

CAPITULO IV

LA SOBERANIA DEL ESTADO

I Concepto de la soberania Juicio de Dicey sobre la soberania del Parlamento ingles La soberania del Estado frances Los Estados federales El *Imperium* y el *dominium* Limites internos y externos de la soberania —II Base del Poder publico La obediencia al Estado Doctrinas que explican este hecho Teoria de Bryce La indolencia La deferencia La simpatia El miedo La razon Desenvolvimiento actual de la obediencia politica

CAPÍTULO IV

LA SOBERANÍA DEL ESTADO

I *Concepto de la soberanía Juicio de Dicey sobre la soberanía del Parlamento inglés La soberanía del Estado francés Los Estados federales El «Imperium» y el «dominium» Límites externos e internos de la soberanía* —II *Base del Poder público La obediencia al Estado Doctrinas que explican este hecho Teoría de Bryce La indolencia La deferencia La simpatía El miedo La razón Desarrollo actual de la obediencia política*

I “El valor de una teoría—dice Duguit—depende de la medida en que sea una síntesis de hechos reales,, y en tal idea nos hemos inspirado al exponer las doctrinas que se estudian en esta obra, y muy especialmente esta teoría tan controvertida de la soberanía del Estado

Repetiremos una vez más que según las enseñanzas que se desprenden de los hechos, el Estado moderno es soberano o lo que es igual, en todo Estado hay un poder que no tiene límites jurídicos de ninguna clase, o solo tiene límites jurídicos impuestos por sí mismo

Ese poder se encarna en los distintos Estados en diversas esferas En Rusia se encarna en la persona del Zar, en Inglaterra en el Rey en Parlamento, en los Estados Unidos en la Convención Nacional, en Francia en la Asamblea Nacional, en Alemania en el Emperador y las dos Cámaras imperiales, en Italia en el Rey en Parlamento, en España en las Cortes con el Rey, etc Y en todos los Estados citados ese órgano supremo tiene lo que pudiéramos llamar el monopolio de la declaración de la legalidad

Este hecho lo reconoce la mayoría de los juristas que estudian el funcionamiento práctico de las instituciones públicas

Dicey (1) escribe que es aceptado sin discusion por todos los juristas ingleses, el siguiente parrafo tomado de los comentarios de Blackstone, que confirma lo que venimos diciendo

“El poder y la jurisdiccion del Parlamento—dice Sir Eduardo Coke—son tan trascendentales y tan absolutos, que no pueden ser restringidos por ningun limite en todas las materias concernientes a las personas y las cosas. Dicha asamblea tiene una autoridad soberana y sin control para la confeccion de las leyes, su confirmacion, su extension, su restriccion, su abrogacion, su renovacion y su interpretacion en todas las materias civiles, militares, maritimas y penales, es ella a quien la Constitucion ha investido del poder despotico absoluto que en todos los Estados debe residir en alguna parte. El Parlamento puede hacer todo menos lo que sea materialmente imposible hacer. Y por eso es de la mas alta importancia para las libertades del reino que los miembros investidos, de tan alta mision, sean los mas eminentes por su probidad, su firmeza y su saber.”

Este juicio relativo al Parlamento ingles puede aplicarse al organo supremo de los demas Estados. Recientemente algunos escritores en Francia han puesto en duda tal hecho, fundandose en algunas sentencias del Consejo de Estado que han reconocido la obligacion del Estado de indemnizar a ciertas personas por los perjuicios que les fueron ocasionados por una ley (2)

Pero las aludidas sentencias en nada contradicen la doctrina que sustentamos, porque no tratan de derogar la ley, sino de completarla. La ley a que ellos se refieren no prohibia que se indemnizara a los particulares perjudicados, y el Consejo de Estado completo la ley con principios de equidad.

Para que la doctrina de la soberania del Estado hubiera sido negada, se requeria que los Tribunales pudieran haber anulado las leyes del Parlamento frances. Y todos los juristas franceses reconocen unanimemente que los Tribunales tienen obligacion de cumplir y hacer cumplir todas las leyes dictadas por el Parlamento, de acuerdo con el art 3º, cap V, tit III de la Constitucion de 1791, que prohíbe a los Tribunales inmiscuirse en el ejercicio del Poder legislativo o suspender la ejecucion de las leyes.

