**LECCIÓN I**

* EL DERECHO POLÍTICO, SU HISTORIA Y SUS CONCEPTOS FUNDAMENTALES:
* CONOCIMIENTO POLÍTICO, FILOSOFÍA POLÍTICA.
* CIENCIA POLÍTICA Y TÉCNICA POLÍTICA.
* EL CONOCIMIENTO POLÍTICO Y SUS CLASES.
* LAS TEORÍAS POLÍTICAS Y SUS DOCTRINAS POLÍTICAS.
* POLÍTICA Y DERECHO.
* LA JURISDICCIÓN DE LA POLÍTICA.

**EL DERECHO POLITICO, SU HISTORIA.**

**Conceptos:** La palabra **política**, proviene del [griego](http://es.wikipedia.org/wiki/Idioma_griego) **politikós,** «ciudadano», «civil», «relativo al ordenamiento de la ciudad»), es la actividad humana tendente a gobernar o dirigir la acción del estado en beneficio de la sociedad. Es el proceso orientado [ideológicamente](http://es.wikipedia.org/wiki/Ideolog%C3%ADa) hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo.

**La** [**ciencia política**](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia_pol%C3%ADtica)**,** es una ciencia social que estudia la materia en forma académica utilizando técnicas de análisis político, del conocimiento político, como una forma del saber humano; los profesionales en esta ciencia adquieren el título de **politólogos,** mientras quienes desempeñan actividades profesionales a cargo del Estado o se presentan a elecciones se denominan [**políticos**](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtico)**.**

El término fue ampliamente utilizado en [Atenas](http://es.wikipedia.org/wiki/Atenas) a partir del siglo V antes de Cristo, en especial gracias a la obra de [Aristóteles](http://es.wikipedia.org/wiki/Arist%C3%B3teles) titulada, precisamente, Política. El mismo Aristóteles definía al ser humano como un animal político por excelencia. También se define como **política** a la comunicación dotada de un poder y relación de fuerzas.

**El Derecho Político**, se remonta a mediados del siglo 19, en España, cuando entró en circulación la traducción al castellano, de la famosa obra de **Juan Jacobo Rousseau** “El Contrato Social, o, Principios de Derecho Político”, la expresión se fue conociendo. También a partir de la obra de **Montesquieu**, en su libro: “El Espíritu de las Leyes”, editado en el año de 1748, en el que empleó el término para dar el nombre del Derecho que regulaba las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Ya pasado la mitad del siglo 19, el Derecho Político, se incorpora en el plan de estudios de las Facultades de Derecho de España, como una asignatura autónoma al “Derecho Político”. Actualmente, la asignatura “Derecho Político”, como materia de enseñanza en los planes de las Facultades, varía según las Universidades y los Países.

En España, desde [1983](http://es.wikipedia.org/wiki/1983), la asignatura de Derecho político en la mayoría de las [Universidades](http://es.wikipedia.org/wiki/Universidad) españolas (con excepción de algunas como en la facultad de Málaga), la materia fue separado en dos áreas del conocimiento:

**a)** [**Derecho constitucional**](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_constitucional)**:** Impartido en las Facultades de [Derecho](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho), que estudia la [Constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n) como [norma](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Noprma_jur%C3%ADdica&action=edit&redlink=1) o [legislación](http://es.wikipedia.org/wiki/Legislaci%C3%B3n) de la materia. Es decir, **el Derecho constitucional,** comouna rama del [Derecho público](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_p%C3%BAblico), que estudia el análisis de las leyes fundamentales que definen un [Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado). Estudia todo lo relativo a la [forma de Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Forma_de_Estado), [forma de gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Forma_de_gobierno), [derechos fundamentales](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_fundamental) y la regulación de los [poderes públicos](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_p%C3%BAblico), y las relaciones entre los poderes públicos y los [ciudadanos](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudadano); y,

**b)** [**Ciencia política**](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia_pol%C3%ADtica)**:** Impartida en las Facultades de [Ciencias Políticas](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciencia_pol%C3%ADtica), concentrándose en el estudio empírico de la organización política [estatal](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_Naci%C3%B3n). **La ciencia política o politología**, como ciencia social que desarrolla su campo de estudio tanto en la teoría como en la práctica de [políticas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica), el [análisis de sistemas](http://es.wikipedia.org/wiki/An%C3%A1lisis_de_sistemas) y comportamientos políticos de la sociedad con el Estado. Las Ciencias Políticas, se remite a la prueba de los hechos; es decir, estudia la repetición de fenómenos en el terreno de la política, a semejanza de lo que ocurre en las ciencias numéricas.

**CONCEPTOS FUNDAMENTALES - La esencia de lo político**

**Concepto:** La palabra“Política” en sus diversas acepciones:política, la actividad política, el político, los partidos políticos, asimismo en género neutro “lo” político, etc. Tanto en unos casos como en los otros, política y político derivan la palabra griega **“polis”,** con la que se mencionaba a la antigua **Ciudad-Estado** griego, o sea, la pequeña organización o estructura de la comunidad griega.

Al hablar de la palabra política o lo político, siempre se parte del individuo, del hombre, la persona humana, porque es el hombre o la persona humana, la primera unidad de la realidad social (realidad social= tendencias socialmente aceptadas en una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad)), la realidad originaria, de las que surgen las demás disciplinas relacionadas con el.

El hombre por su naturaleza es sociable, necesita vivir en sociedad. A tal efecto, las personas y grupos sociales necesitan convivir en un **espacio físico**. Asimismo, a **organizarse** en busca de un **fin** y los **medios** para alcanzarlo.

**El fin** consiste, simplemente, **en satisfacer todas las necesidades comun**es que hacen a la convivencia del grupo y de sus miembros, o sea, alcanzar en conjunto todo lo que cada hombre aislado, o en un grupo menor, no podría alcanzar. Es decir, un “**fin común”**. Para obtener **ese fin, el me**dio más importante y primario es la existencia de **una jefatura**, conducción, o dirección en el grupo. Es decir, una **autoridad** con poder suficiente para hacer, mandar y prohibir todo lo que interesa al grupo.

Cuando el grupo territorial se organiza, esa organización tiene naturaleza política (organización política). La **organización política** presupone**:**

**a)** la totalidad de hombres y grupos que componen la convivencia de un grupo total (población).

**b)** el espacio físico donde territorialmente se asienta esa convivencia (territorio).

**c)** el fin propio de esa convivencia total, que procura satisfacer todas las necesidades (bien común publico**)**

**d)** el poder como aptitud y capacidad para realizar lo que a ese fin se dirige (Poder Político).

**e)** la jefatura a cargo de un hombre o de un grupo de hombres que manda y ejerce ese poder (Gobierno). f) el equilibrio, la planificación y la coordinación de todas las actividades comprometidas en la prosecución del fin común (Constitución).

El **régimen** está constituido de acuerdo a una forma determinada. El régimen “es” de un modo concreto según cómo está ordenado. Ordenamiento, estructura, organización del régimen, equivalen la forma de composición, en una palabra a **“constitución**”. Y, al grupo máximo que con las connotaciones descriptas convive territorialmente y ‘que se organiza políticamente, lo denominamos “**Estado**”. El Estado es la forma política de organización de la convivencia territorialmente compartida.

