

2. LAS FORMAS DE GOBIERNO

I

120. Los dos principios determinantes de una clasificación: primeramente, el número de los gobernantes	188
121. ...Después, el carácter directo del gobierno	191

II

122. a) El gobierno de uno solo o <i>monarquía</i> (en el sentido etimológico)	192
La alteración del principio en los regímenes de monarquía moderada	193
123. b) El gobierno de un pequeño número o <i>aristocracia</i>	194
124. c) La <i>democracia</i> (en el sentido político y en cuanto a la forma del poder): crítica de las tesis de la “soberanía nacional” y de la “soberanía popular”; la soberanía detentada por los individuos titulares como una función	195

III

125. a) Democracia <i>directa</i> y democracia <i>semidirecta</i> (<i>referéndum</i> , etcétera)	197
126. b) Democracia <i>indirecta</i> , representativa, electiva	199
127. Las dos concepciones de la representación: ¿delegación o representación libre?	200
128. La democracia representativa moderna no es la democracia, hablando con propiedad	201
129. Dominio limitado de la elección, que no se extiende a todos los titulares del poder	203
130. La participación, aun relativa y restringida, del pueblo en el gobierno, basta para especificar al régimen democrático	205

IV

131. Legitimidad del régimen democrático y defensa del <i>principio</i> : a) desde el punto de vista de la competencia	207
132. b) Desde el punto de vista del equilibrio y de una evolución pacífica	211
c) Desde el punto de vista del ideal humano	212
133. La fórmula del príncipe en sus consejos y el pueblo en sus Estados	212

V

134. En cuanto a las <i>modalidades</i> del régimen: crítica de la forma <i>directa</i>	213
135. Apreciación del procedimiento electivo, en sí y relativamente .	215
136. Crítica del sistema de la <i>delegación</i>	215

VI

137. Las derogaciones al principio electivo: la <i>monarquía hereditaria</i> y sus ventajas	218
138. Consideración a las preferencias sentimentales de la opinión, así como al régimen establecido	221

demás, que para la elección del régimen como para el ejercicio del gobierno, el pueblo eche mano de hombres de confianza (individuo o asamblea) libremente elegidos por él: es la combinación habitual y, en la actualidad, la única práctica.

Porque ¿a qué otra solución recurrir? Cuando se trata del gobierno mismo, la solución popular o democrática no es la única posible. Mas en cuanto a la elección del régimen, y si se excluye el sistema de la ocupación, que no es más que un procedimiento de fuerza que en manera alguna es pertinente,¹⁰¹ ¿a qué autoridad dirigirse sino a la masa del pueblo interesado? Seguramente que el pueblo puede equivocarse y aun abusar de su derecho de opción reservándose una soberanía que no estaría capacitado para ejercer. Pero sin contar con que el riesgo es exactamente el mismo en la teoría de la ocupación —¿el pueblo incapaz no puede adueñarse del poder lo mismo que un particular?—¹⁰² ¿cuál es el derecho que no sea susceptible de error o de abuso? El porvenir, ciertamente, es siempre reservado: si la experiencia demuestra que el régimen elegido o aceptado por el pueblo es inadecuado (y la demostración resultará de esa doble prueba: que la acción gubernamental es mala o deficiente y que este efecto es debido, por lo menos en su mayor parte, al régimen mismo), la cuestión podrá plantearse bajo la forma de un cambio y, eventualmente, si se reúnen las condiciones, de un cambio por la fuerza.

2. *Las formas de gobierno*

I

120. No se trata de presentar aquí el catálogo de las formas de gobierno que, en virtud de su derecho de elección, se ofrecen a la opción del pueblo congregado en Estado. A decir verdad, esas formas son innumerables: cada Estado, en el presente o en el pasado, tiene las suyas propias. Toca al especialista de derecho público y constitucional hacer la cuenta exacta, y la comparación y clasificación de todos los ejemplares de morfología política que proporciona la historia. Es imposible, sin embargo, en una teoría general del Estado, dejar de esbozar, por lo menos en sus gran-

¹⁰¹ Véase, acerca de este punto, la demostración que se hace en el núm. 112.

¹⁰² El derecho del pueblo a la ocupación, que está en la lógica del sistema, es reconocido por el mismo Vareilles-Sommières, pp. 214 y 215.

des líneas, las formas-tipos, puras o mezcladas, respecto a las cuales se ejerce, o puede racionalmente ejercerse, la opción.

Mas, de modo previo, surge un problema bastante delicado de método: ¿en dónde buscar el o los principios de división? En presencia de la variedad de formas existentes o posibles, ¿en qué criterio detenerse?¹⁰³ Y la dificultad se agrava aún más por el hecho de la incertidumbre de los vocablos y de los puntos de vista, incertidumbre que no es, en sí misma, sino el efecto de la relatividad terrestre de la materia social.

No se ve razón alguna, sin embargo, para romper con la teoría clásica de las formas de gobierno,¹⁰⁴ que, tomando como base el número de los gobernantes, distingue entre el gobierno de uno solo (*monarquía*), el gobierno de varios (*aristocracia*) y el gobierno de muchos, de la multitud (*democracia*). Por una parte, la distinción, preconizada en otro tiempo por Maquiavelo, entre *reino* y *república*, aunque exhaustiva, no tiene más que un alcance limitado y en realidad accesorio, puesto que no concierne, por lo menos en nuestros días, más que a un solo elemento del gobierno, que es el jefe del Poder Ejecutivo. A menos que se quiera entender la palabra reino en el sentido de monarquía y república en el sentido de democracia o incluso de aristocracia,¹⁰⁵ en cuyo caso se vuelve a la distinción precedente. En cuanto a los otros principios de clasificación que se podrían considerar, no tienen, según parece, más que un valor derivado, en el sentido de que todos se relacionan necesariamente con una u otra de las formas tradicionales.¹⁰⁶

Es que esta clasificación es verdaderamente fundamental: las formas de gobierno y, de una manera general, los diversos modos de ejercitar la autoridad, no son susceptibles de diversificarse más que en razón del número de personas llamadas a gobernar. Si el gobierno no pertenece más que a uno solo, que es lo que pasa en el caso de la monarquía (en sentido propio y puro), toda diversificación de la autoridad está de antemano excluida. Sólo un régimen en el que varios sean llamados a gobernar —algunos o todos— se presta a modalidades diversas. Distinta es la cuestión

103 Comp., M. Delbez, “Recherches sur la classification des formes politiques”, *Revue du droit public*, 1929, pp. 371 y ss.; De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 159 y ss.

104 Hablamos aquí, sin mayor precisión, de teoría clásica. En cuanto al punto de vista particular y a la terminología de Aristóteles, véase M. Defourny, “L’idée de l’État d’après Aristote”, *Miscellanea Vermeersch*, vol. II, pp. 98 y ss.

105 Pueden existir y de hecho han existido repúblicas aristocráticas.

106 Es lo que resulta del análisis de M. Delbez, “Recherches...”, *Revue du droit public*, 1929, pp. 377-379.

de saber si las formas puras, no mezcladas, de la monarquía, de la aristocracia o de la democracia han existido alguna vez, y sobre todo si aún existen hoy día.¹⁰⁷ El problema no consiste en clasificar formas históricas siempre cambiantes, sino formas lógicas o, por lo menos, es preciso tomar éstas como punto de partida de la clasificación de las formas históricas. Con el criterio del número, se toca, por lo demás, el problema esencial de la organización política, que consiste en saber si en realidad y en qué medida el gran número será llamado a participar en el gobierno del Estado (problema de la libertad política).

Agreguemos que al hablar de monarquía, de aristocracia y de democracia, se considera aquí, no tipos de organización *social*,¹⁰⁸ sino únicamente formas de organización *política*, y, de manera más precisa, de organización del *poder* político.¹⁰⁹ Ahora bien, un régimen democrático desde el punto de vista político puede perfectamente coincidir con un régimen social aristocrático: basta con que a pesar de un derecho de sufragio universal y estrictamente igual, ciertas categorías de la población, sea cual fuere su título (nacimiento, fortuna, ejercicio de determinadas profesiones...) se beneficien de un régimen de desigualdad en el orden jurídico, económico y social, que les confiere determinadas ventajas, a veces incluso un cierto predominio de derecho o simplemente de hecho.¹¹⁰ Aunque es cierto que la democracia política tiende hacia la democracia social, lógicamente, como la realidad, los dos conceptos son distintos. Tampoco hay que tener en cuenta formas malas o corrompidas —tiranía, oligarquía, demagogia— que forman la antítesis de las formas rectas de la monarquía, la aristocracia y la democracia, pues, como la palabra lo indica, lo que importa, en la clasificación, es el punto de vista exclusivamente formal de las modalidades de gobierno y no las desviaciones posibles y los peligros inherentes a cada una de esas modalidades. En fin, por el mismo motivo, se hará abstracción de las fuerzas reales, económicas y sociales, que pueden

107 Es la objeción que hace M. Delbez, *idem*.

108 Comp. M. Delbez, *ibidem*, 1929, pp. 378, 380 y 381, para quien esta distinción demarca simplemente tipos de organización jurídica y social, formas “estático-sociales” y no formas propiamente políticas.

109 Organización *política* es equívoca, porque la fórmula puede referirse a la organización del Estado mismo, es decir, a las formas *de Estado* (soberano o no soberano, unitario o federal...), y aquí se trata exclusivamente de las formas que puede adoptar la *autoridad* en el Estado. Ya habrá oportunidad de ver, más adelante, si esta distinción radical debe ser admitida: véase *infra*, núms. 194-196 (a propósito del Estado federal).

110 En lo que respecta a las definiciones de la aristocracia y de la democracia, comp. Hauriou, *Précis...*, 2a. ed., pp. 140 y 141.

parapetarse tras de las formas de gobierno y que a menudo “manejan” a los regímenes: las democracias, como las monarquías, reciben a menudo influencias exteriores que no les dejan más que las apariencias del poder. Sin embargo, en derecho y desde el punto de vista político, el régimen sigue siendo lo que es, en la forma.

121. Al principio de división clásica, tomado del *número* de los gobernantes, conviene agregar otro principio determinante, cuya importancia, por lo menos en ciertas formas de gobierno, ha llegado a ser considerable: es el carácter *directo* o *indirecto* del gobierno.

O los gobernantes gobiernan por sí mismos, lo que puede presentarse, teóricamente, tanto en la democracia (caso de la democracia directa) como en la aristocracia o en la monarquía; o bien gobiernan por intermediarios ligados a ellos por lazos más o menos estrechos (de la delegación pura a la representación libre), lo que se encuentra, teóricamente, tanto en la monarquía o en la aristocracia, como en la democracia. Esta distinción, empero, no emana de la simple técnica constitucional,¹¹¹ sino que tiene una significación más profunda. El gobierno indirecto aporta, en efecto, un principio nuevo, que altera gravemente el juego efectivo y hasta la fisonomía del gobierno, pues cuando el monarca, la minoría dirigente o el pueblo (más o menos ampliamente comprendido) gobierna por intermediarios —ya sean esos intermediarios puramente delegados, ya tengan, *a fortiori*, la calidad de representantes—¹¹² el soberano ya no conserva intacta la plenitud del poder. Una parte de éste pasa a manos de los delegados o de los representantes, cuya voluntad personal no puede dejar de traducirse, más o menos, según las circunstancias, en los actos de administración, de legislación y de jurisdicción que ejecuten en nombre de su mandante.