Tambien se ha dicho que la doctrina de la soberania del Estado no

(1) *Introduction to the study of the constitutional law* cap I

(2) Véase Duguit obra citada, tomo I, cap II —Roger Brulle *La responsabilite de l'État a raison des actes legislatifs* —Tirard, *De la responsabilite de la puissance publique*

tiene aplicacion a los Estados federales Pero esto es un error que procede de no fijarse en cual es el organo supremo de los Estados federales En los Estados Unidos, la Convencion Nacional, que es el organo supremo encargado de enmendar la Constitucion, tiene un poder sin limites juridicos Y en Alemania los acuerdos tomados por el Reichstag y el Bundesrath y sancionados por el Emperador son obligatorios para todo el Imperio

Duguit, y con el otros autores, han combatido la doctrina de la soberania del Estado, porque creen que esa doctrina lleva implicita la idea de que el Estado es una persona distinta de las personas que lo integran y con una voluntad de calidad superior a la de estos Y para Duguit la personalidad del Estado y la voluntad nacional son teorías metafísicas que carecen de base real Hay, en efecto, numerosos escritores que fundan la doctrina de la soberania del Estado en las ideas que Duguit rechaza

Para nosotros la doctrina de la soberania del Estado es independiente de las ideas relativas a la personalidad y voluntad del Estado, y no significa otra cosa que la expresion del hecho de que en todos los Estados modernos hay un organo supremo, llamese Estado, usando terminos de Burgess, o gobernante, empleando las mismas palabras de Duguit, que ejercita un poder que carece de limites juridicos, o concretando aun mas, puesto que Duguit admite una especie de derecho natural, un poder que carece de limites en el derecho escrito

De las ideas expuestas se deduce que para nosotros no tienen valor alguno las discusiones entabladas sobre el contenido de la soberania, entre los autores que sostienen que la soberania significa solo el *imperium* o derecho de mandar a las personas, y los escritores que dicen que representa tambien el *dominium* o derecho de disponer de la propiedad

El Estado, segun la citada frase de Blackstone, puede hacer todo lo que no sea materialmente imposible hacer, y por ello tiene en potencia todos los derechos humanos

Como ya hemos indicado antes, el hecho de que el Estado sea soberano no quiere decir que carece su poder de limites reales En primer termino tiene todos los limites fisicos y morales que restringen la actividad humana Ademas el hecho de que los organos del Estado son hombres que se dirigen a otros hombres es causa de que la soberania tenga lo que Dicey llama limites externos e internos (1)

(1) Dicey, obra citada cap I

El limite externo del poder de un soberano, consiste en la posibilidad o la certidumbre de que sus subditos desobedezcan o resistan a ciertas leyes

Ninguno de los Cesares antiguos hubiera podido derribar a su antojo el culto y las instituciones fundamentales de Roma. El mismo Felipe II con todo su poder no hubiese podido establecer el protestantismo en España, si hubiese dejado de ser católico. La Asamblea nacional francesa de 1871 estaba constituida con una mayoría de diputados monárquicos y no se atrevió a restaurar la Monarquía

El limite interno de la soberanía depende de que las personas que la ejercen están modeladas por el medio ambiente en que viven, es decir, influidas por las opiniones y creencias de la época y el pueblo a que pertenecen. Felipe II no hubiera podido establecer el protestantismo en España, pero el hecho solo de imaginarnos a aquel Rey con tal proyecto equivaldría a conceptuarlo como algo diametralmente opuesto a su figura histórica. No es posible tampoco que se le ocurra a un Rey acaudillar un movimiento republicano é instaurar una república, ni es verosímil que, por ejemplo, el Parlamento francés aboliera el sufragio universal

La influencia combinada de las limitaciones externas e internas sobre la soberanía legislativa, ha sido admirablemente expuesta por M. Leslie Stephen en su obra *Science of Ethics* (1)