**METODO DEL CONOCIMIENTO POLITICO**

Someramente, es el método a seguir el para el estudio o conocimiento de la realidad política. El conocimiento científico, además de ser objetivo, debe ser metódico y susceptible de transmitirse a otros. Método significa procedimiento, camino o vía; un método de estudio es un procedimiento o camino hacia el conocimiento; en nuestro caso, hacia el conocimiento político.

Según sea el objeto a conocer, será el método a seguir. Primero hay que delimitar el objeto, a fin de adoptar el método. En alguna medida, comprendemos que si consideramos a la ciencia política con criterio multifacético, el método no puede ser simple sino complejo.

Tanto los mecanismos racionales (**inducción, deducción, análisis, síntesis, comparación, analogía)** como las técnicas de investigación, han de ser diversos. Hay, incluso, quienes yendo más allá de un método complejo, afirman que ni siquiera puede darse la unidad de un método complejo, sino la pluralidad de métodos.

**LA FILOSOFIA POLITCA**

A partir del siglo de Pericles de la antigua Grecia,nace hasta donde alcanza nuestro conocimiento, la Filosofía Política, también llamada del **“Análisis y del Conocimiento Razonado de la Realidad”.** Y se dice razonando, pues con la experiencia de vida acerca de la realidad del Poder, se trato de perfeccionar el Gobierno, (siempre perfectible y nunca perfecto) y en ese afán y objetivo, estuvieron los Politólogos como, Sócrates, Platón, Aristóteles, Montesquieu, y tantos otros.

Pero dentro de este contexto, los filósofos y politólogos, no se pusieron de acuerdo, pues los unos, como Platón y Rousseau, defendían la imagen y el perfil de la comunidad ideal. Mientras que otros defendían el “Ser” de la Política, con Nicolás de Maquiavelo y el “deber ser” con Tomás Moro, pero todos ellos con un denominador común: **“La Política”.**

El objetivo de la Filosofía Política, siempre ha sido tratar de llegar a lo práctico, en la aplicación del conocimiento, con base y fundamentación moral, según Duverger, salvo Nicolás de Maquiavelo, que fue un politólogo, más que realista y científico. En consecuencia, podemos afirmar que la” Historia del pensamiento Político, o, de “Las ideas políticas”, es asimismo la “Historia de la Filosofía Política”.

**LA POLÍTICA COMO CIENCIA Y TECNICA POLITICA.**

La palabra POLÍTICA se utiliza en **dos acepciones** fundamentales. En una, **ciencia política**, para calificar **un conocimiento**, una forma del saber humano. En otra, **política como actividad, praxis o práctica,** para mencionar **una actividad, una forma del quehacer humano**.

**a) La política como ciencia** tiene por objeto de conocimiento o estudio el ámbito de la realidad que es quehacer o actividad política. La política como forma de conocimiento que tiende a colocar el fenómeno político bajo análisis y observación científica. No se trata de un conocimiento vulgar, sino de un conocimiento objetivo, sujeto a un método, susceptible de transmitirse a otros, y de ser adquirido por éstos. Conocimiento objetivo quiere decir conocimiento que no implique una pura apreciación o toma de posición subjetiva en la materia, ni una actitud basada sólo o preponderantemente en ideas personales preconcebidas. Este estudio científico de la política tiene múltiples matices, y según se adopten o se excluyan algunos, variará el contenido de la ciencia política en las distintas concepciones de escuelas y autores.

**b)** **Política como actividad, praxis o práctica.** Dentro del conocimiento práctico hay que ubicar a la técnica política y al arte político, en cuanto son formas de conocimiento que, en su dimensión teórico-práctica, se dirigen a obrar o hacer cosas en el ámbito de la realidad política proponiendo el modo o procedimiento. Ejemplos elocuentes podemos encontrar, dentro de la literatura medieval, en los libros denominados “Espejos de Príncipes”, que daban reglas y consejos para adoctrinar a los príncipes sobre el modo de gobernar con justicia; y dentro de la literatura moderna, en las obras de Maquiavelo (el Príncipe), que daba reglas y consejos para alcanzar el poder, afianzarlo o engrandecer al Estado (“el fin justifica los medios”).

**EL CONOCIMIENTO POLITICO Y SUS CLASES**

En orden al **conocimiento científico** de la política, se suele hacer la distinción, entre **conocimiento especulativo** o puro, y **conocimiento práctico** o interesado.

**1.** El **conocimiento especulativo** (o teórico), se dirige exclusivamente a conocer por conocer; no hay otra finalidad a alcanzar; por eso se lo llama puro, o también desinteresado, ya que carece de cualquier interés ajeno al propio saber.

**2.** El **conocimiento práctico**, al contrario, busca un fin especial, que es el de aplicar prácticamente a una realidad el conocimiento teórico alcanzado; así, si yo estudio derecho para ejercer luego la profesión de abogado, a diferencia de si yo estudio derecho solamente para adquirir una formación jurídica. Con tal ejemplo, nos damos cuenta que el conocimiento práctico no puede prescindir del especulativo (o teórico), pero que lo endereza intencionalmente a una actividad: conocer para obrar o hacer algo, para aplicarlo. O sea, hay una distinta actitud en el sujeto que conoce.

Tal vez un poco convencionalmente, se pretende reservar el nombre de **“teoría”** política para el conocimiento especulativo, puro o desinteresado, y el nombre de **“doctrina”** política para el conocimiento práctico o interesado que se endereza a la acción.

**3. La política como actividad (o acción): sus clases.**

Dijimos que la política, además de **ciencia y conocimiento**, es **actividad o praxis**, forma de comportamiento humano en sociedad, quehacer de los individuos en el área de su convivencia. Pero no es fácil concordar acerca de la esencia de esa actividad que llamamos política. En suma, por detrás de este problema se agita el de saber en qué consiste el fenómeno o la realidad a los que adjudicamos el calificativo de políticos, lo cual nos remite a su vez al tema de la esencia de “lo político”. También ya dijimos que lo político apunta a lo estatal, o sea, a la organización de la sociedad que aúna a un grupo humano en un marco territorial con el fin general y máximo de satisfacer todas las necesidades de ese grupo y de sus componentes.

El estado es una realidad dinámica, que se desarrolla y transcurre en un régimen político. Ese régimen equivale a la política como actividad (acción). La política presupone, entonces, a la convivencia humana organizada, en un Estado. Esa actividad política referida al estado y al poder del estado, puede concebirse bajo tres formas: **a)** la política que desarrollan los gobernantes; **b)** la política como lucha por el poder; **c)** la política llamada plenaria.

**a)** **la política que desarrollan los gobernantes**. La política en cuanto actividad cumplida por los hombres que gobiernan y que son titulares del poder, que según Bidart Campos, recibe el nombre de política arquitectónica, implica dirigir al estado, planificar y programar lo que ha de hacerse desde el poder, y lo que los gobernados deben cumplir conforme a dicho plan de gobierno. El nombre de arquitectónica proviene de comparar al gobernante con un arquitecto que planifica, construye y mantiene al edificio. El plexo de conductas en ejercicio del poder —que bien podríamos llamar también política oficial— es la actividad continua y sucesiva de los que mandan o gobiernan, o si se prefiere, la política hecha desde arriba, desde el vértice del poder.