Hasta tal punto, que no será absurdo preguntarse en dónde reside, en este caso, la realidad del poder: si en quienes de inmediato realizan los actos de gobierno y asumen la responsabilidad de los mismos, o si en aquellos otros cuyo derecho se limita a elegir, a no reelegir o incluso a destituir a los primeros. Admitir la primera solución equivaldría a afirmar que el régimen democrático, en cuanto a la elección, es decir, por su origen, no sería sino aristocrático desde el punto de vista del ejercicio efectivo del poder. Sin embargo, como el pueblo elector puede ejercer influencia sobre sus elegidos y está en posibilidad, por el mecanismo de la elección

111 Según la opinión de Delbez, *op. cit.*, pp. 379 y 395.

112 Respecto de esta distinción entre *representación* y *delegación*, véase *infra*, núm. 127.

y de la reelección, de guiar y controlar su actividad gubernamental, se decide de ordinario que el régimen sigue siendo democrático no sólo por su origen, sino en sí mismo. Se razona, pues, como si el dominio con respecto a los gobernantes entrañase el dominio del gobierno: quien domina a los gobernantes domina al gobierno. Sea cual fuere la importancia de la alteración,¹¹³ es innegable que el carácter indirecto del gobierno afecta la organización del poder con una nota de complejidad que tiene el valor de un criterio básico para la determinación y clasificación de las formas políticas.

Combinando, pues, los dos principios de división, pero dando la primacía al principio del número que es lógicamente el primero, se llega a la agrupación sumaria que a continuación se expone.

II

122. a) El sistema más simple es el del gobierno de uno solo, que se puede designar, de acuerdo con la etimología, con el nombre de *monarquía*.¹¹⁴

Poco importa el título adoptado por el gobernante único (rey, emperador, presidente, *Fuehrer*...), desde el momento en que, conforme a la regla constitucional, escrita o no, es el único que gobierna, aun cuando tenga que tomar la opinión o el consejo del pueblo, de una fracción del pueblo, de instituciones o de cuerpos constituidos: por hipótesis es él quien decide y, por consiguiente, quien gobierna.¹¹⁵ Poco importa también que el monarca (en sentido definido) se haga ayudar por colaboradores, o incluso que delegue todos o parte de los atributos del gobierno, toda vez que los delegados no tienen poder propio y actúan por instrucciones suyas y bajo su vigilancia. De hecho, además, esos colaboradores o delegados podrán gozar de un gran ascendiente sobre su jefe, aconsejarlo o incluso dictarle su conducta, pero las “eminencias grises”, las influencias de hecho pertenecen a la historia y no al análisis de las instituciones. Tampoco es pertinente considerar, para definir el régimen monárquico, el

113 Se volverá a encontrar, más adelante, esta discusión: *infra*, núm. 128.

114 Ciertos autores hablan de “monocracia” (así, por ejemplo, De la Bigne de Villeneuve, t. II, p. 171), por simetría con aristocracia y democracia. La palabra no se usa, pero en ese sentido se entenderá aquí la expresión “monarquía”, que es, en sí misma, equívoca, puesto que la monarquía moderada de hoy día no es el gobierno de uno solo.

115 Comp., acerca del “ejecutivo dictatorial”, Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2a. ed., París, 1936, pp. 184-194.

modo de designación del soberano: que el gobernante único pretenda derivar su derecho de Dios, o de sí mismo (autocracia), o que pretenda haber sido elegido directamente por el pueblo (caso de César, de Napoleón...), la forma de gobierno sigue siendo monárquica, porque la plenitud y exclusividad de los poderes pertenecen a uno solo.¹¹⁶

Sin embargo, el tipo puro de la monarquía, que fue realizado en otro tiempo y que, con distintos nombres y en el cuadro de una construcción nueva, tiende a revivir en ciertos países,¹¹⁷ no es hoy día el más común. La monarquía actual es más que “moderada”. No tan sólo ve el monarca sus poderes restringidos por una Constitución consuetudinaria o escrita, flexible o rígida, sino que él no es sino uno de los órganos del gobierno y comparte la autoridad con otras instituciones enteramente independientes de él. De suerte que si *el monarca*, por cuanto preside el Ejecutivo simboliza el más alto poder del Estado y el Estado mismo, propiamente hablando *la monarquía* ha dejado de existir, puesto que quien lleva el nombre de monarca no es el único que gobierna. Gobierna con el pueblo o con los representantes del pueblo. Asimismo, los poderes que le quedan los tiene y los ejerce no en su nombre sino en nombre del pueblo o de la nación que lo ha escogido o aceptado: en este sentido, la monarquía moderna, como las demás instituciones gubernamentales, es llamada *representativa*. Tal es, por lo menos, la situación en lo que concierne a países como Inglaterra, Bélgica, Holanda, etcétera, sometidos al régimen de la monarquía llamada constitucional o parlamentaria.

Agreguemos que, en teoría, nada impide que la monarquía sea *electiva* y que a la muerte del monarca su sucesor sea designado por la vía de elección: la elección, vitalicia o incluso temporal, no cambia en nada el objeto ni la naturaleza de los poderes. Sin embargo, de hecho, la monarquía está ordinariamente reforzada con la herencia. La función se conserva en la familia del monarca y se transmite a su heredero según una ley

116 En sentido contrario, Delbez, *op. cit.*, p. 378. Mas ¿no es algo paradójico llamar democracia, aun añadiéndole al epíteto de “cesariana”, al régimen del Primer Imperio?, ¿o república aristocrática a la Santa Sede, so pretexto de que el Papa es elegido por el Sacro Colegio? ¿No es hacer demasiada abstracción del fondo de las cosas? Comp., acerca del Cesarismo, en Francia, Barthélemy y Duez, pp. 252-258.

117 Nos referimos aquí al “*Fuehrerprinzip*”. Sin duda, el *Fuehrer* es, en primer término, el *Fuehrer* de su pueblo, pero es, al mismo tiempo, el amo del Estado de ese pueblo. Por otra parte, si bien las relaciones del *Fuehrer* con su pueblo pueden caracterizarse por una nota de confianza e incluso de camaradería (véase *supra*, núm. 55), no deja de ser cierto que el *Fuehrer* es el único que decide... y que siempre tiene razón, que es lo que acontece en la monarquía pura. El “jefe del gobierno” italiano está en una situación muy diferente: en derecho, tiene que contar con el rey.

de sucesión que varía de acuerdo con el país. La *herencia* se ha convertido, incluso, en el carácter propio, el rasgo más saliente de la institución monárquica moderna:¹¹⁸ reducido en su extensión, el poder monárquico se ha mantenido en su duración.¹¹⁹

123. b) El gobierno múltiple o colectivo, que se ejerce por varias personas, se divide en *aristocracia*, cuando los gobernantes son pocos en número, y en democracia, cuando en cierto modo se confunden con el gran número, con la masa más o menos total de ciudadanos miembros del Estado.

La *aristocracia*, en el sentido político del término, es el régimen de una élite o de los considerados como tales (“los mejores”); de hecho, de una pequeña minoría de individuos (*oligarquía*). Esta minoría está determinada, generalmente, por la familia, la edad, la ciencia, la riqueza, la profesión... en una palabra, por cualquier modo de determinación distinto de la libre elección por el pueblo, más o menos ampliamente considerado, ya que, desde el momento en que hay elección por el pueblo, se entiende¹²⁰ que es el propio pueblo el que indirectamente gobierna, y que el régimen es democrático, aun en el caso de que sólo una minoría de electores, designados de antemano por su clase o por su fortuna —minoría *aristocrática*— sea considerada como representante del pueblo. Se comprende, por tanto, la desviación sufrida por la palabra “aristocracia”: teniendo los gobernantes, muy generalmente, tendencia a gobernar, si no para ellos, sí por lo menos para su grupo, un régimen *político* aristocrático debe conducir, con un estatuto privilegiado para la minoría dirigente, a un régimen *social* aristocrático.

En cuanto a la repartición de las atribuciones gubernamentales, es posible imaginar que los titulares aristocráticos del poder lo ejerzan, ya en conjunto, colegialmente, o por delegación, o inclusive de las dos maneras a la vez, según los atributos: legislarán, así, en común, y confiarán el Ejecutivo a uno de ellos, que será su delegado.

En nuestros días, en los países modernos, el régimen aristocrático, tal como acaba de ser definido, ha desaparecido. El gobierno ya no pertenece de derecho a los nobles, a los ricos, a los más viejos, o a una o varias

118 Es, por lo menos, la tesis generalmente admitida: véase Duguit, *op. cit.*, 2a. ed., t. II, pfo. 47, pp. 606 y ss.; Delbez, *op. cit.*, pp. 386 y ss. En sentido contrario, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 173, 174, 198 y 199.

119 Volverá a tratarse más adelante, desde el punto de vista crítico, el principio monárquico en el sentido de hereditario: véase *infra*, núms. 137 y 138.

120 Véase *supra*, núm. 121.

categorías sociales con exclusión de otras. La elite de todas las clases tiene siempre una oportunidad superior de llegar a desempeñar las funciones gubernamentales, y éstas, con excepción de la función electoral en los países de sufragio restringido, no constituyen ya el monopolio de un grupo cualquiera, separado de la masa.

124. c) La *democracia*, en el sentido político del término (no en el sentido social)¹²¹ y en cuanto a la forma del poder (no en cuanto a su solución o a su origen),¹²² es el régimen en el cual el gobierno del Estado es ejercido por la masa de los individuos-ciudadanos, miembros del Estado, sea cual fuere la forma en que ellos se encuentren agrupados, individual o corporativamente.¹²³ Esta definición requiere comentario.

Incontestablemente, la democracia es el régimen de la masa o del número: en ello se diferencia de la aristocracia, en la que el poder está en manos de una minoría de ciudadanos. Sin embargo, como en los casos en que se realiza una obra común, y de parte de hombres libres, la unanimidad no podría ser siempre realizada, es preciso prever un modo de llegar a un acuerdo, y ese modo, en la democracia, es la ley de la *mayoría*. Poco importa la manera de determinar o de contar la mayoría: sucede, a veces, que esa mayoría se convierte en una minoría. En este caso, la democracia no es sincera,¹²⁴ pero cuando lo es, el régimen democrático es y no puede ser otro que un régimen mayoritario: es la mayoría de las opiniones en la masa la que da origen a la decisión.

¿Cómo considerar esta masa o esta mayoría? Nos apartamos aquí de la tesis de la *soberanía nacional*, que pretende hacer del “cuerpo entero de la nación”, con exclusión de los individuos, el titular y soporte de la soberanía, o mejor, de la autoridad en el Estado.¹²⁵ Se comprende, sin duda, el valor pragmático de la construcción. Se trata de dar a entender que la soberanía no existe en provecho de los individuos o de la suma de individuos que, por el voto o de cualquiera otra manera,¹²⁶ realizan los

121 Acerca de esta distinción, véase *supra*, núm. 120.

122 Acerca de esta distinción, véase *supra*, núms. 116, 122, texto y nota 14.

123 Respecto de este último punto, que concierne a la organización del sufragio, véase *infra*, núm. 143.

124 En la medida en que no es sincera, no es completa la democracia. Acerca de esta última hipótesis, véase *infra*, núm. 129.

125 Se encontrará la exposición de la tesis en Esmein, t. I, pp. 304, 314 (para el principio), 386 y 399 (para la aplicación del principio a la materia del sufragio). Comp., para la crítica, Barthélemy y Duez, pp. 74 y 75; Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., pp. 26 y 27.