“Los jurisconsultos—dice—tienen la costumbre de expresarse como si la legislatura fuera omnipotente, porque no tienen que ir mas allá de sus decisiones. La legislatura es omnipotente en el sentido de que ella puede hacer la ley que le plazca, en tanto que la ley designe una regla que ha sido hecha por la legislatura. Mas desde un punto de vista científico, el poder de la legislatura está estrictamente limitado. Está limitado, por así decirlo, dentro y fuera, dentro, porque la legislatura es el producto de una cierta condición social, influida de todo lo que influye en la sociedad, fuera, porque el poder de imponer las leyes depende del instinto de subordinación que en sí mismo está limitado. Si una legislatura decidiera que todos los niños de ojos azules quedaran condenados a muerte, sería una cosa ilegal ocultar los niños de ojos azules, pero es preciso suponer que los legisladores serían unos locos si aprobaban semejante ley, y los subditos unos idiotas si se sometían a ella

Los límites externos e internos que restringen la soberanía del Es-

(1) Citado por Dicey en su obra aludida antes, cap. I

tado disipan los temores de quienes piensan que la soberania del Estado puede significar la anulacion de la libertad individual. En los tiempos presentes, con las ideas que dominan en el mundo civilizado no cabe mayor garantia para la libertad del individuo que la soberania del Estado. Ademas, como veremos mas adelante, el Estado moderno es un Estado de derecho.

La complejidad de los fines que el Estado moderno cumple ha sido causa de que el organo supremo en quien reside la soberania necesite del concurso de otros numerosos organos. Y estos organos, lejos de ser soberanos, quedan sujetos a estrictas limitaciones, en las que la libertad de los individuos halla una nueva garantia. Las relaciones entre el organo soberano y los demas organos publicos, y entre todos los organos publicos y los individuos, constituyen la principal materia del derecho constitucional del que nos ocuparemos mas adelante (1)

II Si grandes han sido las discusiones sostenidas sobre el contenido y los limites del poder del Estado, han sido aun mayores las suscitadas al plantearse el problema de la base de ese poder, es decir, los motivos que inducen a los subditos a obedecer al Estado, y la cuestion de la legitimidad del poder, o lo que es igual, las razones que justifican la necesidad de la existencia del Estado.

La historia de la ciencia politica nos ofrece una rica variedad de doctrinas relativas a los citados puntos.

En el presente capitulo examinaremos la primera de ambas cuestiones, dejando la segunda para cuando estudiemos los fines del Estado, porque no es posible justificar la conducta de una institucion sin conocer los fines que cumple o aspira a cumplir.

Las respuestas dadas por los filosofos a la cuestion de la base del poder publico han sido muy diversas, pero en su esencia pueden reducirse a dos ideas, la que estima que es el miedo la base de toda obediencia, y la que dice que es la razon.

Ambas tendencias tienen un abolengo muy antiguo en la historia de la ciencia politica. Platon nos habla del sofista Trasimaco que sostenia que el Estado existe por el miedo que su fuerza infunde a los subditos. En cambio Aristoteles sustentó la doctrina de que la base del Estado radica en el sentimiento de la sociabilidad innato en el hombre.

La discusion ha continuado hasta los tiempos modernos, en que la

(1) Vease el cap IX

doctrina del miedo ha servido de base a toda la escuela jurídica de Bentham, y la doctrina de la razón a todo el movimiento de ideas derivado de Rousseau

Cada una de ambas doctrinas explica un aspecto de la cuestión. No se puede negar el fundamento de la doctrina del miedo porque es evidente que la fuerza coactiva del Estado detiene los impulsos criminales de muchos hombres, y es la única garantía de su existencia en los períodos de insurrecciones y revoluciones. Tampoco se puede desconocer el fundamento de la doctrina de la razón, porque la fuerza del Estado, en definitiva, es la fuerza de los hombres que gobiernan, y si la razón no convenciera a esos hombres de la necesidad del Estado, acabaría este por disolverse.

Además, expresaba una gran verdad Rousseau cuando decía que el más fuerte nunca es bastante fuerte para ser siempre el amo, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.

Por eso hay que tener en cuenta las dos doctrinas cuando se examina esta cuestión. Pero el problema tiene también otros aspectos, por lo menos tan interesantes como los que acabamos de señalar.