**b) La política como lucha por el poder**. Diferente a la denominada arquitectónica, como un único sujeto protagonista en el grupo de los gobernantes, sino dos, porque luchan, por el poder tanto los que gobiernan cuanto los que son gobernados: los primeros, para retener, conservar y ampliar el poder que ya ejercen; y los segundos para conquistar y alcanzar el poder que no tienen y que pretenden ejercer, así como para gravitar e influir sobre él. Esta política se llama disyuntiva, de disputa, tensión, oposición, de agonía o lucha.

**c) La Política Plenaria.** La tercera forma de política como actividad es la política plenaria. Plenaria quiere decir política colectiva o total, esto es, actividad de todos —gobernantes y gobernados— tanto los que mandan como los que obedecen.

En el Estado hay una dualidad irreductible de gobernantes y gobernados, de quienes mandan y quienes obedecen. Cada uno hace una cosa distinta: unos gobiernan, o mandan, y otros son gobernados, u obedecen, Pero el fenómeno es más relevante, porque entre lo que hacen unos y otros hay reciprocidad y hay **interacción;** la política plenaria no resulta de sumar la actividad de cada uno de esos sectores, sino de combinar la cooperación de ambos. De ahí que digamos que es actividad compartida, colectiva, solidaria y mancomunada,

**TEORÍAS POLÍTICAS (o teorías del Estado).**

Ya estamos en condiciones de decir algunas palabras acerca de la teoría política o de la teoría del Estado. Si teoría es contemplación racional, las expresiones “teoría política” y “teoría del Estado” parecen apuntar a un conocimiento especulativo y descriptivo de la realidad sin ningún fin práctico, e incluso, exento de toda valoración. La teoría política o teoría del Estado se integraría solamente con juicios de conocimiento, que expresarían lo que son las cosas y cómo son las cosas, sin ocuparse de los juicios de valor que hacen estimativa, que dicen cómo deben ser, y que provocan adhesión o rechazo, agrado o desagrado.

La teoría del Estado que se llama “Teoría General del Estado” estudia al Estado en sí mismo, y no a un Estado determinado ni a cada uno de ellos. Dicha teoría del Estado es, en cambio, particular o individual, cuando analiza a este Estado o a aquel otro, es decir, a un régimen p0litico, o de una forma de organización política en concreto.

**La juridización de la política. (La jurisdicción de la Política).**

Este quehacer político en que se traduce el régimen, transcurre por un cauce jurídico. El orden político se emplaza en el ámbito del derecho, es decir, en un orden jurídico, lo que equivale a decir que la política se juridiza. El orden jurídico fundamental de un Estado o régimen es el **Derecho Constitucional** o constitución de ese Estado.

Podemos, entonces, en sentido lato, decir que política es igual a régimen y que régimen es igual a constitución, porque la constitución consiste en el modo y en la forma de organizarse el régimen, en su concreta estructura de ser, de existir y de realizarse. El derecho, pues, ordena a la política. Como forma de actividad social, la política se juridiza dentro del marco del derecho.

**LECCIÓN II**

* LA NACIÓN Y LA FUNDAMENTACIÓN SOCIAL.
* LA NACIONALIDAD Y LA IMPOSIBILIDAD DE QUE LA NACIÓN SE ORGANICE ESTRUCTURALMENTE.
* EL NACIONALISMO.
* LA NACIÓN PARAGUAYA Y SUS ORÍGENES.
* LA NACIÓN Y EL ESTADO.
* HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS: VIDA Y OBRAS DE PLATÓN, ARISTÓTELES, SAN AGUSTÍN, SANTO TOMÁS, MAQUIAVELO, HOBBES, LOCKE, MONTESQUIEU. ROSSEAU, CARLOS MARX, LENIN, EL FASCISMO Y EL NACIONALSOCIALISMO.

**LA NACIÓN Y LA FUNDAMENTACION SOCIAL (La realidad social de la nación).**

Ubicamos el estudio de la nación dentro de la parte dedicada a la teoría de la sociedad para dejar bien aclarado que **la nación es una formación sociológica y no política, y que no se sitúa dentro de la organización política estatal.**

Es desacertado afirmar que el **Estado es la organización política de la Nación**; y que **la Nación es la base humana de formación del Estado**. Diríamos entonces que el marco contemporáneo de la convivencia política es el “Estado-nación”, al modo como en la antigua Grecia lo era la “ciudad-Estado”. Todo esto es erróneo.

La palabra **“nación”**, es una comunidad **espontánea** formada por hombres que tienen algo en común: base étnica, cultura, religión, lengua, historia, etc. Es comunidad porque no se origina voluntaria ni reflexivamente, sino que se forma espontáneamente; por eso, se nace dentro de una nación sin elección previa.

Ahora bien, esta comunidad espontánea es un grupo social cuya única realidad consiste en la suma y pluralidad de miembros que lo componen. Sabemos que hay grupos o formas de sociabilidad que se organizan, que se recubren de estructuras (por ej. La universidad, un club, una asociación civil, una iglesia), y otros grupos o formas de sociabilidad que permanecen inorganizados, difusos, sin revestirse de estructuras. La nación es una de las comunidades o uno de los grupos que no se organizan ni se pueden organizar. Y no se puede organizar porque su propia naturaleza lo impide, según en seguida lo explicaremos.

Por de pronto, si la nación es una comunidad cuya realidad consiste en la suma total de hombres que la forman, no es una institución ni una persona moral, y por lo tanto, no puede adquirir personalidad jurídica (como persona de derecho publico). En su seno se dan relaciones y procesos sociales, pero jamás enmarcados dentro de una estructura, sino fuera de ella, nada más que en el área de una sociabilidad espontánea no organizada.

Ahora podemos decir que esa palabra en singular: **“Nación”,** denota nada más que el conjunto de individuos que tienen una misma nacionalidad; es un nombre colectivo, análogo en cuanto tal a pueblo, que también es un nombre colectivo. Pero **nación y pueblo** son radicalmente diferentes en su realidad sociológica. **El pueblo o la población** es la totalidad de hombres que compone el elemento humano de un Estado; **el pueblo es una suma de hombres dentro de una organización política**. La nación, al contrario, es la totalidad de hombres con una nacionalidad común (los “nacionales”) que nunca conviven dentro de un mismo Estado. Puede ser que la mayor parte de la población de un Estado esté formada por hombres de una misma nacionalidad, pero otros hombres de esa nacionalidad están fuera de ese Estado y dentro de otro, y hombres de nacionalidad distinta forman parte de la población mayoritariamente nacional del Estado que tomamos por ejemplo.

Si la población de un Estado es mayoritariamente nacional, porque la integran individuos de una misma nacionalidad, esa población presenta homogeneidad nacional. Eso no quiere decir que la nación a que pertenecen esos individuos esté dentro de ese Estado, y mucho menos que se convierta en Estado, porque necesariamente algunos nacionales quedan fuera de tal Estado y dentro de otro, y nacionales de otras naciones - aunque sea como minorías — forman la población juntamente con un grupo mayoritario nacional distinto. Empíricamente es imposible secuestrar a todos los miembros de una misma nación dentro de un Estado, e impedir que miembros de otras nacionalidades formen parte de su población.