126 Veremos a continuación que hay dos modos o dos clases de democracias: la democracia indirecta, que elige, y la democracia directa, que gobierna: véase *infra*, núm. 125.

actos de soberanía, sino que debe ser ejercida en interés de la “nación”, exclusivamente, es decir, de la comunidad de los nacionales en el espacio y en el tiempo.¹²⁷ Para apoyar este punto de vista, se ha ideado transferir la soberanía a la nación, dándole el goce exclusivo de la misma, mientras que los individuos-miembros no serían más que los mandatarios o los representantes de la nación soberana. Esta construcción no es más que una visión del espíritu. Supone entre la agrupación-Estado, es decir, la comunidad políticamente organizada, de una parte, y la colectividad de los individuos revestidos de cargos, por la otra, la existencia de un término intermedio: la nación, que sería distinta a la vez del Estado y de la colectividad, pero que realizaría este complejo: la colectividad de los ciudadanos queriendo y actuando para el Estado. En realidad, la nación, entendida como colectividad de individuos no representa nada fuera de los nacionales de hoy, de mañana y, si se quiere, de ayer, de los muertos. Sólo los individuos nacionales, las personas *físicas*, están en posibilidad de realizar *actos* de soberanía o de otra índole.¹²⁸

Sin embargo, están llamados a realizar esos actos de soberanía no en cuanto individuos y en su interés individual, sino en cuanto ciudadanos miembros del Estado. Se rechaza por ello la tesis llamada de la *soberanía popular*, en la que el gobierno del Estado está entregado al individualismo de las masas, como si cada individuo tuviese un derecho estricto a una parte alícuota de la soberanía, derecho del que podría hacer uso a su arbitrio, sin relación con el fin del Estado.¹²⁹ La verdad es que, en la teoría democrática, la soberanía es ejercida e incluso poseída¹³⁰ por los *individuos* de carne y hueso que componen el conjunto de los nacionales, no por una entidad-nación que no existe fuera de ellos, pero no es ejercida y poseída sino como una *función* al servicio del Estado. Se opone, de ordinario, la concepción “orgánica” de la soberanía *nacional*, a la concepción “inorgánica” de la soberanía *popular*, mas una y otra deben rechazarse: la soberanía nacional como irreal, la soberanía popular como anárquica. Hay una fórmula que es, a la vez, realista y orgánica: es la de la institu-

127 Se trata, evidentemente, de la nación en sentido político y no en el sentido étnico del término. Respecto de la nación en este último sentido, véase *supra*, núms. 11-13.

128 Véase *supra*, núm. 118, texto y nota 56. Además: *infra*, núm. 140.

129 Acerca de la tesis de la “soberanía popular”, que se atribuye a J. J. Rousseau (quizá erróneamente), véase Esmein, t. I, pp. 386 y 387; De la Bigne de Villeneuve, t. I, pp. 337 y ss. Comp. Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 140, penúltimo párrafo.

130 En lo que concierne a la distinción entre el *gocce* y el *ejercicio* de la soberanía (terminología equívoca), véase *supra*, núm. 117, texto y nota 49.

ción, en la que los individuos investidos de los cargos, sea cual fuere el régimen (democrático, aristocrático o monárquico) no tienen derecho de ejercerlos más que en el cuadro de la institución que funda ese mismo derecho.

En consecuencia, sería un error caracterizar a la democracia como régimen que reposa sobre un “dualismo fundamental”: el de la *nación* (o del pueblo o de los individuos, poco importa) y el *Estado*.¹³¹ Si la democracia consistiese en ese dualismo, que fatalmente debe degenerar en antagonismo, se llegaría a la destrucción del Estado, por la subordinación de éste y de su fin propio, el bien público, al particularismo de los elementos que componen la nación. La democracia, empero, no es necesariamente eso, ni en el Estado ni en ningún otro grupo privado o público. El pueblo no está llamado a mandar ni a hacer oír su voz en el Estado, sino en cuanto está ya integrado en el Estado, *qualitate qua*, y en vista de proveer a las exigencias específicas de la vida y del buen funcionamiento del Estado. De allí se sigue que la nación soberana, lejos de dominar al Estado, está al servicio del Estado, lo cual no quiere decir que el Estado mismo no esté al servicio de la nación, puesto que el bien público, fin del Estado, no existe para el Estado sino para la nación y los individuos particulares que la componen.

Mas un nuevo problema surge. ¿Cómo va a ejercer sus poderes la masa, que en el régimen democrático es titular del gobierno? ¿*Directa o indirectamente*?

III

125. a) Mientras más numerosos son los gobernantes, más dificultad tienen para realizar por sí mismos, colectivamente, los actos de la gestión gubernamental. En realidad, la dificultad no es más que de hecho: según las circunstancias, las materias y los casos, no es insuperable, y por ello tenemos derecho a imaginar la solución de una democracia *directa*, que no es, de suyo, contraria a la razón y a la naturaleza. No merece condenación más que en el caso en que de hecho no estuviese el sistema en aptitud de responder a las exigencias de la función gubernamental. Sin em-

131 Así, por ejemplo, M. Prélot (“Les principes du gouvernement fasciste”, *Archives de philosophie du droit*, 1934, cuadernos 3-4, pp. 104-106; *L'Empire Fasciste*, núm. 31, pp. 137-141; núm. 35, pp. 158-163) quien opone a la democracia, así comprendida, una *estatocracia*, que sería la concepción fascista.

bargo, es preciso admitir que un régimen integral de democracia directa no es practicable casi en ninguna parte. Rousseau mismo, que, lógico con sus principios, no concebía la democracia más que en forma directa, concede que no podría extenderse al Ejecutivo, y que es necesario, pero suficiente, que el pueblo elabore las leyes.¹³² Pero aun así limitada, la democracia directa se resiente, en nuestros Estados modernos, de la dificultad del gran número: ¿cómo va a ser posible que una asamblea de millones de individuos ejerza el Poder Legislativo? ¿Cómo siquiera reunir, de una manera o de otra, con o sin desplazamiento, multitudes tan enormes? Puede echarse mano de la ciencia para aproximar materialmente a los hombres, pero el trabajo legislativo jamás se compaginará con ejecutantes innumerables y dispersos.¹³³

Existen, empero, aplicaciones parciales y más o menos inmediatas del sistema de democracia directa en las diferentes especies de recursos al pueblo, como el *referéndum*, en que se ve a aquél participar, por vía de aceptación o de rechazo, a veces por vía de iniciativa, en la elaboración de ciertas medidas de orden legislativo o incluso propiamente gubernamental,¹³⁴ como el *abberufungs recht*, que es el derecho para un cierto número de electores, de exigir un *referéndum* sobre la disolución, por el Poder Ejecutivo, de la asamblea electa; como el *recall*, que es el derecho para un cierto número de electores de exigir que tal o cual titular de cargo designado por elección, aunque se trate de un juez, sea sometido a reelección antes de la expiración del término legal; o también el caso de las jurisdicciones populares (jurado, etcétera), en que la decisión del hecho litigioso es confiada, no ya a jueces simplemente electos por el pueblo o escogidos de entre el pueblo, sino a jueces que son el pueblo mismo en pequeña escala.

Por características que sean estas aplicaciones, siguen siendo, sin embargo, demasiado especiales, y, en suma, demasiado insignificantes para justificar el término de democracia “semi-directa”, por medio del cual se les acostumbra llamar. En total, aun suponiendo que una u otra de esas instituciones, o todas juntas, figurasen en la Constitución de un pueblo, no podría decirse que ese pueblo se gobernase a sí mismo sin intermedia-

132 Para las referencias, véase *infra*, núm. 128, nota 39.

133 Acerca de la democracia *directa*, véase Esmein, t. I, 8a. ed., pp. 435 y ss. Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 38, pp. 473 y ss.; Barthélemy y Duez, pp. 83-85.

134 Acerca del *referéndum*, véase Hauriou, pp. 547 y ss. Respecto del “gobierno semi-directo” y sus aplicaciones modernas, véase Barthélemy y Duez, *op. cit.*, pp. 112-123.

rios, por lo cual resulta en cierto modo exagerado calificar de democracia directa a la helvética, so pretexto de que practica, con bastante largueza, el *referéndum*: ¿son tantos y tan importantes los dominios de la acción gubernamental que escapan completamente al imperio del *referéndum*!

126. b) La verdad es que, en la mayoría de los países y en la mayoría de los casos, el pueblo confía a otros el cuidado de ejercer, bajo su control más o menos estrecho y efectivo, las principales funciones del poder. En otros términos, la forma de gobierno democrático más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable, es la de la democracia *indirecta*, llamada también *representativa*.¹³⁵

Mas la palabra “representativa” tiene, en el caso, un sentido especial. No significa tan sólo que los gobernantes representan al pueblo, a la nación: en este sentido amplio, el régimen monárquico o régimen de gobernante único (igual a monocracia) puede ser llamado representativo, desde el momento en que dicho gobernante ha recibido, de alguna manera, su designación del pueblo y gobierna en su nombre, en lugar de pretender tomar de Dios o de sí mismo el derecho de gobernar en su propio nombre.¹³⁶ En este sentido, la idea representativa se opone a la idea del derecho divino. Sin embargo, el gobierno de uno solo, aunque fuese representativo en este sentido, no es el gobierno *de todos*. La democracia es llamada representativa en el sentido estricto de que el pueblo mismo gobierna o se considera que gobierna, pero por medio de representantes agrupados en instituciones (Parlamento), y que él elegirá según las conveniencias, en el cuadro de la ley del Estado, por la vía de una elección válida por un tiempo limitado. Quien dice democracia indirecta, dice, pues, libre *elección* de representantes o mandatarios: si los titulares del gobierno o, por lo menos, los que dan impulso al gobierno, no son elegidos por el pueblo, el poder, en lo que respecta a sus titulares actuales, podrá tener, si se quiere, un *origen* democrático, gracias al *consensus* popular, pero, *en sí mismo*, nada tendrá de democrático, desde el momento en que el pueblo no participa en el ejercicio del poder por el procedimiento electivo.¹³⁷

135 Acerca del gobierno (democrático) representativo, véase Hauriou, *op. cit.*, pp. 146 y ss.; Duguit, 2a. ed., pfo. 39, pp. 494 y ss.; Barthélemy y Duez, pp. 86-111. Comp., en un sentido muy diferente, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 42-50 y ss.

136 Acerca del derecho del pueblo de escoger el régimen que, en este sentido, lo representa, véase *supra*, núm. 110.

137 Véase *supra*, núm. 122, texto y nota 14. Comp. en sentidos diversos, Hauriou, *Précis*, pp. 147-150; Barthélemy y Duez, pp. 89 y 90.

127. Agreguemos que hay dos maneras muy diferentes de comprender la *representación* del pueblo por sus elegidos.

La primera interpretación, que es la de la *delegación* pura, procede de la tesis de la soberanía popular inalienable. De acuerdo con esta tesis, el pueblo puede, si lo prefiere o por necesidad, entregar el ejercicio del poder a hombres de su elección, que obrarán en su nombre, mas esta elección jamás podrá tener el efecto de conferir al electo la menor partícula del poder: éste quedará por entero en el pueblo, que es incapaz de enajenarlo. En consecuencia, el papel del electo es el de un delegado, ligado por la voluntad del pueblo e incapaz de externar ninguna otra voluntad que no sea la del pueblo.¹³⁸ Lógicamente, esta concepción debería traer consigo el mandato imperativo: por definición, los delegados están hechos para recibir órdenes, y también la revocación *ad nutum*: si los delegados desobedecen o simplemente dejan de agrandar, el mandante tiene derecho de despojarlos del mandato. Sin embargo, la lógica no ha triunfado: el mandato imperativo está prohibido de ordinario, y los representantes electos no son destituibles antes de la expiración del término asignado a su delegación. No hay que disimularlo: estas soluciones implican no sólo atenuación, sino *contradicción* del principio de la delegación, de suerte que, a decir verdad, éste ya casi no tiene existencia real. La idea persiste, empero, como una fuerza y su influencia es poderosa. Especialmente por ella se explica el predominio, en ciertos países, como Francia, de los cuerpos directamente elegidos sobre los poderes no surgidos de la elección, así como la tendencia a la usurpación, de los cuerpos elegidos, sobre la función propiamente gubernamental. Más aún, el principio tiende a enervar las soluciones positivas que lo contradicen: si legalmente está proscrito el mandato imperativo, ¿quién osaría afirmar que, de hecho, no produzca efectos con mucha frecuencia? Desquite de la idea sobre los compromisos prácticos.¹³⁹

En el lado opuesto del principio de la delegación —o de su espíritu— se encuentra el principio de una *representación* que podría llamarse *libre*, en el sentido de que el electo, aun siendo hombre de confianza de sus

138 Contrariamente a lo que dice Hauriou, pp. 169 y 170, no parece exacto que la doctrina de la delegación haya sido la de la Revolución francesa. La Constitución de 1791 habla, ciertamente, de una delegación, por la nación, de sus poderes; mas, por una parte, el mandato es otorgado por la colectividad-nación a la colectividad de representantes; y por otra, el mandato es general: sólo tiene por objeto el buen cumplimiento de las funciones, fuera de toda instrucción concreta.