J. Bryce, en un estudio muy interesante que dedica a esta materia, hace notar que la cuestión de la obediencia al Estado es una fase del problema general de la obediencia, y que en el fondo los motivos que inducen a los súbditos a obedecer al Estado son los mismos que les impulsan a someterse a otros poderes. Y estudiando esos motivos, dice que los principales son los siguientes: la indolencia, la deferencia, la simpatía, el miedo y la razón (1).

La indolencia es la propensión del hombre a dejar que haga otro lo que él no podría hacer sin cierta molestia.

Hay personas que disfrutan y aun se deleitan en el ejercicio físico y el mental. Y hay momentos en la vida de los pueblos en que parece que todos los súbditos sienten una sacudida que les impulsa a la actividad.

Más, ordinariamente, la mayoría de la humanidad no encuentra nada más agradable que huir de la necesidad del ejercicio mental y físico, o lo que es lo mismo, aspirar solo a aquellos ejercicios que resultan agradables y poco fatigosos.

Para mucha gente es una función verdaderamente molesta la de pensar. Le resulta mucho más cómodo apropiarse cualquier opinión ajena sin discutirla que formarse un juicio independiente.

(1) J. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence* tomo II, cap. I

Todas estas personas, por la fuerza misma de la indolencia, transforman rápidamente los actos en hábitos y acaban por ser esclavos de ellos. Y como es consiguiente, todos los indolentes están siempre dispuestos a adquirir el hábito de la obediencia a cualquier poder y con mayor motivo al del Estado.

La historia política está llena de hechos que prueban la influencia de la indolencia en la vida del Estado. El triunfo de muchas revoluciones que han llevado al poder a pequeñas minorías políticas, no tiene otra explicación que la indolencia de la mayoría. Por no citar ejemplos recientes, recordaremos que los jacobinos, que implantaron el régimen del terror en Francia, eran un grupo relativamente pequeño de hombres decididos. En nuestro país, las llamadas masas neutras, y aun muchas que no son neutras, son otros tantos ejemplos de indolencia. El poder del caciquismo y la corrupción de los Ayuntamientos tampoco tienen otra explicación que la indolencia de la mayoría del pueblo. Y la indolencia de los indígenas es la causa principal de la rapidez con que la raza blanca impone su poder en muchos pueblos meridionales.

La deferencia es la adhesión que presta el hombre espontáneamente a la conducta de las personas en quienes reconoce una cierta superioridad sobre él.

Puede nacer la deferencia del sentimiento de reverencia que nos infunden la piedad y las virtudes de las personas religiosas, de los lazos del amor, de la estimación que profesamos a los hombres de carácter bondadoso, de la admiración a las glorias guerreras, del brillo de la riqueza, del respeto a la ciencia y el arte y sobre todo del prestigio que otorga el poder a quien lo ejerce.

La influencia de esas diversas fuentes de la deferencia y de otras que no hemos citado, varía en las distintas regiones y en las diversas épocas. Cuando mejor se observa ese hecho es en los períodos electorales. Así los electores se fijan no solamente en las ideas políticas de los candidatos, sino que, además, unos atienden a su conducta religiosa, otros a sus riquezas aunque no las gasten, algunos a su cultura o a sus servicios patrióticos, otros a la amabilidad de su carácter y muchos a la influencia que ejercen en el poder público, no solo por la idea de aprovecharse de ella, sino también por la atracción que tiene el poder público.

Quienes conocen el mecanismo electoral de España saben que una gran parte de los llamados distritos cuneros se ofrece espontáneamente al Gobierno por deferencia a quien ejerce el poder público.

Estos hechos nos prueban claramente que en todo Estado habra siempre un buen numero de ciudadanos dispuestos a acatar a las Autoridades por motivos de deferencia. Y cuando las personas que dirigen un Estado se hallan también adornadas de las demas cualidades que hacen brotar el sentimiento de la deferencia, esa adhesion de los subditos sera aun mas fuerte. La Historia nos cita numerosos casos de Estados cuya existencia se apoyaba principalmente en la deferencia de los subditos a las personas reales. En la Edad Media, sobre todo, estos casos eran muy frecuentes.

