación popular en el ingreso nacional no está reñida con el mantenimiento de las libertades humanas ni con la constitución de gobiernos representativos,

(1) Jean-Francois Revel.—Ni Marx ni Jesús, pág. 94.

legitimados por la voluntad popular. Por su parte, tampoco el mantenimiento de las libertades es opuesto a los cambios estructurales que posibiliten un desarrollo económico acelerado y sostenido, abran posibilidades justas de participación popular en la propiedad, en la renta nacional y en la cultura y que eleven las condiciones de vida de la población. De modo que "justicia social" y "libertad política" no sólo que no se contraponen, sino que son elementos complementarios de una moderna y revolucionaria operación política, que tienda a crear una sociedad igualitaria en la cual los hombres tengan los medios materiales para que puedan ser libres y vivan con dignidad.

Al fin y al cabo es un privilegio de las nuevas generaciones del Tercer Mundo el de poder mirar, con la adecuada perspectiva histórica, los resultados de los experimentos marxistas y capitalistas: los primeros con su énfasis en la justicia social y los segundos con la preocupación especialmente dirigida hacia la garantía de los derechos políticos y civiles. El privilegio está en poder mirarlos desde fuera, como espectadores no insertos ni comprometidos en el espectáculo que observan. Entonces se pueden desprender conclusiones exentas de dogmatismo y formular soluciones dialécticas que aprovechen lo viable de los dos sistemas contendientes.

En todo caso, la implantación de libertades económicas no puede lograrse más que por la intervención coercitiva del Estado. No es algo que pueda obtenerse espontáneamente. Es cuestión de planificación estatal en asuntos que antes se consideraban sujetos exclusivamente a la voluntad autónoma de los individuos o de las corporaciones privadas. La planificación es necesaria lo mismo para lograr una mayor producción que para imponer una distribución más justa. De modo que el problema de la planificación se discute hoy en su grado mas no en su principio.

Pero la intervención estatal debe cuidarse de no sacrificar el impulso creador de la iniciativa privada sino, al contrario, de regularlo y aprovecharlo en beneficio del grupo. Aquí reside, en nuestro concepto, uno de los errores básicos de la doctrina mar-

xista, que al ignorar que el hombre es egoísta por naturaleza no ha sabido crear estímulos efectivos para lograr de él su máximo rendimiento en beneficio social. Lo acertado es aprovechar en favor de la colectividad el supremo afán que cada hombre pone en el manejo de sus propios intereses. Lo cual significa que no han de suprimirse los incentivos particulares sino que se los ha de identificar con las metas sociales. O sea que la ordenación económica de la sociedad no debe fundarse sobre principios de altruismo sino sobre reglamentaciones rigurosas del egoísmo en beneficio general. De este modo se puede organizar una sociedad que produzca más y que reparta con mayor justicia lo producido.





REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUIRRE Manuel Agustín.—Lecciones de Marxismo o Socialismo Científico, 2 tomos.
- ALBA Víctor.—Ensayo sobre «Las Ideologías y la juventud», publicado en la revista «Combate» de Costa Rica, Nº 19, de noviembre - diciembre de 1961.
- ALCALA-ZAMORA Niceto.—Régimen Político.
- ALESSANDRI Arturo y Somarriva Manuel.—Curso de Derecho Civil, 4 tomos.
- ANTOKOLETZ Daniel.—Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo, 2 tomos.
- ASPATURIAN Vernon.—Ensayo sobre «The Theory and Practice of Soviet Federalism», publicado en «The Journal of Politics» de Florida, EE. UU.
- AYALA José Antonio.—Ensayo sobre «El Hombre, el Estado y los Partidos políticos», publicado en la Revista «Combate» Nº 20, de Costa Rica. de enero - febrero de 1962.
- AYALA Francisco.—El Problema del Liberalismo.
- BALTRA Cortés Alberto.—Crecimiento Económico de América Latina.
- BARROS Errázuriz Alfredo.—Curso de Derecho Civil, 5 tomos.
- BECCARIA César.—Tratado de los Delitos y de las Penas.
- BENEYTO Juan.—Historia de las Doctrinas políticas.
- BENEYTO Juan.—La Opinión Pública Internacional.
- BENEYTO Juan.—Teoría y Técnica de la Opinión Pública.
- BENTHAM Jeremías.—Deontología, 2 tomos.
- BERNASCHINA González Mario.—Manual de Derecho Constitucional, 2 tomos.
- BIDART Campos Germán.—Doctrina del Estado Democrático.
- BIDART Campos Germán.—Derecho Constitucional.
- BIELSA Rafael.—Derecho Constitucional.
- BIELSA Rafael.—Régimen de Facto y Ley de Acefalía.
- BLACK Henry C.—Handbook of American Constitutional Law.
- BODENHEIMER Edgar.—Teoría del Derecho.