139 Comp., acerca de la idea de delegación, Hauriou, *Précis*, pp. 171-174. Además: Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 33, pp. 413 y ss.; Esmein, 8a. ed., t. I, pp. 435 y 436; Barthélemy y Duez, pp. 91-104.

electores, conserva una personalidad distinta de éstos y, por consiguiente, su libertad y su responsabilidad. Del pueblo no recibe más que su *elección*, no sus *poderes*, que tiene el derecho y el deber de ejercer libremente, en nombre del Estado y con la sola preocupación del bien público. Esto no lo libera de la obligación de informarse de la opinión pública e, incluso, en cierta medida, tenerla en cuenta, puesto que el factor de la opinión interviene para la integración de un bien público concebido de manera práctica y realista. No le relevará, tampoco, del deber de rendir cuentas al pueblo, de una manera o de otra, acerca del cumplimiento de su función, ya que la responsabilidad acompaña siempre a la libertad, pero de cualquier modo, el representante electo sigue siendo independiente, en derecho si no siempre de hecho, y podrá ciertamente reprochársele que sirva mal al bien público, mas no de haber desobedecido a sus pretendidos mandantes.¹⁴⁰

128. Es preciso reconocer, sin embargo, que la llamada democracia representativa no es, propiamente hablando, democracia; se distingue ya profundamente de ella en el sistema de la *delegación*, y se aleja bastante de la misma en el sistema de la *representación libre*. Todo lo que es atribuído a los representantes es, a decir verdad, quitado al pueblo. Por lo cual Rousseau no admitía, por lo menos en lo que concierne al Poder Legislativo, ninguna clase de representación, ni siquiera bajo la forma de delegación: “Los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, no son más que sus comisarios y nada pueden realizar en definitiva. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula: no es una ley”.¹⁴¹ El pueblo debe, pues, intervenir de manera *directa* en cada acto de la legislación, por lo menos por medio de la ratificación, y si ha nombrado diputados para elaborar las leyes, los proyectos votados están sometidos necesariamente a *referéndum*. En apoyo de esta solución, Rousseau invocaba dos razones, una teórica: la soberanía “consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa”; y la otra, muy práctica: “El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca: no

140 Comp. con la teoría de la “investidura” propuesta por Hauriou, en sus *Principes de droit public*, 1910, pp. 434 y ss. Pero véase, para la crítica, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 81-84.

141 J. J. Rousseau, *Du contrat social*, libro III, cap. XV, edición Beaulavon, p. 271. Rousseau no admitía la delegación (como necesaria, ciertamente: véase p. 273) más que en lo que concierne al Poder Ejecutivo, pero con todas las consecuencias implicadas en la idea de delegación, comprendiendo la posibilidad de revocación *ad nutum* (véase libro III, cap. I, p. 211).

lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son electos, es esclavo, no es nada”.¹⁴²

¿Cómo, en efecto, llamar soberano a un pueblo que no participa para nada en los actos constitutivos de la soberanía? Sin duda que los que materialmente mandan, incluyendo a los diputados que hacen las leyes, son electos por el pueblo y, por tanto, cabe pensar que serán influenciables por la voluntad del pueblo. Mas, a pesar de todo, la voluntad de los diputados, aisladamente o en conjunto, no es la voluntad del pueblo, y jamás se tendrá la seguridad de que la ley votada por el Parlamento habría sido votada o aprobada por el pueblo.

A este respecto, la idea de la representación y del mandato es engañosa. En el sentido estricto del término, que es el sentido del derecho civil, el mandatario, ya sea general o especial, representa verdaderamente al mandante: en el cuadro de los poderes concedidos y de las instrucciones trazadas, obra en nombre del mandante y sus actos comprometen a éste, del que, en alguna forma, es el *alter ego*. En derecho público no hay nada de eso: en realidad el papel del pretendido mandante —que no es ni la nación ni el cuerpo electoral sino cada individuo investido del sufragio— se limita a elegir, no a un mandatario o a un delegado, sino a un hombre encargado de funciones que, en el seno de una asamblea, va a colaborar libremente en la redacción de las leyes. Una vez votada la ley, el pueblo no tiene ninguna libertad de rehusar su obediencia so pretexto de desconformidad entre su voluntad y la voluntad de sus pretendidos mandatarios, y no está en aptitud de manifestar su desaprobación sino *a posteriori*, cuando se efectúen nuevas elecciones, dando su voto a los adversarios de la ley que critica. No lo hará, sin embargo, en todos los casos, puesto que las elecciones versan, no sobre tal o cual medida particular, a la que el pueblo podría ser hostil, sino sobre una política general con la cual estaría de acuerdo.

El “veredicto” del cuerpo electoral, que se produce muy de tarde en tarde y que tiene una significación imprecisa, está, pues, muy lejos de equivaler a una intervención directa, ni siquiera a una representación efectiva del pueblo en las medidas decretadas por el poder. Con el sistema de una representación puramente electoral, la soberanía no se encuentra más que vaga y originariamente en el pueblo: el poder real, inmediato, salvo ciertos riesgos de reacciones populares, reside en los representan-

142 J. J. Rousseau, *op. cit.*, edición Beaulavon, p. 271.

tes.¹⁴³ Se comprende, por tanto, que el pueblo no quiera contentarse siempre con elegir, sino que pretenda a veces hacer presión sobre sus representantes a efecto de obtener de ellos las medidas que él mismo tomaría si tuviese la realidad del poder. El “gobierno de las masas” no es, a este respecto, sino una tentativa de ejercicio de la soberanía directa del pueblo —o más exactamente, de una fracción del pueblo— sobre sus representantes.

Observemos, además, que el cuerpo electoral llamado a pronunciar el veredicto y, en este sentido, a ejercer la soberanía, está lejos de confundirse con el pueblo entero, incluso adulto: numerosas categorías de individuos están a menudo excluidas del derecho de sufragio, como pasa con las mujeres.¹⁴⁴ Por otra parte, las circunscripciones electorales son múltiples, y a menudo desiguales, de tal suerte que la fuerza de los votos varía según las circunscripciones. Recordemos, en suma, que las elecciones se hacen siempre por mayoría, sistema ineluctable sin duda,¹⁴⁵ que puede ser corregido por medio de la representación proporcional de las listas y de los partidos, pero que deja siempre sin representación a un número más o menos grande de electores que constituyen la minoría.¹⁴⁶

129. Según la lógica del principio democrático, aun en la democracia indirecta, todas las funciones de gobierno deberían ser electivas, comprendiendo entre ellas las funciones judiciales: ¿se concibe que existan poderes de representación o de delegación cuyos titulares no fuesen nombrados por la autoridad que da el mandato o la delegación? Todas las funciones de gobierno deberían ser también temporales: ¿se conciben representantes perpetuos e inamovibles? Sin embargo, de hecho no sucede así. En primer lugar, la mayoría de las veces, los jueces de todo orden están sustraídos a la elección popular y son nombrados por el Poder Ejecutivo: se ha creído que el pueblo no estaba capacitado para discernir acerca de la competencia de los candidatos.¹⁴⁷ Es verdad que el Poder Judicial es considerado de ordinario como un poder extraparlamentario, jurídico y técnico. Tomemos, entonces, el Poder Ejecutivo. Pues bien, en los países en que hay reyes, la monarquía puede ciertamente representar a la nación en el senti-

143 Véase, en el mismo sentido, Vareilles-Sommières, *op. cit.*, pp. 316-318; Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 4, p. 29. Comp. Barthélemy y Duez, pp. 88 y 89.

144 Acerca del carácter “empírico” del procedimiento electoral, véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 149.

145 Véase, respecto de la “ley” de la mayoría, Esmein, 8a. ed., t. I, pp. 329 y 330.

146 Comp. Vareilles-Sommières, pp. 318-320; Duguit, t. II, pfo. 4, pp. 28 y 29.

147 Acerca del nombramiento de los jueces por el gobierno, véase *infra*, núm. 178.

do de que ésta ha escogido o aceptado el régimen de realeza hereditaria,¹⁴⁸ pero el monarca mismo deriva su título inmediato, no de la elección sino de la herencia. Aun en el régimen republicano, el jefe del Estado no es siempre nombrado directamente por el pueblo: así, por ejemplo, el presidente de la República Francesa, electo por un colegio compuesto por miembros de la Cámara de Diputados, electos todos por el pueblo, y por miembros del Senado, electos en segundo grado por colegios electorales restringidos (diputados, consejeros generales, consejeros de distrito, delegados senatoriales electos por los concejos municipales). En cuanto a los ministros, casi en todas partes son designados más o menos libremente por el jefe del Poder Ejecutivo, o a veces, como en Suiza, por las asambleas (por lo menos para la Confederación, si no para los Cantones).

Quedan, como electos del pueblo y representantes suyos, los miembros de las asambleas llamadas legislativas, cuyo papel es, seguramente, considerable, en razón de la importancia del Poder Legislativo en el Estado (sin contar las atribuciones de control del Poder Ejecutivo), pero que no se podría considerar como el agente de la más elevada función de la soberanía, sino en virtud de una identificación exagerada de la soberanía y del Poder Legislativo.¹⁴⁹ Precisa aún subrayar: 1o.) que todas las asambleas legislativas no son electas, ocurriendo así, a menudo, con la cámara alta, cuyos miembros son designados, en todo o en parte, por herencia o por nombramiento real; 2o.) que los miembros de la cámara alta pueden ser designados, en todo o en parte, por elecciones de segundo grado o por “intra-opción”.¹⁵⁰

De este análisis aplicado a los hechos, es decir, a las realidades constitucionales, fuera de toda “construcción” jurídica o de otra naturaleza, resulta esta conclusión, que no es, en sí misma, más que una constatación despojada de toda apreciación crítica: que el régimen democrático del gobierno del pueblo por el pueblo o de la nación por la nación, no llega a realizarse más que en una forma muy aproximada e incluso lejana, en primer lugar en razón de su carácter *indirecto*, que deja siempre un margen de autonomía al representante, aun cuando no sea más que delegado, y luego, en razón del carácter *limitado* de la elección, que, por una parte, no

148 Véase *supra*, núms. 125 y 126.

149 Habrá ocasión de volver a tratar este punto, al estudiar la cuestión de la importancia respectiva de los poderes: véase *infra*, núms. 159 y 160.