La simpatia en el sentido en que Bryce emplea esta palabra, es el sentimiento de la sociabilidad que impulsa al hombre a asociarse con sus semejantes. Cuando Aristoteles decia que el hombre que vive aislado es un bruto o un dios, expresaba claramente la necesidad que siente el hombre de vivir en sociedad. Y la idea de la sociedad se funda en el sentimiento de la obediencia. En la sociedad se multiplican las actividades del hombre, aumenta la extension de sus derechos y libertades y alcanzan una gran proyeccion sus actos, mas todos estos resultados se obtienen con la condicion de que el hombre coopere a los trabajos de los demas, como estos cooperan al suyo. La division del trabajo, que es una de las leyes que presiden el desenvolvimiento social, al mismo tiempo que proclama la necesidad de que el hombre sea libre en una esfera de la actividad social, es el mayor homenaje al sentimiento de la obediencia, porque al reconocer al individuo un campo peculiar para el desarrollo de sus aptitudes, le pide que obedezca a las actividades que desenvuelven los demas hombres en sus terrenos propios.

Y una de las formas mas elevadas de la sociedad es el Estado. Es natural por ello que este sentimiento de la sociabilidad impulse a muchos hombres a obedecer al poder del Estado.

Del miedo y de la razon ya hemos hablado antes. El miedo sera siempre un poderoso recurso para contener a los turbulentos y a los hombres rudos de naturaleza brutal. La razon es el principal guia de los entendimientos poderosos, de los hombres que habitualmente racionan sus actos antes de realizarlos.

Pero lo mismo los hombres que aceptan el Estado por los dictados de la razon que los sometidos por el miedo, constituyen una gran minoria. La inmensa mayoria de los subditos de un Estado obedecen al poder por los motivos antes señalados. Es mas, la mayor parte de las conquistas coloniales de los pueblos europeos nunca se ha consolidado por el miedo que infunde la fuerza, ni por los motivos de con-

veniencia que la razon haya inspirado a los vencidos. Se ha consolidado por la influencia que en los pueblos ejercen la indolencia, la deferencia y la simpatia

En los tiempos del liberalismo clasico, cuando el individualismo llevo a su apogeo, se hallaba muy extendida la idea de que el sentimiento de la obediencia iria desapareciendo y acabaria por extinguirse el Estado

Ha transcurrido un siglo desde aquella epoca, y estamos asistiendo actualmente al periodo en que el sentimiento de la obediencia ha alcanzado mayor desarrollo, floreciendo en actos de sublime heroismo, en que el individuo ha sacrificado todos sus intereses en holocausto a la colectividad

No puede darse un ejemplo mas alto de obediencia o, lo que es igual, de sentimiento colectivo que el que nos ofrece la guerra presente, en la que se han realizado actos del mas brillante heroismo por individuos de todos los ejercitos beligerantes, convencidos de que no ha de guardarse ni el mas ligero recuerdo de sus hazañas, mas persuadidos tambien de que su sacrificio era necesario para la gloria de su patria

No es solo en la esfera de la guerra donde se ha manifestado ese desarrollo del sentimiento de la obediencia. Las instituciones modernas, cuya organizacion es tan complicada, no podrian existir sin ese sentimiento. Y es que la organizacion implica la disciplina, porque la direccion de toda empresa tiene que concentrarse en pocas manos. Lo mismo la organizacion capitalista que el movimiento obrero se apoyan en la idea de la obediencia. No cabe organizacion mas ferrea que la de un *trust*, en la que un Consejo de Administracion, compuesto de un numero muy reducido de personas, maneja capitales inmensos que representan los intereses de millares de accionistas. Por otra parte, los Sindicatos obreros estan sujetos a la disciplina mas estrecha, hasta el extremo de que los jefes de una federacion obrera pueden detener en ciertas circunstancias toda la vida industrial de una region. Y lo mismo ocurre en las demas esferas de la vida

Lejos, pues, de debilitarse el sentimiento de la obediencia se va robusteciendo cada vez más, y no hay por ello motivo para temer que el poder del Estado se extinga. Antes, al contrario, la vida social del hombre va alcanzando mayor complejidad, y el individuo ha de estar mas dispuesto a obedecer al Estado, que por ser el representante mas alto de los intereses generales sera tambien el primer organo de la armonia social