- BODIN Juan.—Seis Libros de la República.
- BORJA y Borja Ramiro.—Derecho Constitucional Ecuatoriano, 3 tomos.
- BORJA y Borja Ramiro.—El Régimen Interno de España y su Actitud en lo Internacional.
- BORJA Rodrigo.—Moderna Interpretación de la Doctrina Liberal.
- BORJA Rodrigo.—Ensayo sobre «El Delito Político», publicado en la Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Universidad Central, Nº 12, Julio de 1959.
- BORJA Rodrigo.—Ensayo sobre «El Asilo Diplomático en América», publicado en la Revista Nº 5 del Instituto Ecuatoriano de Derecho Internacional, Quito, enero de 1961.
- BOSSANO Luis.—Los Problemas de la Sociología.
- BOSSANO Luis.—Problemas Contemporáneos.
- BOSSUET.—Política sacada de la Santa Escritura.
- BRECHT Arnold.—Teoría Política.
- BURGESS J. W.—Ciencia Política y Derecho Constitucional.
- BURKE Edmund.—The Political Parties of To-day.
- CABANELLAS Guillermo.—Diccionario de Derecho Usual.
- CALAN Pierre.—Renacimiento de las Libertades Económicas y Sociales.
- CARTER Gwendolen y Herz John H.—Gobierno y Política en el Siglo XX.
- CICERON.—Tratado de la República.
- COLE G. D. H.—La Organización Política.
- CONSTAIN Alfredo.—Elementos de Derecho Constitucional.
- CORDOVA Andrés F.—Derecho Civil Ecuatoriano, 2 tomos.
- COOLEY Thomas H.—Principios Generales de Derecho Constitucional.
- COURTNEY.—The Working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths.
- COVIELLO Nicolás.—Doctrina General del Derecho Civil.
- CUELLO Calón Eugenio.—Derecho Penal, 2 tomos.
- CHEVALLIER J. J.—Los Grandes Textos Políticos.
- CHIMIENTI Pietro.—Derecho Constitucional.
- CHIRIBOGA Federico.—Trabajo inédito sobre «El Grupo Humano y los Grupos de Presión».
- CHURCHILL Winston.—Sangre, Sudor y Lágrimas.
- DANA Montaña Salvador.—Principios de Derecho Público.
- DEALEY James Quayle y Ward Lester Frank.—Manual de Sociología.
- DEL VECCHIO Giorgio.—Filosofía del Derecho.
- DEL VECCHIO Giorgio.—Ensayo sobre «Sufragio Universal y Capacidad Política», publicado en la «Revista de Estudios Políticos» de Madrid, Nº 117 - 118, mayo - Agosto de 1961.