150 Es el caso, por ejemplo, del Senado francés, como acaba de decirse, y del Senado belga, cuyos miembros son elegidos, en parte, por los Consejos provinciales, y en parte, por “intraopción” (véase 182, nota 149).

se extiende a todos los poderes y, por la otra, no engloba más que a una fracción del pueblo. Así, las democracias modernas más radicales, lejos de significar plenitud de poderes en manos del pueblo, equivalen de hecho a una *cierta* participación del pueblo en el gobierno.¹⁵¹ El pueblo tiene alguna palabra que decir en el gobierno, y no siempre la última palabra, pero nada más. De esta manera se explica que, desde diversos ángulos, a la derecha y a la izquierda, los observadores del régimen democrático “minimalista”, que es el nuestro, hayan podido entenderse sobre la base de la fórmula de la “mentira democrática”. Mentira, seguramente, si se hace referencia a la etimología de la palabra democracia o a ciertas proclamaciones electorales, pero quizá también verdad, si se piensa en las exigencias de un buen gobierno, que postula el equilibrio y la moderación más que el extremismo lógico.

130. Pero sea cual fuere la dosis de democracia real que encierran los regímenes llamados democráticos, lo cierto es que la participación del pueblo en el gobierno basta para caracterizar y diferenciar esos regímenes. En donde el pueblo participa en el gobierno, aunque sea por la vía indirecta de la elección, ya no se podría hablar, en derecho, ni del gobierno de uno solo ni tampoco del gobierno de algunos. Imposible, por ejemplo, reducir el régimen de la democracia representativa a una especie de aristocracia política en la que la elección popular no serviría más que para designar una minoría de gobernantes reales, no teniendo el procedimiento electoral más que un valor de determinación, con el mismo título que el nacimiento, la riqueza o la designación por suerte.¹⁵² Hay, entre los dos regímenes, esta diferencia esencial: que en el régimen *aristocrático* la minoría gobernante ejerce el poder en virtud de una cualidad que le es propia (habiendo tenido la posibilidad el pueblo, previamente, de admitir o aceptar el régimen), mientras que en el sistema de la *democracia representativa* la elección por el pueblo, en virtud de la confianza del pueblo, es verdaderamente la creadora del título del electo, de tal suerte que en caso de no-reelección, al cabo de un término que en realidad es bastante corto, ese título desaparece y el antiguo diputado vuelve al lugar de donde salió. En la democracia representativa, como en la aristocracia, el poder

151 Acerca de la participación de los ciudadanos en el gobierno, considerada como colaboración entre el poder mayoritario (del pueblo) y el poder minoritario (de las instituciones), véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 134-136.

152 Así es como Vareilles-Sommières (*op. cit.*, p. 318) ve en las democracias indirectas, “aristocracias u oligarquías electivas”. Hauriou, por su parte, no ve allí más que “aristocracias de instituciones” (no de individuos) (*Précis*, p. 141, nota 7).

está, ciertamente, en manos de *unos cuantos*, pero en condiciones diferentes, pues el representante electo no tiene la libertad del gobernante “aristócrata”, toda vez que está sometido a reelección y, por ese solo hecho, a una cierta responsabilidad ante el pueblo.¹⁵³

Sería un error, asimismo, no ver en el régimen democrático más que el aspecto puramente electoral. En efecto, la elección supone un conjunto de condiciones de vida política que pueden ser denominadas con una palabra: el *régimen de opinión*, con todas sus consecuencias: publicidad de los hechos y palabras de los electos, derecho de libre discusión y de crítica (libertad de reunión, de prensa...), formación de partidos políticos encargados de instruir al pueblo y disciplinarlo desde el punto de vista político.¹⁵⁴

Por lo cual los regímenes *plebiscitarios*, aunque electorales, no son democráticos, porque la libertad y los medios de ilustrarla carecen de existencia. En lugar de elegir, es decir, de juzgar de una manera independiente, el pueblo se abandona a un hombre que es, de antemano, su dueño, o que le reclama a menudo con amenazas que lo reconozca como tal. El espíritu del gobierno democrático está ausente de tales procedimientos, que tratan de recubrir de una apariencia democrática a regímenes esencialmente monárquicos, dictatoriales.

En definitiva, como lo muestra esta sumaria exposición, las formas políticas no existen casi nunca en estado simple. Ha podido tomarse, como punto de partida del análisis, el número de los gobernantes, porque el número se encuentra en la base de las formas simples de gobierno y las formas complejas no son jamás sino una mezcla de las formas simples. Mas, de hecho, las formas políticas del Estado moderno están siempre más o menos mezcladas. Si la monarquía pura no existe ya (salvo el caso de las dictaduras, que no hay que olvidar), la democracia pura tampoco existe ni existirá jamás. Y es que el gobierno es un asunto complejo, que entraña *funciones* distintas (legislativa, gubernamental, judicial...), *momentos* distintos (deliberación, decisión, ejecución...) y *papeles* distintos (acción y control...), en los que el gran número, o el pequeño número, o

153 Es lo que reconoce también Vareilles-Sommières, p. 317.

154 Respecto de esta idea, de que el gobierno representativo está fundado en la confianza y en la opinión, véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 158-164 y 180-182; Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., París, 1937, pp. 22 y 23. Especialmente, acerca de la idea de publicidad de los actos de los gobernantes, véase Barthélemy y Duez, *op. cit.*, pp. 107-111.

bien uno solo, deben intervenir, ya separadamente, cada uno en cierto dominio, ya en conjunto, en una combinación equilibrada y orgánica.¹⁵⁵

IV

131. Mas no basta describirlas. Es preciso emitir algunas reflexiones críticas acerca de las diferentes formas de gobierno que acaban de esbozarse. Y, puesto que las disputas surgen en torno del régimen democrático, habrá que preguntarse:

1o. Si es legítimo y oportuno que el pueblo participe de una manera determinada en el ejercicio del poder (principio del gobierno llamado democrático);

2o. Puesto que participa, con mayor frecuencia por vía de elección de representantes (principio de la democracia llamada representativa), ¿cuál es el valor del procedimiento electivo aplicado a la elección de los titulares de la autoridad pública?

En cuanto al *principio del gobierno democrático*: si la democracia no es el *único* régimen legítimo, como lo pretenden los doctrinarios de la soberanía popular inalienable,¹⁵⁶ es, desde luego, legítima, y, a condición de que el pueblo que se considere sea capaz de participar en el gobierno, es posible que pueda reivindicar, fundadamente, esta participación a título de derecho.

En vano ha de buscarse el argumento que pueda oponerse a la tesis así formulada.

Descartemos, *incontinenti*, el sofisma que consiste en decir que el pueblo gobernado no podría ser al mismo tiempo gobernante. ¿Los gobernantes, por su parte, no son también gobernados? ¿Acaso no están sometidos como el resto del pueblo a las leyes que han dictado? La verdad es que aun admitiendo una identidad de hecho entre el pueblo gobernante y el pueblo gobernado —lo que no viene necesariamente al caso, dadas las múltiples acepciones de la palabra “pueblo”—¹⁵⁷ el sujeto que se supone idéntico no es gobernado y gobernante al mismo tiempo, y con ello basta

155 En todos los desarrollos que preceden, como en todos los que habrán de seguir, se parte de la hipótesis del Estado *unitario*, pues tratándose del Estado *federal* surge otra complicación, que es la de la intervención de los Estados-miembros en la organización del gobierno del Estado federal. Volverá a tratarse esta cuestión en el capítulo de la descentralización: *infra*, núm. 195.

156 Para la refutación de esta tesis, véase *supra*, núms. 118 y 119.

157 Es la respuesta de Billuart, *Tract. de legibus*, artículo 4o.: la comunidad puede ser considerada, ya colectivamente, como un cuerpo moral, ya distributivamente, en cada uno de sus miembros.

para salvar el reproche de contradicción. Tampoco podría decirse, con un autor nacional-socialista, que: “El contrasentido de la constitución liberal y democrática es querer que el individuo sea un elemento constitutivo del Estado y, al mismo tiempo, deba gozar de la mayor independencia con respecto a él”.¹⁵⁸ Evidentemente que si el Estado nada tiene que hacer con el individuo, si está al servicio del “pueblo” entendido como una entidad superior con respecto a la cual el individuo no cuenta, la contradicción es patente. Si, por el contrario, el Estado está al servicio del bien público, que incluye entre sus elementos el cuidado del derecho individual y de la personalidad humana, la conclusión debe ser deseada. La crítica no afecta más que a cierta concepción, inadmisibles, de la democracia, según la cual existiría un “dualismo fundamental” del Estado y de la nación.¹⁵⁹

Positivamente, empero, pueden invocarse, en apoyo del derecho de participación, las breves consideraciones siguientes.

Es innegable, en primer lugar, que el pueblo, en su generalidad y en cada uno de sus miembros, está *interesado* en la obra del Estado y, por consiguiente, del gobierno, por un doble motivo: en razón de la repercusión inevitable del bien y del mal público sobre las situaciones particulares, y en razón de las cargas que la vida política reclama de la colectividad. Mas, como de inmediato se reconoce, este interés, que constituye un elemento importante del problema, no es por sí solo decisivo. No es exacto pretender, con Esmein, que el gobierno *para* el pueblo requiera de suyo el gobierno *por* el pueblo,¹⁶⁰ pues esta tesis conduce al principio de la democracia necesaria y a la consideración de este régimen como el único legítimo, con exclusión de los demás.¹⁶¹ Se requiere, además, que el pueblo tenga la conciencia del bien público, así como que haya una primacía del bien público con relación a todos los bienes particulares, y, además, que

158 Huber, *Wesen und Gestalt der politischen Verfassung*, p. 34, citado por Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, t. I, núm. 108, p. 110. Véanse también los textos citados en el núm. 115, p. 116, y el análisis de las ideas de C. Schmitt, anexo II, pp. 232 y 233.

159 Véase *supra*, núm. 124, texto y nota 29.

160 Esmein, *Traité*, 8a. ed., t. I, p. 312: “De allí (de que la autoridad existe *para* todos) se saca esta consecuencia igualmente difícil de objetar: que lo que está establecido en interés de todos debe ser regulado por los interesados, por la voluntad general, participando todos los ciudadanos en ese establecimiento, con la salvedad de la ley de la mayoría. Es, por una parte, el derecho de cada quien, y es también el medio práctico para asegurar la buena administración de los intereses generales”. Igualmente, Barthélemy y Duez, pp. 70 y 71. Comp. S. Trentin, *La crise du droit et de l'État*, pp. 187-192.

161 Para la crítica, véase *supra*, núm. 118.

el propio pueblo tenga alguna competencia para discernir los fines del bien público así como los medios propios para realizarlo. La cuestión consiste, pues, en saber si en un caso concreto reúne el pueblo esas cualidades de *aptitud política*, en ausencia de las cuales no está capacitado para participar en la función gubernamental.

La respuesta, a este respecto, no podría ser dada ni por el pueblo mismo ni por los gobernantes actuales, que son partes en la controversia: como en cada caso en que un pueblo y sus gobernantes discuten en torno a lo que concierne a sus derechos fundamentales (así, por ejemplo, las cuestiones de la legitimidad del título de los gobernantes, del mal ejercicio del poder, del derecho del pueblo a participar en el gobierno...), la decisión corresponde, a falta de una instancia organizada para solucionar semejantes litigios, a la opinión de personas prudentes, sea cual fuere el lugar que éstas ocupen, entre el pueblo o entre los gobernantes, fuera de toda consideración de categoría, incluso nacional. Sentencia muy incierta, sin duda, y susceptible siempre de controversia, pero que es la única que puede poner fin al conflicto en condiciones de imparcialidad suficiente.