En suma, lo único sociológicamente posible es que la población o elemento humano de un Estado se forme con un grupo mayoritario de hombres que tienen una misma nacionalidad. Ese grupo jamás abarcará a la totalidad de nacionales, y por eso, ese grupo no es “la nación”, sino una parte de ella, una cantidad o porción numérica de la misma, un sector —tal vez mayoritario - de sus miembros.

**La nacionalidad**

Hasta acá estamos hablando de la nación como **realidad social** (realidad social= tendencias socialmente aceptadas en una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad)). Los hombres que la forman tienen una nacionalidad común, son nacionales. Y la tienen espontáneamente, a título de miembros que han nacido dentro de ese grupo social. Tal nacionalidad no depende de lo que la constitución o la ley de cada Estado establecen, sino de la **realidad social.**

La **nacionalidad** de las personas **está regulada por el derecho positivo de los Estados**, cuando - por ejemplo - la constitución o las leyes dicen: “son nacionales los nacidos en el territorio del Estado”. Al respecto, todos sabemos que el derecho positivo de los Estados adjudica a los hombres una nacionalidad, y que para eso adopta sistemas distintos y opuestos: unos otorgan la nacionalidad según el lugar donde se nace **(ius solí)**; otros según la nacionalidad de los padres **(ius sanguinis)**, por lo que resulta fácil comprender que esta nacionalidad depende del derecho estatal (Constitución y leyes), que se lo considera es artificial e imperativa y no espontánea. No es la nacionalidad sociológica que se adquiere espontáneamente sin sujeción a ninguna regulación jurídica.

Por consiguiente, esta nacionalidad, su estudio se encuadra al **derecho constitucional** positivo de cada Estado, y no dentro del estudio de la **ciencia política**.

Pero de cualquier modo, esta nacionalidad adjudicada artificialmente por el Estado ha de recibir algún calificativo, para no confundirse con la nacionalidad a secas; la llamaremos **“nacionalidad política”,** y la conceptuaremos como la situación jurídica de un hombre frente al Estado que le otorga dicha nacionalidad. Este vínculo de la nacionalidad política, que conecta a un hombre con un Estado, nada tiene que ver con la nacionalidad en **sentido sociológico** que conecta espontáneamente a un hombre con una nación.

En síntesis: **a)** **la nacionalidad en sentido sociológico**, o nacionalidad a secas, es un vínculo espontáneo que une a un hombre con una nación, y que le hace ser miembro o parte de ella; **b)** **la nacionalidad “política”** es artificial, depende de lo que el derecho positivo de cada Estado establece (la Constitución y las leyes), y vincula a un hombre con un Estado.

Referencias: La Constitución de 1992 de nuestro país según lo dispuesto por su **Artículo 146 de la Constitución** ‘de la nacionalidad natural” señala que: Son de nacionalidad paraguaya natural:

1. las personas nacidas en el territorio de la República;

2. los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero;

3. los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente, y

4. los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República.

La formalización del derecho consagrado en el **inciso 3** se efectuará por simple declaración del interesado, cuando, este sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiese cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado.

Normalmente, los países europeos o colonialistas optan por el principio del **jus sanguinis** para aumentar sus identidades nacionales en los territorios exteriores ocupados, en cambio, los países americanos, como producto de la conquista, prefirieron el **jus solis** para defender sus identidades nacionales. Del Artículo Constitucional se deduce que el Paraguay acepta ambos principios de pertenencia para reconocer la nacionalidad paraguaya natural.

**El inciso 1 y el 4** adscriben al **jus solis,** y el **inciso 3** al jus sanguinis. Con la única diferencia que en los incisos primero y cuarto, la nacionalidad, se adquiere en forma automática y en el caso del inciso tercero hace falta un trámite especial ante la Corte Suprema de Justicia. El **inciso 2,** es especial, porque le otorga la nacionalidad natural a los hijos de madre o padre paraguayos hallándose uno o ambos, al servicio de la República, nacidos en el extranjero, sin necesidad de trámite burocrático alguno ante la Corte Suprema de Justicia.

**Imposibilidad de que la nación se organice o se personifique.**

La nación como comunidad social no es susceptible de organizarse. **La nación no se politiza, no adquiere estructura política ni revestimiento jurídico, no se conglomera dentro de un Estado, y mucho menos se convierte en Estado**. Al no ser persona moral, sino mera pluralidad de hombres de una misma nacionalidad, tampoco se transforma en Estado.

Por eso es falso decir que **Nación y Estado se identifican**, o que la nación **se hace política en el Estado**, o que el **Estado es la personificación jurídica de la Nación**, o que **el Estado es la nación organizada**. No hay ni puede haber “Estado-nación” como en la antigua Grecia. La nación estatizada es un dogma del pensamiento político francés que no tiene realidad, por más que lo declamen y lo formulen muchas constituciones o leyes.

Son equivocadas las normas que aluden a que tal o **cual nación adopta tal o cual forma de gobierno**, o las que se refieren a los **habitantes de la nación, etc**. En todas ellas se está usando la palabra “**nación**” como sinónimo de la palabra “Estado” en una confusión de conceptos inadmisible.

El **principio de las nacionalidades**, que en la parte de historia política se inserta dentro del tema del nacionalismo, puede aceptarse no en el sentido de cada nación forme o deba formar un Estado independiente (cada nación ha de tener su Estado propio), porque eso es imposible, sino en el sentido que a veces es conveniente que la población de un Estado presente homogeneidad nacional, es decir, que se forme mayoritariamente con hombres de una misma nacionalidad.

La aplicación de este principio conduce a dos resultados distintos:

**a)** cuando **en un Estado conviven grupos de distinta nacionalidad** relativamente equivalentes en cantidad, influencia, peso cultural, etc., y esa convivencia se torna difícil por la disimilitud entre tales grupos, es aconsejable que con cada uno de esos grupos nacionales se forme el mayor contingente de población de otros tantos Estados independientes; es un movimiento de desmembración, que tiende a componer varios Estados donde hay uno solo;

**b)** **cuando grupos de la misma nacionalidad forman parte de la población de Estados distintos**, puede convenir la unificación de éstos en un solo Estado; es un movimiento de unidad, inverso al anterior. Pero en ninguna de ambas hipótesis es dable afirmar que la nación se convierte en Estado, o que se forma un Estado para organizar a una nación. Se trata solamente de problemas de composición de la población, y de formación de Estados con población nacionalmente homogénea.

Si la nación como conjunto de nacionales está al margen del Estado y no se politiza ni organiza, huelga decir que la nación **no es una comunidad de base territorial,** y que **no tiene poder ni gobierno**. La nación no existe en un marco físico, porque la dimensión geográfica de la convivencia humana no se da en la nación sino en el Estado.