- DE CELIS Jacqueline.—Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas.
- DE MALBERG Carré.—Teoría General del Estado.
- DE OLIVEIRA SALAZAR Antonio.—Habla Salazar.
- DE QUEIROZ Lima Eusebio.—Teoría do Estado.
- DESCARTES Renato.—Discurso del Método.
- DESPONTIN Luis A.—La Técnica en el Derecho del Trabajo.
- DJILAS Milovan.—La Nueva Clase.
- DOBB Maurice.—Economía Política y Capitalismo.
- DUGUIT León.—Manual de Derecho Constitucional.
- DUVERGER Maurice.—Los Partidos Políticos.
- DUVERGER Maurice.—Democracia sin el Pueblo.
- ECHEVERRIA Bolívar.—¿Qué significa la palabra Revolución?
- ENGELS Federico.—El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado.
- ESCRICHE Joaquín.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
- ESTEVEZ Gasmuri Carlos.—Elementos de Derecho Constitucional Chileno.
- ESTRADA José Manuel.—Curso de Derecho Constitucional.
- FACIO Gonzalo J.—Ensayo sobre «Los Golpes de Estado, la Solidaridad Democrática y la No Intervención», publicado en la Revista «Panoramas» N° 1, de enero-febrero de 1963.
- FAYT Carlos.—Sufragio y Representación Política.
- FENWICK CHARLES G.—Derecho Internacional.
- FETSCHER Iring.—Ensayo sobre «Karl Marx y la futura sociedad sin clases», publicado en la Revista «ECO» de Bogotá, N° 43, de noviembre de 1963.
- FIGGIS J. N.—El Derecho Divino de los Reyes.
- FRAGA Gabino.—Derecho Administrativo.
- FRAGA Iribarne Manuel.—La Crisis del Estado.
- FRANCOIS-PONCET André.—Ensayo «Qué es un Liberal?», publicado en «Le Figaro» de París.
- FREEMAN.—The Growth of the English Constitution.
- FRIEDRICH Carl J.—Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática.
- FRUTOS P. y Trindade R.—Elementos de Derecho Político.
- GALBRAITH John.—Capitalismo Norteamericano.
- GARCIA Antonio.—La Estructura del Atraso en América Latina.
- GARCIA Antonio.—Dialéctica de la Democracia.
- GARCIA Aurelio.—Ideas e Instituciones Políticas.
- GARCIA Aurelio.—Ciencia del Estado, 2 tomos.

DE CELIS Jacqueline.—Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas.

DE MALBERG Carré.—Teoría General del Estado.

DE OLIVEIRA SALAZAR Antonio.—Habla Salazar.

DE QUEIROZ Lima Eusebio.—Teoría do Estado.

DESCARTES Renato.—Discurso del Método.

DESPONTIN Luis A.—La Técnica en el Derecho del Trabajo.

DJILAS Milovan.—La Nueva Clase.

DOBB Maurice.—Economía Política y Capitalismo.

DUGUIT León.—Manual de Derecho Constitucional.

DUVERGER Maurice.—Los Partidos Políticos.

DUVERGER Maurice.—Democracia sin el Pueblo.

ECHEVERRÍA Bolívar.—¿Qué significa la palabra Revolución?

ENGELS Federico.—El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado.

ESCRICHE Joaquín.—Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.

ESTEVEZ Gasmuri Carlos.—Elementos de Derecho Constitucional Chileno.

ESTRADA José Manuel.—Curso de Derecho Constitucional.

FACIO Gonzalo J.—Ensayo sobre «Los Golpes de Estado, la Solidaridad Democrática y la No Intervención», publicado en la Revista «Panorama» N° 1, de enero-febrero de 1963.

FAYT Carlos.—Sufragio y Representación Política.

FENWICK CHARLES G.—Derecho Internacional.

FETSCHER Iring.—Ensayo sobre «Karl Marx y la futura sociedad sin clases», publicado en la Revista «ECO» de Bogotá, N° 43, de noviembre de 1963.

FIGGIS J. N.—El Derecho Divino de los Reyes.

FRAGA Gabino.—Derecho Administrativo.

FRAGA Iribarne Manuel.—La Crisis del Estado.

FRANCOIS-PONCET André.—Ensayo «Qué es un Liberal?», publicado en «Le Fígaro» de París.

FREEMAN.—The Growth of the English Constitution.

FRIEDRICH Carl J.—Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática.

FRUTOS P. y Trindade R.—Elementos de Derecho Político.

GALBRAITH John.—Capitalismo Norteamericano.

GARCIA Antonio.—La Estructura del Atraso en América Latina.

GARCIA Antonio.—Dialéctica de la Democracia.

GARCIA Aurelio.—Ideas e Instituciones Políticas.

GARCIA Aurelio.—Ciencia del Estado, 2 tomos.