Ahora bien, he aquí cuál sería probablemente la opinión de las personas prudentes. A la cuestión planteada no se puede, evidentemente, dar una respuesta absoluta, positiva o negativa, válida para todos los tiempos, para todos los países y para todas las capas de la población. En los comienzos del Estado, cuando éste, creado por un hombre o por una aristocracia, no ha entrado aún en las costumbres, el pueblo casi no tiene el sentido del Estado: está enteramente preocupado con sus intereses particulares, personales, profesionales, locales... Mas, en nuestros días, y en los países occidentales, con la larga experiencia que el pueblo ha adquirido del Estado y de la vida política, no es temerario sostener que el pueblo, en su generalidad, no es ni más ni menos apto para participar en el gobierno que los gobernantes mismos para gobernar. Esta no es una escapatoria ni una humorada. Quiere decirse que las condiciones de aptitud de los gobernantes no están mejor demostradas que las del pueblo y que, en todo caso, cada régimen tiene tanto sus inconvenientes como sus ventajas, inherentes a su propia estructura.

El pueblo, aun en nuestros países educados políticamente, es todavía, sin distinción de clases, muy poco desprendido de los intereses particulares, demasiado ignorante de las exigencias del Estado para pretender intervenir en la gestión de la cosa pública: tal es la objeción, enunciada en

términos moderados.¹⁶² A ello se responderá que si la observación es cierta respecto a ciertos individuos, no es válida, en cambio, para todos: en todas las clases hay una elite que puede guiar a las masas. En cuanto a los verdaderos ineptos, queda la posibilidad de excluirlos, lo que constituye otro problema: el de determinación.¹⁶³ Observemos, por lo demás, que en la práctica la cuestión se suscita menos en cuanto a la aptitud para *gobernar* que en cuanto a la aptitud para *elegir a los gobernantes*. Una cosa es gobernar por sí mismo, hacer las leyes o simplemente ratificarlas, y otra es elegir hombres competentes y abnegados que tendrán la responsabilidad del gobierno. Si la segunda función requiere tan buen sentido como la primera, no exige, en cambio, la misma habilidad técnica.¹⁶⁴

Mas, de su parte, los gobernantes, sea cual fuere el régimen —monárquico o aristocrático— ¿se encuentran siempre y necesariamente al abrigo, ya de la incompetencia, ya de ciertas pasiones extrañas al interés general, como el vértigo del poder, el espíritu de partido o de clase? Más aún, ¿tienen siempre la verdadera noción de “lo político”, del fin exacto y del papel del Estado, de sus derechos y de sus límites?¹⁶⁵ Precisamente a causa de esos peligros, la participación del pueblo en el gobierno es útil a los gobernantes: les sirve de control y de freno, pues el temor del pueblo es, para los que se sintiesen inclinados a abusar del poder, el principio de la sabiduría. Además, ello les ilustra acerca del estado de la opinión, contra la cual es imposible gobernar, y los aproxima a los súbditos en solicitud de una colaboración basada en la confianza. En fin, por su posición misma, el pueblo tiene, más que los gobernantes, el sentido del derecho individual y de la libertad. Sin pretender, con Hauriou, fundar la libertad política sobre un derecho de legítima defensa de esas libertades originarias que pertenecían a la comunidad nacional antes de su incorporación en el Estado,¹⁶⁶ punto de vista individualista e incompleto de la función gubernamental, es preciso admitir, sin embargo, que el derecho individual y las libertades de la vida civil constituyen valores humanos, elementos primordiales del bien público, que el poder se arriesga a menudo a descono-

162 Véase, por ejemplo, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 261-265, 299 y 300. Comp., para la crítica nacional-socialista, Mankiewicz, t. I, núm. 108, p. 113; núm. 114, p. 116.

163 Acerca de la determinación de los titulares del derecho de sufragio, véase *infra*, núm. 147.

164 Sin caer, sin embargo, en el lirismo de Montesquieu (quien consideraba en realidad, un cuerpo electoral totalmente aristocrático): “El pueblo es admirable para escoger a aquellos a quienes debe confiar alguna parte de su autoridad” (*Esprit des lois*, libro II, cap. II). Véase, en cambio, en sentido contrario, Barthélemy y Duez, p. 125.

165 Véase, en sentido contrario, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 134-139.

166 Véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 136 y 137. Además, pp. 84 y 85.

cer, so pretexto de una disciplina necesaria al Estado, pues si el peligro del Estado democrático es la debilidad del poder, el del Estado no democrático es el despotismo de un individuo, de una clase o de un partido.

En definitiva, la participación del pueblo en el gobierno responde a un pensamiento de equilibrio entre dos principios a la vez contrarios y complementarios: por una parte, el principio de *autoridad* al servicio del interés general, representado por individuos que bien pueden ser jefes, pero que no por ello dejan de ser falibles; y, por otra, el principio de *libertad*, que bien puede encubrir intereses egoístas, pero que no por ello deja de ser, en la práctica, la salvaguarda del derecho individual.

132. Este equilibrio, exigido por la naturaleza de las cosas humanas,¹⁶⁷ presenta además varias ventajas, cuya importancia no podría ser jamás sobreestimada.

En primer lugar, es factor de evolución pacífica: el pueblo, cuyas reacciones no serán jamás excluidas indefinidamente —buena prueba es la propaganda a que se entregan los regímenes llamados autoritarios—¹⁶⁸ es puesto en situación de manifestar su sentimiento de manera regular y ordenada, sin tener que recurrir ni a las actividades subterráneas ni al estallido de las revoluciones: la democracia hace así oficio de “válvula de seguridad”.

Además, la combinación democrática proporciona al poder medios de conversión: mientras que los regímenes de gobierno personal están sometidos al dilema del éxito o de la ruina, las democracias pueden darse el lujo, fatal e ineluctable, de cometer faltas, encontrando en su propio principio el medio para hacer virajes y reajustes oportunos. No olvidemos tampoco que el poder personal, a menos de estar completado por la herencia, muere con la persona de su titular, mientras que la democracia dura tanto como el pueblo mismo: de cierta manera puede decirse, sin incurrir en paradoja, que la democracia encarna la continuidad, con mayor razón que la monarquía; aunque ésta sea hereditaria, resulta siempre vitalicia, ligada a la vida de un hombre. Los pueblos, en cambio, varían menos que los hombres.

En suma, el régimen democrático implica una cierta mediocridad, que, en conjunto, ofrece menos inconvenientes que los azares o los peligros del poder personal: si el príncipe o el dictador es malo, todo es malo,

167 Habrá ocasión de volver a tratar de este equilibrio al hablar de la “democracia coronada”: véase *infra*, núms. 137 y 138.

168 Acerca del “encuadramiento de las masas” en el sistema fascista, véase Prélot, *L'Empire fasciste*, núms. 45-47, pp. 201-209.

y el mal no tiene compensación ni remedio. En el pueblo, por el contrario, en el que el bien y el mal están mezclados, está abierto el camino a los buenos para esforzarse en triunfar sobre el mal y conquistar a la masa.

Desde todos los puntos de vista, pues, en los pueblos adultos, políticamente educados, la participación del pueblo en el gobierno se encuentra justificada, por lo menos en su principio.¹⁶⁹ Colocándose en un plano ideal, precisa decir más. Por una parte, el individuo humano no es verdaderamente hombre, hombre completo, sino cuando se eleva al nivel del ciudadano, en el sentido verdaderamente activo de la palabra, interesándose en los asuntos de la comunidad y llamado a representar en ella un papel de dirección o por lo menos de control.¹⁷⁰ Por otra, el Estado mismo ganará en cohesión y su “personalidad moral” se fortalecerá, en la medida en que los ciudadanos miembros suyos estén más íntimamente asociados a su vida y a su acción.¹⁷¹

No basta, pues, reconocer al pueblo, como único derecho natural en la materia, el de ser “bien gobernado”. Es interés de todos, de los ciudadanos lo mismo que del Estado, que pueda participar de cierta manera en el gobierno. Si no está capacitado actualmente para hacerlo, será el deber —y el deber profesional— de los gobernantes, colaborar por su parte, con las demás autoridades educadoras, en su formación política. Y no habrá “buen gobierno”, previsor y justo, sino con esta condición.

133. Ciertos partidarios del absolutismo proponen, es verdad, instituir, frente al monarca hereditario, independiente del pueblo en cuanto a su elección y a su control, asambleas libremente elegidas sobre la base, no de las opiniones políticas, lo que implicaría conceder al pueblo una competencia política que se le niega, sino sobre la de los intereses económicos, profesionales, culturales, regionales... con respecto a los cuales sólo los individuos particulares y los grupos tendrían competencia: “El príncipe en sus concejos, el pueblo en sus estados”. Esas asambleas cor-

169 Comp. Barthélemy y Duez, pp. 71-73, 77 y 78. En sentido contrario, De la Bigne de Ville-neuve, t. II, pp. 144 y ss., 248 y ss.

170 Comp. Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, 1a., 2^a æ, qu. 105, a. 3 ad. 2m.: “El ciudadano, en toda la fuerza del término, es aquel que puede realizar actos de ciudadano, por ejemplo, dar un consejo, emitir un juicio o una decisión en la asamblea popular; en un sentido relativo, pueden llamarse ciudadanos a todos los que habitan en la ciudad”; *Política*, libro III, lect. IV: “Es ciertamente ciudadano, en toda nación, el que puede participar en el gobierno”. En los tiempos de la Revolución francesa, se hablaba de “ciudadanos activos” y de “ciudadanos pasivos”.

171 Acerca del “paralelismo del movimiento hacia la libertad política y del movimiento hacia la personificación del Estado”, véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 202 y ss. Además: Delos, *La société internationale et les principes du droit public*, p. 293, nota 1.

porativas estarían dotadas de un poder de consulta que podría, incluso, tener un carácter obligatorio para el príncipe.¹⁷²

Mas ¿cómo, en la práctica, mantener la separación entre la *política* y los *intereses*? Quiérase o no, tratándose de medidas que corresponden al gobierno del Estado, las opiniones del pueblo reunido en las asambleas representativas de intereses no pueden dejar de tener un cariz político. Acerca de la cuestión previa de las competencias respectivas, como respecto de las decisiones tomadas por el poder en cuanto al fondo de los asuntos, surgirán conflictos entre el soberano y los representantes del pueblo. ¿Cómo serán resueltos esos conflictos? Por vía de autoridad, indudablemente: el poder, que representa el interés general, decidirá con la plenitud de su soberanía. ¿Pero si el pueblo rehúsa acceder? Sólo la fuerza podrá entonces resolver la cuestión: la del príncipe, si se siente el más fuerte o, si no, la del pueblo. Más vale entonces, en esas condiciones, dejar al pueblo una participación en el poder de decisión y asociarlo de una manera limitada, pero efectiva, en el gobierno del Estado; volver, en una palabra, al principio democrático.¹⁷³

V

134. Habiendo admitido el gobierno democrático como principio, resta juzgarlo en cuanto a sus *modalidades*.

En ciertos aspectos, esta tarea sale del cuadro de nuestro estudio, pues si hay una verdad enseñada por la experiencia, y que una doctrina general del Estado debe precisamente esforzarse por esclarecer, es la de que el valor de esas modalidades debe apreciarse, ante todo, de acuerdo con sus resultados, que dependen esencialmente de las contingencias. ¿No es esto lógico, puesto que las modalidades del gobierno están ordenadas a fines prácticos? Ahora bien, puede suceder que tales modalidades, satisfactorias en teoría, den malos resultados, o a la inversa. Es que las modalidades no valen nunca sino por la aplicación que de ellas se hace, y esta aplicación está en razón directa de dos elementos: por una parte, las disposiciones del pueblo o de los hombres que practican las instituciones; por la otra, las circunstancias históricas en que están lla-

172 Véase especialmente De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 113-155; del mismo autor, *La fin du principe de la séparation des pouvoirs*, París, 1934, pp. 116-119.