Ahora bien, si la nación no tiene ninguno de los elementos que componen al Estado, la Nación precisa para surgir o nacer, que un grupo humano conviva con cierta proximidad física durante un tiempo a efectos de adquirir los rasgos comunes que van a caracterizar a la nacionalidad; podríamos decir que en esa etapa de surgimiento hace falta el territorio, pero no como un elemento de la nación, sino como una base de acercamiento para la convivencia de hombres que, con el tiempo y la vida en común, van a perfilar la nacionalidad. Una vez formada la nación, la unidad geográfica de convivencia no hace falta, y la nacionalidad común puede mantenerse entre hombres que viven en territorios de Estados diferentes. La nación judía ha sobrevivido durante los casi dos siglos de la diáspora, y el actual Estado de Israel no es la nación judía organizada, sino un Estado cuya población es, o pretende ser, homog6neamente nacional, sin perjuicio de que dentro de ese Estado haya hombres de otras nacionalidades, y de que fuera de él haya hombres de nacionalidad judía en todos los demás Estados del mundo

**EL NACIONALISMO.**

El nacionalismo, ha hecho su propio mito político. La doctrina del nacionalismo corresponde a la historia política. Acá sólo recordaremos que en la base del nacionalismo se ha sentado la ideología equivocada de que cada nación tiene una empresa o vocación a cumplir mediante su incorporación a un Estado que la convierta en entidad política, que la engrandezca, que exalte su misión histórica, que preserve sus valores, etc.

Y eso conduce a una suerte de resentimiento u odio frente a hombres de otra nacionalidad dentro del Estado como tolerando su presencia a condición de que se asimilen al grupo mayoritariamente nacional, o de que no lo perturben. Y con eso se olvida que la población de un Estado no se forma con nacionales sino con hombres; que el bien común sea bien de toda la comunidad, y no de una parte, aunque tal parte es la más numerosa; que los fines nacionales no entran en los fines del Estado.

La **creencia irracional en la superioridad de una nación** deviene en persecución, en imperialismo, en mito. Hitler y Mussolini asumieron ese mito, suponiendo que el Estado totalitario debía encarnar a la nación, y que por un proceso de metamorfosis la nación había de alcanzar destino universal es el Estado. La desviación del nacionalismo es una fuerza espuria o ilegítima que frena al humanitarismo universalista; que retarda las formas de integración y organización internacionales; que enfrenta a los hombres como enemigos; que destruye la solidaridad y la fraternidad entre pueblos, Estados e individuos; que enardece pasiones emociones de baja calidad; que encandila hasta los estudios científicos con realidades inexistentes o deformadas.

**LA NACIÓN PARAGUAYA Y SUS ORÍGENES**. (FUNDAMENTACION SOCIAL)

Con relación a la Nación, también tenemos muchas definiciones, todas contrapuestas, pero primero daremos la nuestra y posteriormente, las de los demás autores, en razón, de que la gran diversidad de opiniones, confunden a los lectores. En consecuencia, para la cátedra, la Nación es: ‘**El conjunto de habitantes, con uno o más idiomas, una o más religiones, una comunidad de intereses económicos, unidad étnica, con fundamentaciones espirituales integracionistas, y orgullosa de sus glorias emancipadoras**”.

Y como resultante de esta definición, concluimos que la Nación Paraguaya, nació de la fusión de las razas, guaraní y española, cuyas fronteras étnicas, eran mucho mas dimensionadas, que el Paraguay Colonial y que el Paraguay Independiente. La Nación, es definidamente una comunidad y no una sociedad, pero es la más rica e importante comunidad, que ha surgido en el seno de nuestra civilización, observando que en la controversia, que históricamente se ha entablado entre, la Nación y Clase Social, la triunfadora siempre fue la Nación.

La **conciencia,** el ambiente etiológico y la raíz genética, imprimen en las personas individuales, una determinada manera de sentir y de pensar, acostumbramientos comunes, símbolos y signos culturales, y consecuentemente poco a poco, va emergiendo una Conciencia Nacional.

El paradigma, es el medio Cario Guaraní, así como la génesis cobriza y la cultura neolítica de aquella mezcla operada lentamente, con la progenie hispano visigótica y su ascendencia Histórica Medieval. Ese conjunto de realidades étnicos-sociales, por su parte, comenzaron a inscribirse, como proyecciones de aquel ambiente, sobre las conciencias individuales, habiendo a la larga surgido de allí, **la Conciencia Nacional Paraguaya,** natural consecuencia de las mencionadas aportaciones históricas.

**LA NACIÓN Y EL ESTADO. NOTAS DIFERENCIALES.**

La sinonimia entre los conceptos de nación y Estado, es inadmisible, no sólo en sentido jurídico, sino también político e histórico.

**La nación** es el conjunto de familias unidas por vínculos naturales de raza, idioma, religión, costumbres, tradiciones y cultura, asentadas en un territorio determinado, con unidad de pensamiento hacia un destino común. Sus elementos constitutivos son tres: la **población**, el **territorio** y la **conciencia nacional.** Se entiende por ésta, la unidad moral resultante de los diversos factores naturales y espirituales que determinan su formación y se manifiesta en la comunidad de ideales.

En cambio en Estado, es la organización jurídica de un pueblo, bajo poder soberano que se ejerce en un territorio determinado. Es decir, el Estado es una forma de la humana sociedad jurídicamente organizada. El orden jurídico tiene su base sociológica en dicha organización específica, dotada de poder soberano para la creación y aplicación del Derecho. Los elementos constitutivos del Estado son tres: la **población,** el **territorio** y el **poder.** Los dos primeros de naturaleza material, son presupuestos necesarios de hecho; el tercero es de naturaleza formal.

De la comparación entre los conceptos de nación y Estado, derivan las notas diferenciales siguientes:

**a)** La nación, en general, es anterior al Estado y éste constituye la organización político-jurídica de aquélla;

**b)** Pueden existir naciones diversas dentro de un mismo Estado. En cambio, hay Estados que poseen sólida base nacional, por ejemplo: el Paraguay, España, Francia, Brasil, el Japón, etc. También puede existir un Estado sin base nacional. Así, la Ciudad del Vaticano es un Estado creado por un acto jurídico de Derecho público, que carece de base nacional propia. Lo cual es incompatible para determinar el surgimiento de una nación;

**e)** La creación de un Estado, puede lograrse mediante un proceso fulminante: la victoria militar que pone fin a una guerra o revoluciones. También por medios no violentos, consistentes en la celebración de actos jurídicos expeditivos, como la venta o cesión de territorios a otro Estado; un pacto entre pueblos para constituir nuevo Estado. Una nación no puede formarse ni destruirse, sino por un proceso lento y progresivo, que, no es la creación de un hombre;

**d)** La nación abraza en su totalidad las variadas manifestaciones de la vida social; el Estado se circunscribe a la función jurídica.

**HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS**: VIDA Y OBRAS DE PLATÓN, ARISTÓTELES, SAN AGUSTÍN, SANTO TOMÁS, MAQUIAVELO, HOBBES, LOCKE, MONTESQUIEU. ROSSEAU, CARLOS MARX, LENIN, (**EL FASCISMO Y EL NACIONAL – SOCIALISMO, ver BOL. 18)**

**SOCRATES**

Sócrates y sus filósofos inspiradores, Homero, Pitágoras y Herodoto, fueron los primeros en expresar, cantar y divulgar las formas iniciales del Estado, con sus implicancias y la génesis del poder de los Reyes y Príncipes de la época. Si bien Sócrates, no dejo por escrito sus pensamientos políticos, éticos y morales. Platón, él mas encumbrado de sus alumnos, si lo hizo, legando a las generaciones sucesivas, sus ideas sobre las formas y formas, de ordenar y dirigir a los pueblos, las sociedades y las naciones.