GARCIA Aurelio.—Historia de las Doctrinas e Instituciones Políticas.
GARCIA-PELAYO Manuel.—Derecho Constitucional Comparado.
GASCON y Marín José.—Tratado de Derecho Administrativo.
GENTILE Giovanni.—Los Fundamentos de la Filosofía del Derecho.
GENTILE Pánfilo.—La Idea Liberal.
GETTEL Raymond G.—Political Science.
GHIGLIANI Alejandro.—Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad.
GOMEZ Eusebio.—Delincuencia Político-Social.
GONZALEZ Blanco Edmundo.—El Fascismo expuesto por Mussolini.
GONZALEZ Joaquín V.—Manual de la Constitución Argentina.
GOODNOW Francisco J.—Derecho Administrativo Comparado.
GORDILLO José Luis.—La Propaganda Política.
GREENE Theodore Meyer.—Liberalismo.
GRIMKE Federico.—Ciencia y Derecho Constitucional.
GUETZEVITCH.—Modernas Tendencias del Derecho Constitucional.
GUMFLOWICZ Luis.—Compendio de Sociología.
GUMFLOWICZ Luis.—Derecho Político Filosófico.
GYGI Fritz.—Ensayo sobre «Ordenamiento Político y Social Contemporáneo»,
publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Vol.
IV, Nº 1, 1962.
HAURIUO Mauricio.—Derecho Público y Constitucional.
HAYEK Friedrich.—Camino de Servidumbre.
HELLER Hermann.—Teoría del Estado.
HITLER Adolfo.—Mi lucha.
HOBBS Tomás.—Leviathan.
HUXLEY Aldous.—Ciencia, Libertad y Paz.
INGENIEROS José.—Hacia una Moral sin Dogmas.
INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS.—Derecho de
Integración Latinoamericana.
JARAMILLO Alvarado Pío.—Derecho Público Interno.
JELLINEK Georg.—Teoría General del Estado.
JIMENEZ de Aréchaga Justino.—Teoría del Gobierno.
JIMENEZ DE PARGA Manuel.—Los regímenes Políticos Contemporáneos.
KELSEN Hans.—Teoría General del Estado.
KENLSEN Hans.—Teoría Pura del Derecho.
KONSTANTINOV F. V.—El Materialismo Histórico.
KOUSOULAS D. G.—La Clave del Progreso Económico.
KUUSINEN Otto.—Manual de Marxismo-Leninismo.
LANS Duret Miguel.—Derecho Constitucional Mexicano.
LA ROCHE Humberto J.—Apuntes de Derecho Constitucional.

LARREATEGUI Carlos.—Principios de Etica Social.
 LASALLE Fernando.—¿Qué es una Constitución?
 LASKI Harold J.—El Problema de la Soberanía.
 LASKI Harold J.—La Crisis de la Democracia.
 LASKI Harold J.—El Estado Moderno.
 LASKI Harold J.—El sistema Presidencial Norteamericano.
 LE BON Gustavo.—Psicología de las Multitudes.
 LENIN.—El Estado y la Revolución.
 LENIN.—Obras Escogidas, 3 tomos.
 LEON XIII.—Encíclica sobre el Origen del Poder.
 LEWIS W. A.—La Planeación Económica.
 LEWIS Arthur.—Teoría del Desarrollo Económico.
 LINARES Quintana Segundo.—Teoría e Historia Constitucional, 2 tomos.
 LINARES Quintana Segundo.—Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado.
 LOCKE John.—Ensayo sobre el Gobierno Civil.
 LOEWENSTEIN Karl.—Hitler's Germany :the nazi background to war.
 LOPES Alfredo Cecilio.—A racionalizacao dos Partidos Políticos.
 LOVATO Juan I.—Principios Constitucionales de Derecho Procesal Ecuatoriano.
 MAC IVER K. M.—The Web of Government.
 MACKENZIE W. J. M.—Elecciones Libres.
 MAKAROV A. y otros.—Manual de Materialismo Histórico
 MAQUIAVELO Nicolás.—El Príncipe.
 MARAÑON Gregorio.—Ensayos Liberales.
 MARITAIN Jacques.—El Hombre y el Estado.
 MARX Carlos.—El Capital.
 MARX Carlos.—Crítica al Programa de Gotha.
 MARX Carlos.—El XVIII Brumario.
 MARX y Engels.—El Manifiesto Comunista.
 MANTILLA PINEDA Benigno.—Sociología General.
 MAURRAS Charles.—Encuesta sobre la Monarquía.
 MENZEL Adolfo.—Introducción a la Sociología.
 MISSIROLI MARIO.—Lo que Italia debe a Mussolini.
 MONTENEGRO Walter.—Introducción a las Doctrinas Político-Económicas.
 MONTESQUIEU.—El Espíritu de las Leyes.
 MORET A. y Davy G.—De los Clanes a los Imperios.
 MORGENTHAU Hans J.—La Lucha por el Poder y por la Paz.
 NOBLET Albert.—La Democracia Inglesa.
 ORTEGA y Gasset José.—La Rebelión de las Masas.