173 Veremos más adelante (núm. 143) por qué motivos la participación del pueblo en el gobierno por la vía del sufragio, no puede ser organizada sobre la base de la representación de los intereses.

madras a desarrollarse. Toda variación en uno u otro de esos elementos entraña modificación en el rendimiento. Sin embargo, aquí también la ciencia política está en aptitud de desprender ciertos principios generales, de valor bastante estable en el estado actual del mundo, que parecen representar una verdad media, susceptible siempre, es verdad, de excepciones particulares.

Al amparo de estas observaciones, es posible condenar, desde luego, la forma *directa* de gobierno democrático y el ejercicio por el pueblo de todos los poderes y aun del solo Poder Legislativo.¹⁷⁴ Sin tener necesidad de recurrir al argumento clásico de que el pueblo, de ordinario, carece de instrucción y de tiempo,¹⁷⁵ basta observar que, en los Estados modernos, semejante régimen, erigido en principio, es material y técnicamente inaplicable, lo que dispensa de tomarlo en consideración. Por lo demás, las aplicaciones parciales y limitadas de que es susceptible el principio, tales como el *referéndum*, no merecen condenación ni aprobación *a priori*; o, si se prefiere, serán legítimas según sus resultados en la práctica, según el país y las circunstancias.¹⁷⁶

A falta de democracia directa, el pueblo participa en el gobierno por la *elección* de personas a las que se da el nombre de mandatarios, diputados o representantes.¹⁷⁷ Sea cual fuere el cambio implicado en semejante sustitución,¹⁷⁸ no se ve, en efecto, más que este medio de realizar el gobierno popular: la libre elección de hombres de confianza que ejercerán el poder de acuerdo con el pueblo y, si se quiere, en su nombre y en su lugar. Poco importan, por el momento, las modalidades de la elección;¹⁷⁹ lo importante es que el derecho de elegir sea atribuido a la masa de ciudadanos y no a una minoría y que las condiciones de elegibilidad no restrinjan demasiado la libertad de opción; en una palabra, que el mandato conferido al electo sea de término relativamente corto. De otra manera, no habrá ni verdadera elección ni verdadera democracia.

174 Para la descripción de este régimen, véase *supra*, núm. 125.

175 Es el argumento invocado por Montesquieu y por Siéyès: véase las citas hechas en Esmein, 8a. ed., t. I, pp. 438-442.

176 En lo que concierne al *referéndum*, véase la opinión favorable de Barthélemy y Duez, pp. 123-132; desfavorable a B. Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2a. ed., cap. IV, especialmente pp. 140-154, y de Laski, *Grammaire de la politique*, pp. 194 y 195.

177 Para la descripción del régimen de la democracia llamada representativa, véase *supra*, núms. 126-130.

178 Sobre este punto, véase *supra*, núm. 128.

179 Acerca de las condiciones del electorado, véase *infra*, núm. 139.

135. Mas sin duda no es suficiente poner de relieve que el procedimiento electivo es el único lógico, si se aprecia que en el uso y en la práctica, es deficiente, de suerte que después de haber proclamado el derecho del pueblo a participar en el gobierno, sea forzoso convenir en que no existe ningún medio de realizar esta participación, siendo impracticable la forma directa y estando afectada la indirecta de un vicio redhibitorio... Es preciso, pues, investigar si el pueblo es apto, no de una manera general para *participar en el gobierno*, sino, de una manera muy precisa, para *elegir*. Pero la elección, como el gobierno directo del pueblo, tiene sus inconvenientes propios. Se trata de elegir a los hombres que ejercerán el poder: ¿está en aptitud el pueblo de elegirlos por sí mismo? Se presentarán candidatos que el pueblo no habrá escogido: ¿cuál será el valor de esos candidatos? El pueblo, aun siendo recto y bien intencionado, ¿no se dejará engañar por las declaraciones de ellos? ¿No va a dar lugar la elección a promesas falaces y de imposible realización? Todos estos son inconvenientes particulares del sistema de elección,¹⁸⁰ que son posibles, probables y, en cierta medida, fatales, inherentes a la debilidad humana.

Lo que se trata de saber, empero, es si esos inconvenientes son de tal manera fatales que vicien radicalmente el sistema. Y ¿quién podría demostrar que los pueblos iniciados en el sufragio votan habitualmente mal y que no están capacitados para escoger o que no escogen de hecho sino personas incompetentes? Tal demostración no podría hacerse de manera científica ni de ninguna otra manera. Sería preciso, además, saber si, a pesar de sus inconvenientes, el procedimiento electivo no representa, con respecto a los competidores —democracia directa o gobierno personal—, una solución de mal menor, sobre todo cuando el pueblo ha gozado del derecho de sufragio y al pretenderse bruscamente despojarlo de él. Pues bien, esta nueva demostración es tan imposible como la precedente. En estas condiciones, e inclusive sin invocar el hecho adquirido, no podría proibirse, desde luego, el procedimiento electivo, por lo menos en los pueblos que tienen la práctica de la libertad. Adoptar una actitud distinta conduciría a no admitir como legítimo más que el gobierno personal y a caer en la misma exageración que los partidarios de la democracia como único régimen legítimo.

136. Por el contrario, lo que importa en primer lugar es que las relaciones entre el pueblo y sus elegidos, durante la vigencia del mandato,

180 Para la crítica del régimen electivo, véase especialmente De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 276 y ss. Relaciónese con la crítica nacional-socialista: Mankiewicz, núms 108-112, pp. 110-114.

estén claramente precisados, de manera de evitar, en el seno del gobierno del Estado, una dualidad de poderes o de influencias que contrariaría la acción gubernamental. Y tal es el defecto del sistema llamado de la *delegación*.¹⁸¹

Las relaciones entre el pueblo y sus elegidos pueden ser concebidas de tres maneras.

O bien el electo no es más que un puro delegado y no actúa más que por instrucciones recibidas (mandato imperativo), a falta de las cuales se remite a su comitente, siendo susceptible, en todo caso, de revocación, tratándose, entonces, de un modo de gobierno *directo* del pueblo que da lugar a los mismos reproches que la forma pura. O bien el electo es lo que se llama un representante libre:¹⁸² no recibe instrucciones definidas; no tiene que recurrir al pueblo; decide según su leal saber y entender, sin preocuparse de ninguna voluntad, general o particular, no teniendo por principio y por guía sino el bien público. Al término de su mandato, el pueblo no tendrá otro derecho que el de no reelegirlo, dándole prueba así de que ha perdido su confianza. Este sistema es claro, desprovisto de ambigüedad: se sabe que, durante la vigencia del mandato, es el representante el que gobierna y no el pueblo. Éste no dispone más que de una influencia moral, poderosa quizá y capaz de hacer impresión sobre el gobierno real. Mas, si se trata de eliminar esta influencia, nada queda sino renunciar al principio mismo de gobierno popular, pues lo menos que puede pedirse es que el pueblo, extraño al ejercicio mismo del poder, guarde un cierto ascendiente sobre los que lo ejercen en su nombre.¹⁸³

Pero hay una tercera concepción informe, híbrida, de las relaciones entre el pueblo y sus representantes, que no es la de la delegación pura, en la que el pueblo absorbe al delegado, sino una mezcla de la delegación pura y de la representación libre. El delegado es libre y no lo es, y aunque no obedezca a un mandato imperativo y que no puede ser revocado antes del término, sigue siendo el delegado de sus mandantes, encargado de cumplir sus voluntades particulares y concretas, y sometido a vigilancia y a veces a represalias. Así lo requieren, a falta de textos expresos, el espíritu y la práctica del sistema. Aunque elija a sus mandatarios, el pueblo sigue siendo soberano y es su voluntad la que hace la ley. El electo que comprendiese de otra manera su papel parecería que cometía una especie

181 Acerca del sistema de la delegación, véase *supra*, núm. 127.

182 Véase *supra*, núm. 128.

183 Comp. Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., p. 28.

de abuso de confianza, una falta a la moralidad política, o, por lo menos, a la regla del juego.

Se entreven, de inmediato, las inconveniencias de tal sistema. Ni el pueblo ni el mandatario gobiernan. O mejor dicho, ambos gobiernan en medio del desorden y de la confusión. El representante-delegado, que tiene que recibir instrucciones, puesto que no es propiamente delegado, delibera, sin embargo, bajo el imperio del temor; está sujeto a la intervención y a la presión de aquellos a los que debe no solamente su elección sino también sus poderes; está obligado a responder a sus requerimientos más o menos respetuosos y a rendirles cuentas, incluso durante el curso del mandato. De hecho, por lo demás (y eso es quizá lo peor), esos mandantes que se consideran representantes del pueblo, se reducen a una minoría de electores, miembros de comités y de clubs, que actúan sin mandato ni responsabilidad. Tal es la situación difícil, posible siempre y a menudo efectiva, que resulta del principio de la soberanía delegada. En tales condiciones, ¿cómo podrá cumplirse, con serenidad y sin lentitud, la función gubernamental que, como todas las funciones, requiere libertad de espíritu y de movimiento?

Una de dos: o bien el gobierno es ejercido por el pueblo, con o sin delegados, si es capaz de ello y la solución es práctica; o bien es ejercido por representantes libres, responsables, desde luego, de sus actos, ante el pueblo. Una tercera solución, intermedia, no se concibe ni de hecho ni en derecho, ya que está fatalmente condenada a derivar hacia un lado o hacia otro, según el carácter de las partes en presencia: los electores, que se muestran más o menos imperiosos, o los electos, que se muestran más o menos dóciles. Si el gobierno popular, pues, debe ejercerse por medio de representantes, la lógica y el buen sentido imponen dejar a éstos su personalidad, su libertad y su responsabilidad propias.¹⁸⁴ El poder del pueblo sólo será muy indirecto y su pretendida soberanía será muy reducida, pero sería vano intento tratar de acumular todas las ventajas. Lo esencial es que haya un gobierno, provisto de medios de gobernar, y que el pueblo, por su parte, aporte el impulso y el control.¹⁸⁵

184 Acerca de la autonomía relativa de que gozan los elegidos, véase Hauriou, *Précis*, pp. 184-186. Comp. Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 59, pp. 501 y ss.; Laski, *Grammaire de la Politique*, pp. 192-194.

185 Comp., respecto de todo esto, Hauriou, pp. 169 y ss., quien distingue entre “la doctrina revolucionaria de la emanación o de la delegación de la soberanía en lo que concierne a los representantes electos” (que él critica) y la doctrina de la “nacionalización de los poderes de gobierno”: la nación ha nacionalizado los poderes minoritarios de gobierno, lo bastante para ya no temerles, pero no lo

VI

137. Aun bajo la forma indirecta, la democracia no es necesariamente *integral*: muchos titulares del poder, como se ha visto, escapan a la elección.¹⁸⁶ El problema que se plantea consiste, pues, en saber lo que valen esas atenuaciones o, si se quiere, esas *derogaciones al principio de la elección popular*.

Respondamos, desde luego, que, lógicas o ilógicas, se justifican plenamente en la medida de su utilidad. La elección no podría ser admitida como regla absoluta. Hay funciones públicas que repugnan el sistema electivo: es lo que ha sido reconocido, en final de cuentas, por los mismos teóricos revolucionarios, en lo que concierne a las funciones judiciales. Montesquieu dijo, con mucha razón, que:¹⁸⁷ el pueblo carece de aptitud para elegir a los generales y a los jueces, y hay modos de designación que ofrecen mayores garantías. Otras funciones se prestan perfectamente a ser sustraídas a la elección del pueblo: por ejemplo, la función de jefe del poder llamado Ejecutivo, que constituye el cargo más alto del Estado y cuyo titular es generalmente considerado como el jefe del Estado. Y acontece que, aun en régimen democrático, el jefe del Estado no deriva su designación de ninguna elección, ni de primero ni de segundo grado. Así pasa en la monarquía hereditaria, en que la Corona, confiada a una familia, se transmite por vía de sucesión.