Otro de los grandes filósofos de la antigüedad, **Jenofonte**, también alumno de Sócrates, nos transmite uno de los más grandes y vigentes pensamientos de su maestro: “Los gobernantes no son aquellos que llevan un cetro ungidos por la violencia o la suerte, o aquellos a quienes han favorecido la elección de gobernar una muchedumbre ciega, sino quienes saben gobernar”.

Sobre el mismo punto, también Platón, pone en los labios de Sócrates, uno de sus pensamientos más importantes: “El absurdo de que los hombres sin cultura política se crean capaces de ejercer el gobierno, que por algo quienes quieren saber tocar la citara o la flauta, poseer cualquier arte, o aún, aprender la equitación necesita de alguien que les enseñe y eduquen”. En cambio, en Atenas todos se creían políticos, y capaces de gobernar a los demás, afirmando que la más delicada e importante de las ciencias, la política, o “arte de los reyes”, como decía Platón en el “Entidemo”, “No podía adquirirse sin el estudio.”

Sócrates, también sentenciaba: “Que si bien corresponde a los ciudadanos más capaces conducir el Estado, corresponde también al Estado, la conducción de sus ciudadanos”. Para continuar diciendo, “Que el principio supremo de gobernantes y gobernados, es la justicia”. La ley debe estar inspirada en la verdad; ha de contener un precepto y una sanción; pero debe participar de la inmutabilidad y eternidad de lo que es verdadero, dice platón en “Minos.”

**PLATON**

Como todo profesor influye en el alumno, **Sócrates** también influyo en Platón, aunque éste tuvo ideas propias, y a veces muy diferentes. Platón nació en Atenas, en el año 427 antes de Cristo, 88 de las olimpiadas griegas, y recibió una educación similar al que se daba a la nobleza, compuso poemas y tragedias, para posteriormente pasar a colaborar intensamente con Sócrates, pero cuando este último fue perseguido, y luego condenado a muerte por los poderes fácticos de la época, que no podían consentir su fama, inteligencia y gloria. Platón se ausento de Grecia y recorrió parte del mundo, para luego, al regreso a la madre patria, cuando contaba con cuarenta años, fundar un centro de estudios que denomino: **“La Academia”,** por estar instalado en un monte llamado **“Academos”,** de allí deriva toda denominación, institucional y educacional, de nivel primario, secundario, o terciario.

Sin embargo, hoy, a más de dos mil años de la muerte de Sócrates, dispuesta por la “ley del imperio”, por defender el principio de que: “las ideas no delinquen”, y tratar de imponer la vigencia del: “el imperio de la ley”, nadie puede sostener que, tanto en el Paraguay, como en gran parte del mundo, las premisas socráticas tengan una sustentación, nada más que relativa. Pero, Sócrates no muere solo, con él mueren también, y por mucho tiempo, la justicia, la moral, la ética, el amor y respeto al prójimo. Platón, desde el monte de los “Academos”, impartía sus enseñanzas a sus alumnos y oyentes ocasionales, que se situaban en el pasto, o montados en los troncos de los árboles, sobre lo que debía entenderse por Justicia, Ley, República, Estado, Gobierno, etc.

Una de las primeras obras de Platón, fue: “**la República**”, donde el escritor manifiesta que en la vida humana, las ideas y los pensamientos, anteceden a lo práctico, o a lo real. Según él, las ideas son inmateriales y eternas, por oposición a las realidades materiales, que son corpóreas y temporales, para continuar diciendo: “Cada una de las ideas es perfecta, pura, sin mezcla alguna”. Cada una es modelo, el ejemplo eterno del que las cosas múltiples y variadas, son imitación imperfecta’. “Solo son plenamente hermosas y virtuosas, las ideas de la belleza y de la virtud”, y según el gran politólogo argentino, Mariano de Vedia y Mitre: “Este mundo de las ideas, creado por Platón, es un reino espiritual, situado mas allá del mundo sensible, que solo el pensamiento pudo contemplar, y que el alma humana, ha podido conocer antes de encarnarse en un cuerpo”. Platón llama “participación”, a la relación de las cosas con las ideas, para continuar diciendo: “El hombre participa de la belleza y la virtud, pero no es la belleza, ni la virtud”. Y es precisamente, en su obra “La República”, donde Platón equipara él término “**República”**, a la palabra “**Estado”,** trabajo que comprende diez libros, de los cuales estudiaremos únicamente los más importantes.

En el tomo uno, plantea el tema de la: “Justicia”, tan actual hoy, como hace dos mil quinientos años, mencionándosele a Sócrates, para refutar la idea de “**Trasimaco”,** de que la fuerza “crea el derecho y la justicia”. Pero según Platón “la justicia es virtud propia del alma; “por eso el alma injusta vivirá mal, el alma justa vivirá bien y dichosa”. Siempre según Platón”, la suerte del justo es más deseable, que la del hombre injusto.” En el segundo libro, Platón estudia la justicia en si misma, sin ocuparse de su lado positivo o negativo, donde Sócrates caracteriza a la Justicia en el Estado, como la armonía de las clases sociales y en el hombre como a armonía de las partes del alma. Siempre con Platón, en su libro segundo y tercero, donde se propone las bases de la organización de un Estado regulado por la Justicia y dentro del contexto del Estado.

En otro orden de cosas, Platón no cree que debe formarse un ejercito que integren todas las clases sociales, como en el Paraguay desde la Independencia el 14 y 15 de mayo de 1811, sino que en él ejercito, sus integrantes deben ser profesionales, y cada ciudadano ha de ejercer una sola profesión, para que pueda perfeccionarse en ella. Pues si un zapatero, fuera también labrador, tejedor y albañil, seria un mal zapatero, labrador, tejedor y un mal albañil. Igual caso ocurriría, si el soldado, también se dedicara a otras actividades.

Por tanto, Platón expone: “**La ciudad requiere de guardianes, que no sean otra cosa que guardianes, adornados con virtudes, como la sagacidad, para descubrir al enemigo, velocidad para vencerlo, y coraje para someterlo”.** El Estado, según Platón: “Hará propicia la educación del cuerpo por la gimnasia, y del alma por la música.”“Mente sana en cuerpo sano”, “como también el Estado se desinteresará por aquellos, cuyos cuerpos estén mal constituidos, y los dejará perecer, y condenara a muerte a quienes muestren tener un alma perversa e incorregible”.

Desde el punto de vista sociológico, Platón divide las clases, en tres tipos: “la de los **gobernantes,** la de los **guerreros,** y la de **los labradores y artesanos**”. Para continuar manifestando, que todos los ciudadanos de un mismo Estado son hermanos, pero el Dios que los ha formado, puso oro en la composición de aquellos destinados al gobierno, plata en la de los guerreros, y hierro y cobre, en la composición de los labradores y artesanos”

Con relación a la **ética y la moral**, en el quehacer del servidor del Estado, Platón en la ultima parte del libro tercero, sugiere que: “a fin de evitar que los gobernantes pusiesen sus intereses personales sobre los del Estado, y se convirtieran en déspotas, ellos debían de carecer de bienes de fortuna y de toda riqueza personal, debiendo vivir en casa común, tener mesa común y no poseer, ni oro, ni plata. Entendiendo que el oro y la plata, debían los magistrados atesorarlos en el alma”. “Estando la subsistencia de los nombrados, asegurada por los gobernados, quienes no debían ser demasiado ricos, para no caer en la malicia, ni demasiado pobres, para no poder por su indigencia adquirir su medio de trabajo”.