- ORTEGA y Gasset José.—Ensayo sobre «Origen y Epílogo de las Filosofías», tomado de un artículo periodístico.
- OSSORIO Angel.—Nociones de Derecho Político.
- OSSORIO Angel.—Democracia Cristiana.
- OSSORIO Angel.—Cartas a una señora sobre temas de Derecho Político.
- PLATON.—La República.
- PEREZ Guerrero Alfredo.—Fundamentos del Derecho Civil Ecuatoriano.
- PEREZ Guerrero Alfredo.—Esquicios.
- PEREZ Serrano Nicolás.—Ensayo sobre «El Principio de la Separación de Poderes: antecedentes del problema», publicado en los «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas» de Madrid.
- POLIBIO.—Historia Universal.
- POSADA Adolfo.—Tratado de Derecho Político, 2 tomos.
- POSADA Adolfo.—La Idea Pura del Estado.
- POSADA Adolfo.—El Sufragio.
- QUINTERO César.—Derecho Constitucional, 2 tomos.
- RADBRUCH Gustavo.—Filosofía del Derecho.
- RAMIREZ Granda Juan.—Diccionario Jurídico.
- RENAN Ernesto.—Discursos y Conferencias.
- REVEL Jean-Francois.—Ni Marx ni Jesús.
- RIDGES Edward Wavell.—Constitutional Law of England.
- ROBINSON Joan.—Ensayo sobre la Economía Marxista.
- ROCAFUERTE Vicente. Ensayo Político.
- ROCAFUERTE Vicente Ensayo sobre Tolerancia Religiosa.
- RODRIGUEZ Bravo Joaquín.—Estudios Constitucionales.
- ROMMEN Heinrich A.—El Estado en el Pensamiento Católico.
- ROUSSEAU J. J.—El Contrato Social.
- SABINE George H.—Historia de la Teoría Política.
- SALAZAR Flor Carlos.—Derecho Civil Internacional.
- SALVADORI Massimo.—Democracia Liberal.
- SAIT Edward McChesney.—Political Institutions.
- SAMUELSON P. A.—Curso de Economía Moderna.
- SANCHEZ Arango Aureliano.—Ensayo «Izquierda-Centro-Derecha, publicado en la Revista «Combate» No 22, de Costa Rica, de mayo-junio de 1962.
- SANCHEZ Viamonte Carlos.—Manual de Derecho Político.
- SANCHEZ Viamonte Carlos.—El Constitucionalismo.
- SANCHEZ Viamonte Carlos.—La Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa.
- SANTAMARIA de Paredes Vicente.—Curso de Derecho Político.