Es indudable que el *régimen* ha sido electo, es decir, querido o aceptado por el pueblo, así como la *familia real* y el *modo de transmisión sucesoria*. Desde este punto de vista, la monarquía y el monarca mismo son de origen popular y derivan su función del pueblo. Mas, de manera inmediata, el monarca es designado como tal por su nacimiento. ¿No hay aquí una contradicción radical, esencial, con el régimen democrático, sobre todo si se considera que se trata de la función más elevada y más representativa del Estado? Tal es, en efecto, la opinión de muchos autores,¹⁸⁸

suficiente, sin embargo, para quitarles su autonomía (p. 169). Véase también Barthélemy y Duez, pp. 105-111; F. Perroux, *Capitalisme et Communauté de Travail*, pp. 319-321.

186 Véase *supra*, núm. 129.

187 *Esprit des lois*, libro II, cap. II: “El (el pueblo) sabe muy bien que un hombre ha estado a menudo en la guerra, que ha tenido tales o cuales éxitos: es capaz, pues, de elegir a un general. Sabe que un juez es asiduo, que muchas gentes se retiran de su tribunal contentas de él, que no se le ha convencido de corrupción; he allí lo bastante para que elija a un pretor”.

188 Véase, por ejemplo, Esmein, 8a. ed., t. I, pp. 320-327; Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 47, pp. 613 y 614; Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 186.

según los cuales el jefe del Estado, en el régimen democrático, debería necesariamente derivar su mandato del pueblo mismo o de los representantes del pueblo. De este modo la *democracia* no podría ser separada de la *república*, en el sentido técnico del término,¹⁸⁹ y requeriría estar encabezada por un presidente electo temporalmente. Una “democracia coronada” no sería, a decir verdad, más que una democracia sin corona, incompleta y sin objeto: lógicamente, un contrasentido.

Pero la vida nada tiene de común con la lógica abstracta. En la organización del Estado la cuestión es de vida y, por consiguiente, de equilibrio, y el equilibrio es lo contrario de la lógica pura, puesto que está hecho a base de un justo medio, de una síntesis de elementos opuestos. Así es como, formalmente, la libertad viene siendo la antítesis de la autoridad, y es preciso, sin embargo, que se pongan de acuerdo, puesto que tanto una como otra son necesarias. De allí resulta que, en la realidad, más que antitéticas son complementarias.¹⁹⁰ Pues bien, si se admite que el pueblo, en el Estado, representa el elemento libertad, no será malo sino, por el contrario, saludable, que exista otra institución, en el Estado, que represente, aunque sólo sea simbólicamente, la autoridad y que, por consiguiente, no derive del pueblo su título inmediato. Si de una cierta manera, el Estado es *inmanente* al pueblo, por cuanto se origina en la comunidad agrupada en Estado, de otra es *trascendente* al pueblo, por cuanto éste es considerado distributivamente en los individuos. Mejor que cualquiera otra, la autoridad de un monarca expresa esta trascendencia. Agreguemos que el pueblo está a menudo dividido, en el espacio y en el tiempo; dividido por los conflictos de intereses y por la política misma, que pone en el peligro de engendrar luchas partidaristas, dividido por las ofensas y choques entre las sucesivas generaciones, que difícilmente se comprenden y colaboran. Si esta división penetra en el corazón del Estado, consumará su ruina.

189 Se habla de república *en el sentido técnico*, ya que, en el lenguaje de muchos políticos, la palabra república, como la palabra democracia, designa no solamente la institución de la presidencia de la república, sino toda una concepción política, social e incluso moral, que no se discute aquí.

190 Comp. M. Prélot, “Personne et société politique”, *La personne humaine en péril*, Semanas sociales de Francia, Clermont-Ferrand, XXIX sesión, 1937, p. 451, nota 2: “Es, en efecto, un grave error el querer fundar un régimen político sobre un principio único. La ausencia de tensión, por la unificación de los principios y la racionalización de las técnicas, ha traído siempre consigo la parálisis o la ruptura del equilibrio. Ciertas contradicciones lógicas son, en la realidad concreta, factores necesarios al dinamismo vital”.

La institución estatal implica, pues, unidad y continuidad: unidad del bien público a través de la sucesión de generaciones. Por lo cual el Estado constituye una *persona*, por encima de sus órganos y por encima del pueblo mismo.¹⁹¹ Mas esta personalidad del Estado, por real que sea, reviste a los ojos de las masas un carácter demasiado abstracto. El pueblo percibirá mejor al Estado, su soberanía, su unidad, su perpetuidad, si lo ve encarnado en una persona soberana, distinta del pueblo, ligada al Estado desde su nacimiento y prolongándose después de su muerte en un heredero. Por su parte, la persona soberana comprenderá tanto mejor su deber y se consagrará con tanto mayor esfuerzo al Estado, cuando su suerte y la de su descendencia estén ligadas a la suerte del Estado.

Sin duda, en teoría pura, se puede alabar la superioridad del principio *electivo* sobre el principio *hereditario*. Por una parte, la elección es un acto humano, un acto de esencia espiritual en el que intervienen la razón y la voluntad, mientras que la herencia es un hecho natural, puramente físico.¹⁹² Por otra, la elección permite descubrir al más apto para la función, mientras que la herencia no garantiza ningún valimiento en el heredero. Mas, sin contar con que la realidad está lejos de corresponder siempre a la teoría y que el principio electivo, sobre todo en los casos del jefe del Estado, tiene también sus peligros,¹⁹³ la herencia monárquica conserva su valor propio por las dos razones que se acaban de esbozar: como contrapeso al principio electivo y como signo de la trascendencia del Estado.

Desde este punto de vista, la eventualidad de la deficiencia personal del monarca ya no ofrece, en nuestros tiempos de monarquía moderada, más que un interés secundario. Más que pedir al monarca ser inteligente se le pide que sea monarca, es decir, que se mantenga por encima de los intereses particulares y de los partidos, y que represente al Estado. En un régimen en el que los poderes del príncipe están estrictamente señalados,¹⁹⁴ el Estado sufre raramente por las faltas del príncipe y, en cambio, aprovecha siempre sus cualidades. En todo caso, el monarca presta un

191 Acerca de la personalidad del Estado, véase *supra*, núm. 63.

192 Véase Schwalm, *Leçons de philosophie sociale*, t. II, pp. 518 y 519.

193 Piénsese en las luchas entre los candidatos, en las rivalidades y deseos de dominación exclusiva que surgen con motivo de ellas, en las elecciones de "partido"... Podemos, pues, proponernos siempre la pregunta de si el candidato electo será el hombre de todos y aceptado por todos.

194 Es conocida la frase de Bagehot: "el soberano de una monarquía constitucional como la nuestra, es titular de tres derechos: el derecho de ser consultado, el derecho de estimular y el derecho de advertir; derechos todos suficientes para un soberano de mucho buen sentido y de gran sagacidad".

servicio por el simple hecho de la existencia de la monarquía, como el principio electivo lo rinde por el solo hecho de que permite al pueblo participar en el gobierno. De hecho el valor está en las instituciones, aunque éstas puedan siempre ser superadas por el valer de los hombres. Y este valer es a la vez político y psicológico: hay una piedad monárquica, un “culto del rey” y de la familia real, cuyo beneficio, en final de cuentas, recae sobre el Estado y sobre el pueblo.¹⁹⁵

138. Sin embargo, cualesquiera que sean las ventajas del principio de la monarquía hereditaria, precisamente en el régimen democrático, a título de correctivo, en el orden práctico se deben tener en consideración dos clases de hechos: por una parte, las preferencias sentimentales de la opinión; por la otra, el régimen establecido.

La virtud del sistema no es de tal manera necesaria ni absoluta que pueda excluir toda consideración de las circunstancias, especialmente de los antecedentes históricos y del sentimiento popular. Hay pueblos que, en un pasado más o menos remoto, en las épocas de la monarquía absoluta y de derecho divino, no han tenido motivo para alabar a sus dinastías, ya porque éstas hayan gobernado mal o sacrificado el bien público a sus propios intereses, ya porque la raza real haya sido débil, física y moralmente. ¿Cómo criticar a esos pueblos si guardan de la experiencia pasada un mal recuerdo, aun cuando no observen que los abusos que fueron posibles en otro tiempo, bajo un régimen de absolutismo, han dejado de serlo bajo un régimen de monarquía constitucional y representativa? Ciertamente es que en nuestros días son más bien los reyes quienes dan a sus pueblos el ejemplo de dedicación al bien público, de prudencia y de buen sentido. Sin embargo, los antecedentes históricos, en los pueblos que han sufrido, pesan sobre la institución. Ante tal estado de ánimo, habría, sin duda, imprudencia y, por consiguiente, injusticia, en pretender imponer a un pueblo un régimen por el cual tuviese una aversión que, incluso, fuese irrazonable o inoportuna.

En todo caso, la superioridad relativa del régimen monárquico nunca podría justificar ni una revuelta contra el régimen establecido (una revuelta nunca es legítima por puras cuestiones de forma de gobierno) ni tampoco una lucha legal contra ese régimen. Lo esencial es que el gobierno, en el Estado, funcione de manera conveniente, si no perfecta. En caso de insuficiencia o de abuso, siempre será tiempo de investigar en qué sen-

195 Véase, en favor de la monarquía hereditaria, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 310-322.

tido y en qué medida es causa determinante del mal la forma de gobierno. Mientras se espera, puede trabajarse en el mejoramiento del régimen sin poner a discusión la estructura de éste, problema que siempre produce como efecto excitar pasiones “ideológicas” perjudiciales para el Estado y para el bien público. En esas materias, es preciso tener miedo de sacrificar el fondo a la forma, el fin al instrumento.

El caso de la monarquía hereditaria, que es uno de los más significativos, no es el único. Otras muchas funciones, en el régimen democrático, son susceptibles de un modo de designación distinto de la elección popular: así, el de ministro, tanto en la república como en la monarquía, y aun el de miembro de una de las asambleas legislativas.¹⁹⁶ La democracia será menos integral, más mezclada: esto por lo que a la lógica respecta. En cuanto al valor de la mezcla, se apreciará siempre con respecto a las formas políticas, según los principios del método experimental, de acuerdo con los frutos producidos *in casu*.

3. *El sufragio popular en el régimen democrático*

139. Recordemos, por principio de cuentas, que no hay lugar a sufragio popular más que en régimen de democracia, y de democracia indirecta. Cuando el gobierno es ejercido de manera exclusiva por un hombre o por una minoría del pueblo —aunque ellos mismos hayan sido elegidos, desde el momento en que lo han sido de una vez por todas— es claro, por definición misma, que el sufragio popular de significación democrática no tiene aplicación alguna. La cuestión tampoco llega a plantearse en los casos en que el pueblo es llamado a gobernar, sea de manera directa o por intermedio de delegados revocables, exclusivamente, pues, sea como fuere, es siempre el pueblo mismo el que gobierna. Para que el sufragio aparezca, es preciso suponer que el pueblo sea llamado, no a gobernar, sino a designar por un tiempo determinado, fijado de antemano, a los que gobernarán o, si se prefiere, a sus representantes en el gobierno. Esta es la hipótesis de la democracia *indirecta, representativa*.¹⁹⁷

Con miras de simplificación, no se estudiará más que el sistema de elección *en primer grado* o elección directa por el pueblo, que es el más frecuente, considerando sobre todo la elección de los miembros de las

196 Véanse los ejemplos dados con anterioridad, núm. 129.

197 Acerca de la democracia indirecta, representativa, véase *supra*, núm. 126.