En la tercera parte de la “República”, que comprende los libros y, VI y VII, se desarrolla el pensamiento platónico sobre la comunidad de bienes de las mujeres y los niños. Para platón la mujer puede estar tan capacitada, como el hombre, para dirigir los destinos del Estado y su educación ha de comprender también la gimnasia y la música. También para Platón: “la mujer, solo es distinta al hombre, en cuanto éste engendra y aquélla alumbra, y por su mayor debilidad física; pero fuera de estas diferencias, tiene las mismas aptitudes del hombre, y aun lo superara según los casos, en las diferentes actividades”. Para Platón: “**las mujeres guardianas han de ser comunes a todos los hombres guardianes. Ninguna mujer viviría exclusivamente con ningún hombre y los niños serán también comunes, de modo que ni el hijo, sabría quien fue su padre, ni el padre quien fue su hijo”.**

En su obra **“Las Leyes”,** Platón estima que éstas son necesarias e indispensables en el Estado y mediante ellas, podrá realizarse el bien general. Nada tan actual como sus milenarias palabras: “el hombre gobierna y debe gobernar mediante las leyes y ninguna persona humana puede estar sobre ella”.

**ARISTOTELES**

Nació y vivió, en el siglo cuarto antes de cristo en Grecia en el año 280, y siendo muy joven fue a Atenas, e ingresó a la “Academia” de Platón, donde su maestro ejerció sobre él, una gran influencia, pero no absoluta, sino relativa. Su misión era perfeccionar las propuestas sociales, políticas, éticas y morales de Platón. En el año 343, el Rey Filipo de Macedonia fue a Grecia, e invito a Aristóteles a ocupar el cargo de educador de su hijo Alejandro, que contaba en ese momento 13 años, el que con sus sabias enseñanzas, consejos y orientaciones, de carácter político y estratégico, en poco tiempo se convirtió en un tan gran Emperador, tanto, que mereció el nombre de Alejandro el Magno. Pero, Alejandro Magno, aun en sus viajes de conquista por el mundo, jamás se olvido de su maestro Aristóteles, a quien remitía sistemáticamente, todo libro, mapa, plano o información que cayera en sus manos.

Cuando Aristóteles, después de un tiempo, se reinstalo en su Grecia natal, fundó su escuela, en un pequeño monte consagrado a **“Apolo”,** denominado “**Liciano”**, la que con el tiempo tomo el nombre de **“Liceo**”, en homenaje al lugar donde estaba asentado. En su Liceo, Aristóteles, siempre acompañado de sus alumnos y colaboradores, concentro en su instituto miles de manuscritos y textos de su propia producción, a las que hay que sumar, las que, de todos los lugares conquistados y saqueados, le remitía Alejandro Magno, con lo que se creó, lo que más tarde se dio en llamar**: “La gran biblioteca”**, base del: **“Museo de Alejandría”.**

Fue entonces Aristóteles, uno de los filósofos, sociólogos y politólogos, más productivos dentro de nuestra **“Historia de las ideas políticas”**. Sus obras, infelizmente muchas de ellas pérdidas, nos dan una idea de su gran sabiduría. Pero entre las que milagrosamente se han salvado están: **“los seis tratados de Lógica, nominados también “organón”,** en razón de que Aristóteles concebía a la “Lógica”, como el órgano de toda ciencia, los ocho libros de física, de meteorología, de zoología, el tratado de los colores; la acústica, la botánica, la mecánica.

Pero, no hay duda alguna de que Aristóteles, dentro de una producción tan basta y por sobre todo heterogénea, siempre prefirió a **la Ciencia Política**, a la que consideró básica para lograr relativamente, el bien del hombre. Siendo necesaria la agrupación y organización natural de la Polis, o Estado. Aristóteles, habla del **Estado** dentro de las Ciencias Políticas, otorgándonos sus ideas y sus pensamientos, sobre su origen, su forma de gobierno, las funciones, sus fines y sobre todo sus limitaciones. El Estado, era para Aristóteles primariamente la “polis”, pues en esa época era la organización política vigente.

Defendió también este insigne griego, la vida dentro de una pequeña comunidad, sin referirse, que se conozca, a las formas del Estado dentro de una gran extensión territorial, para continuar sentenciando: **“ el Estado es un hecho natural; el hombre es por su naturaleza un animal político, destinado a vivir en sociedad y el que no forma parte de ninguna Polis, “Es una bestia o un Dios”,** y por nuestra parte podemos hoy agregar, que el hombre no es bestia, ni Dios, es hombre por sobre todas las cosas, con sus virtudes y sus grandes defectos.

Por otro lado, Aristóteles en su libro segundo, encara las formas ideales del Estado que otros politólogos o filósofos propusieron, como también las constituciones y las leyes de mayor significación. Principiando con la “**República” de Platón, para hacer una profunda critica al “Comunismo**”, allí propiciado. **Rechazando asimismo, las doctrinas revolucionarias de Platón**, que no podían ser aceptadas por Aristóteles de tendencia conservadora, y siempre ajustada a la realidad. El principio de la unidad platónica del Estado, no tiene base sustentable para Aristóteles, y es por sobre todo destructivo. Para Aristóteles, “la unidad política esta lejos de ser lo que se imagina, y lo que se presenta como el bien supremo del Estado, seria su ruina”.

Expone Aristóteles en su libro tercero, la definición del **Estado,** siendo para él, **“Un cuerpo de ciudadanos que posee todo lo necesario para satisfacer las necesidades vitales de la población, integrada también, por quienes no tienen Derecho de ciudadanía.”** Todo Estado según él, sufre un perpetuo cambio, más que por la muerte y nacimiento de sus ciudadanos, por los cambios de Constitución, pues siendo una asociación de ciudadanos que se rigen por leyes supremas, cuando ellas se modifican el Estado ha cambiado de forma, pero sigue siendo el mismo. Es lo que sucede con la armonía, dice Aristóteles, en la que los mismos sonidos, pueden tener el tono dorico o el tono frigio.

En lo que hace relación a las formas de Gobierno, nuestro politólogo 0pta por establecer “que el Estado, puede estar en manos de un solo individuo, de una minoría, o de la masa en conjunto de los ciudadanos. Y cuando las Constituciones aseguran el ejercicio del Gobierno, en beneficio de la comunidad política, las llama **pura.** Y cuando los depositarios del poder lo ejercen exclusivamente para su bien personal, las llama **impuras”.**

En el libro tercero, al hablar de las formas de Gobierno, Aristóteles confiesa, “que no puede dar formulas absolutas, pues depende de cada pueblo”. “Si un pueblo halla un hombre superior a los demás por su virtud, no vacila en dar la solución: para ese pueblo, en ese momento dado, la mejor forma de Gobierno será la Monarquía. Si un pueblo con cualidades suficientes para tener la Constitución que corresponde a hombres libres, puede soportar la autoridad de ciertos jefes llamados por su merito a gobernar, deberá adoptar la forma aristocrática, y un pueblo republicano, es aquel en que por su naturaleza, todos los ciudadanos son guerreros, y saben naturalmente obedecer y mandar, conforme a una Ley que asegure a la clase pobre, la parte de poder que le debe corresponder”.