SAYAGUES Laso Enrique.—Tratado de Derecho Administrativo, 2 tomos.
 SCHAEFFLE Alberto E.—¿Qué es el Socialismo?
 SCHATTSCHNEIDER E. E.—Régimen de Partidos.
 SCHRAMM Wilbur.—Proceso y Efectos de la Comunicación Colectiva.
 SCHUMACHER Pedro.—La Sociedad Civil Cristiana.
 SIEYES Emmanuel.—¿Qué es el Tercer Estado?
 SMITH Louis.—La Democracia y el Poder Militar.
 SOREL Georges.—Reflexiones sobre la Violencia.
 SOROKIN Pitirim.—Teorías Sociológicas Contemporáneas.
 SOROKIN Pitirim.—Sociedad, Cultura y Personalidad.
 SPENCER H.—Principios de Sociología.
 SQUILLACE Fausto.—Las Doctrinas Sociológicas.
 STALIN José.—Fundamentos de Leninismo.
 STRACHEY.—Teoría y Práctica del Socialismo.
 TERAN E. M.—Derecho Político Inglés.
 TINBERGEN Jan.—Convergencia de los Sistemas Económicos del Este y del Oeste.
 TOBAR Donoso Julio.—Elementos de Ciencia Política.
 TOMASEK Roberto D.—Ensayo sobre «Los Partidos Políticos en los Estados Unidos», publicado en la revista «Combate» de Costa Rica.
 URIBE Vargas Diego.—El Referéndum.
 TAPIA Valdés Jorge.—La Técnica Legislativa.
 TORRES Gigena Carlos.—Asilo Diplomático.
 VANNI Icilio.—Filosofía del Derecho.
 VICENS Vives Jaime.—Historia General Moderna, 2 tomos.
 VYSHINSKY Andrei Y.—The law of the Soviet State.
 WEBER Adolfo.—Introducción al Estudio de la Economía Política.
 WHEARE K. C.—Federal Government.
 ZEVALLOS Reyre Francisco.—Lecciones de Derecho Constitucional.
 ZINK Harold.—Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno.



INDICE GENERAL DEL SEGUNDO TOMO

	Págs.
CAPITULO VIII.—GENEROS DE PARTICIPACION DEL PUEBLO EN LAS TAREAS OFICIALES DEL ESTADO	9
Sección Primera.—La opinión pública	10
Sección Segunda.—Los partidos políticos	15
1.—Concepto y origen histórico	15
2.—Finalidades	19
3.—Estructura de los partidos políticos: partidos de cuadros y partidos de masas	23
4.—Integración de los partidos: militantes, miembros y simpatizantes	29
5.—Partidos democráticos y partidos totalitarios	31
6.—Partidos de izquierda y de derecha; partidos progresistas, conservadores y reaccionarios	35
7.—Sistema bipartidista, multipartidista y de partido único	40
a) Sistema bipartidista	41
b) Sistema multipartidista	45
c) Sistema de partido único	48
Sección Tercera.— Grupos de Presión	53
Sección Cuarta.—El Sufragio	60
1.—Iniciativa popular	62
2.—Referéndum	63
3.—Plebiscito	66
	299

	Págs.
4.—Función electoral	72
a) Elecciones directas y elecciones indirectas ..	74
b) Elecciones universales y elecciones restringidas	77
c) Elecciones obligatorias y voluntarias	89
d) Elecciones individuales y corporativas	93
CAPITULO IX.—EL ESTADO Y LA IGLESIA	97
Sección Primera.—Relaciones entre el Estado, como sociedad total, y la iglesia, como sociedad especial	97
Sección Segunda.—Concepciones laica y confesional del Estado	103
Sección Tercera.—El laicismo en la educación	108
CAPITULO X.—LAS IDEOLOGIAS POLITICAS	111
Sección Primera.—El Liberalismo	111
1.—El Liberalismo como filosofía y como actitud del hombre ante la vida	111
2.—El Liberalismo como teoría económica	113
3.—El Liberalismo como doctrina política	120
Sección Segunda.—El Marxismo o Socialismo Científico	126
1.—Origen histórico	126
2.—El materialismo dialéctico y la interpretación materialista de la historia	128
3.—La estrategia revolucionaria del marxismo	138
4.—Crítica a la doctrina marxista y el fracaso de sus predicciones	142
Sección Tercera.—El Anarquismo	150
1.—El Anarquismo como actitud de rebeldía del hombre contra el Estado	150
2.—Los principales teóricos anarquistas: Godwin,	



	Págs.
Proudhon, Bakunin, Kropotkin	151
3.—Crítica a la doctrina anarquista	155
Sección Cuarta.—El Fascismo	157
1.—El Fascismo como síntoma de una patología social antes que como doctrina política	157
2.—La mitología totalitaria	161
3.—La desconstitucionalización del Estado y la teoría de las minorías selectas	163
TITULO III.—EL DERECHO	
CAPITULO I.—EL FENOMENO JURIDICO	169
Sección Primera.—Concepto de Derecho	169
Sección Segunda.—Lo variable y lo permanente en el concepto de Derecho	171
Sección Tercera.—Relaciones entre el Derecho y la Mo- ral	174
Sección Cuarta.—Leyes naturales y leyes sociales	178
Sección Quinta.—Características de las normas jurídi- cas: bilateralidad, generalidad, imperatividad y coer- cibilidad	181
Sección Sexta.—El Estado y el Derecho	188
Sección Séptima.—La seguridad jurídica	190
CAPITULO II.—DIVISION DEL DERECHO	193
Sección Primera.—Derecho Público y Derecho Privado; la doble personalidad jurídica del Estado	193
Sección Segunda.—Subdivisión del Derecho Público: Derecho Interno o Nacional y Derecho Internacional; Derecho Político y Derecho Constitucional	198
	301

*1º Juris
2º Juris*

18 Juris

2do Juris

CAPITULO III.—EL DERECHO CONSTITUCIONAL 201

Sección Primera.—Noción provisional; conceptos de Bielsa, Bernaschina González, Antocoletz, Zevallos y Posada 201

Sección Segunda.—Origen histórico 203

Sección Tercera.—Relaciones del Derecho Constitucional con las demás disciplinas jurídicas, especialmente con el Derecho Político y con el Derecho Administrativo 205

Sección Cuarta.—El Derecho Constitucional como forjador del Estado de Derecho 209

Sección Quinta.—El constitucionalismo moderno 210

Sección Sexta.—Crisis del constitucionalismo 215

Sección Séptima.—Fuentes del Derecho Constitucional: la ley y la costumbre 218

Sección Octava.—El poder constituyente y los poderes constituidos 222

CAPITULO IV.—TEORIA DE LA CONSTITUCION 231

Sección Primera.—Noción preliminar 231

Sección Segunda.—Concepto de Constitución: definiciones de Romagnosi, Rossi, Cooley, Bryce, Borgeaud, Masson y Wiliquet, Posada, Black, Hauriou, Estrada, Antokoletz, Estévez, Bielsa, García-Pelayo 232

Sección Tercera.—Clasificación de las Constituciones: escritas y no escritas; rígidas y flexibles; otorgadas, pactadas y democráticas 236

	Págs.
1.—Constituciones escritas y Constituciones no escritas	237
a) Ventajas y desventajas de estos tipos de Constitución: opiniones de García-Pelayo, Grimke y Boutmy	239
b) Constituciones codificadas y Constituciones no codificadas	241
2.—Constituciones flexibles y Constituciones rígidas	243
3.—Constituciones otorgadas, pactadas y democráticas	250
Sección Cuarta.—Estructura constitucional: parte orgánica y parte dogmática	252
Sección Quinta.—Las declaraciones de derechos	253
Sección Sexta.—La Doctrina de los derechos naturales	256
Sección Séptima.—Derechos civiles y derechos políticos	261
5-1 Sección Octava.—Constitucionalismo social	265
1.—Sociedad de masas e hipertrofia del urbanismo ..	265
2.—Los derechos sociales	268
3.—Carácter asistencial de los derechos sociales ...	273
Sección Novena.—Acondicionamiento social de la propiedad	277
1.—La propiedad como instrumento de dominación ..	277
2.—La función social de la propiedad	279
3.—La concepción hispano-colonial de la propiedad de la tierra	282
4.—La democracia económica	286
Referencias bibliográficas	291
	303



DERECHO POLITICO Y CONSTITUCIONAL (Tomo II), por **RODRIGO BORJA CEVALLOS**, se terminó de imprimir el 10 de diciembre de 1971, siendo Presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana el señor **Oswaldo Guayasamín**; miembros de la Comisión Editorial: Sres. **Jorge Salvador Lara**, **Carlos Manuel Arizaga** y **Nilo Yépez**; Regente de los Talleres Gráficos, **Arturo Gallardo Dávila**.

BIBLIOTECA DE SEMINARIOS INTERNACIONALES

[illegible]

342

B7 32

TII

B732 Borja Cevallos, Rodrigo
T.II Derecho político y
constitucional.



PRECIO: S . 80.—

FUNDADA EN 1620
QUITO