Y aquí es, donde Aristóteles se inclina a favor de la Monarquía, sobre todo cuando aparece un hombre superior, pues según él, es más fácil que se halle virtud suprema en un hombre, y no en varios.

El Aristóteles sociólogo, también se manifiesta por intermedio de sus libros y escritos, sentenciando que: “en toda polis se hallan tres **clases sociales**: los **ricos,** los **pobres** y aquellos que **no son ni ricos, ni pobres** y que constituyen la clase medía”. Dado que la moderación y el término medio, son en todas las cosas lo mejor, en esta materia será una condición mediana, la más conveniente de estimular y propiciar. La riqueza extrema lleva a los hombres al orgullo y a cometer los mayores atentados, la pobreza en cambio, inclina a la perversidad. Las dos clases extremas son igualmente peligrosas. El rico no sabe obedecer; el pobre no sabe mandar, solo obedecer como un esclavo. Entonces, no se ve en el Estado más que señores y esclavos, y ningún hombre libre. De un lado celos y envidia; del otro, vanidad y altanería”. Luego de estas consideraciones de Aristóteles, tan sabias y actuales, hace un elogio de la clase medía y concluye que. El Estado estará necesariamente mejor gobernado, cuando la mayoría de los ciudadanos disfruten de una fortuna modesta, pero suficiente para atender todas sus necesidades.”

También Aristóteles se **ocupo de estudiar la división de los poderes del Estado: el Ejecutivo, el Judicial y el Parlamentario** **o Legislativo**. Haciendo hincapié en que estos elementos, debían de estar armonizados, para que exista un **equilibrio e**n su actuar. Manifestando que **“la asamblea** deliberante debía resolver sobre la Paz y la Guerra, celebrar Tratados, hacer las Leyes y tomar en cuenta a los Magistrados. Examina Aristóteles, si tales atribuciones deben conferirse a algunos ciudadanos solamente, o a toda la masa popular. Recomendando lo último, y termina declarando, que esa asamblea deliberante, es el poder verdaderamente soberano en el Estado”.

De los pensamientos e ideas de Sócrates, Platón y por sobre todo Aristóteles, podemos nosotros colegir, que un buen Gobierno dentro de un Estado justo, es aquel que otorga a sus ciudadanos lo suficiente para atender su salud y la de su familia, lo suficiente para su educación, un trabajo digno y lo necesario para una prudente recreación. Asimismo, podemos manifestar que en los años que hoy nos toca vivir (2008), los parámetros fundamentales de la justicia consisten en que: la primera libertad del hombre, es la salud, y la primera esclavitud la enfermedad, la segunda libertad es la educación y la segunda esclavitud es la ignorancia y la tercera libertad es tener un trabajo digno y la tercera esclavitud es el desempleo. De acuerdo a las premisas arriba expresadas, ningún buen Gobierno debe dejar de lado, los grandes objetivos nacionales: salud, educación, trabajo digno, y seguridad.

**SAN AGUSTÍN**

El cristianismo, desde su inicio con San Pablo, analiza y estudia la relación, entre el Poder celestial y el Poder terrenal” con el axioma: “Dad al César lo que es del César, y a Dios, lo que es de Dios”. Sin embargo, San Pablo, no propugna la desobediencia a la “ley del imperio”, agregando que cumplirla, es una virtud cristiana. Posteriormente, él filosofo del imperio Celso, cuestiona con énfasis, a los cristianos que se resisten a cumplir las órdenes y disposiciones de Roma yen consecuencia, el cristiano se encuentra confundido entre, seguir a Dios, o seguir al César.

Cuando el emperador Constantino se convierte al cristianismo, determina por lo menos en teoría, él vinculo de fe entre el Emperador, y el sucesor de San Pedro, lo que por otro lado, no quiere decir, que el poder administrativo y militar, se integre a la autoridad espiritual del Obispo de la Ciudad Santa. Mientras, esa situación tiende a agravarse, cuando el Imperio Romano, se ve presionado por todas partes, y en espacial por el este, debiendo en consecuencia, concentrarse en la organización y defensa de carácter militar, y Roma se convierte en la capital del cristianismo, desarrollando una política no solo espiritual, sino organizativa, sin perjuicio de su influencia en cuestiones del Poder temporal. Posteriormente, el Rey visigodo Alarico, convertido a la sexta cristiana de **“arrio”** conquista Roma en el año 410, lo hace matando y saqueando, entonces San Agustín, en ese momento Obispo de Hipona, entiende que se debe esclarecer y ordenar la fe y la doctrina de la Iglesia, redactando su libro **“la Ciudad de Dios**”, cuya elaboración duró 14 años.

Con la caída del Imperio Romano, atribuida al cristianismo por los emperadores de la época, y los filósofos al servicio de la autocracia, emergieron de inmediato de la oscuridad de la resistencia organizada, los que se dieron en llamar: **“los Padres de la Iglesia”,** entre los que cabe destacar las figuras de los filósofos, sociólogos y politólogos: San Agustín y Santo Tomás, los que estudiaremos en sus fructíferas vidas y obras. Y fueron estos, **“los Padres de la Iglesia”**, los que divulgaron a todo el mundo, que la caída del Imperio Romano se debió entre otras muchas cosas, la gran corrupción, a la falta de patriotismo, de moral, de ética y sobre todo de fe y de esperanza en la justicia. Y a este respecto, otro de los famosos padres de la iglesia: **San Ambrosio,** concluyo en una formula de hierro, con este pensamiento: “la justicia confirma la legitimidad del poder, la injusticia la destruye”.

Esta premisa indestructible, tan vigente ayer, hoy y siempre, adoptada y defendida con fuerza por el cristianismo a través de los siglos, ha tenido sin duda avances y retrocesos, pero su llama jamás se ha apagado. El cristianismo desde su génesis, ha tenido un gran sentido místico, interpretado mejor que nadie por la sensibilidad inigualable de San Agustín, nacido en el año 354 en la ciudad de Tagaste (Numidia), y seguidor en un principio de la secta “maniqueísta”, para luego abrazar a instancias de su madre, la religión de Cristo, y aunque muchos han escrito sobre su vida, la mejor radiografía de ella, se encuentra en esas: sus “confesiones”, que no solamente declaran sus equívocos, sino también, su entrega total a Jesucristo.

Se dedico de lleno a la literatura, accediendo a una importante cátedra de retórica en la Universidad de Milán y escribiendo dos tratados denominados: “de las costumbres de la iglesia católica, de las costumbres de los maniqueos y de libero arbitrio”, convirtiéndose muy pronto en uno de los doctores mas famosos de la iglesia y colaborador cercano del obispo. El carácter de su trabajo fue esencialmente religioso y político. Pero o que le hizo trascender a la historia de las Ideas Políticas, fue sin duda alguna: **“Civitates Dei”**, cuyo contenido entre muchas cosas, enfoca los problemas relativos al Estado imperial que se esforzaba en atribuir a la voluntad de sus dioses, tanto sus victorias, como sus derrotas. Mientras los “Apologistas Cristianos”, señalaban que desde la venida de Cristo al mundo, durante el reinado de” Augusto”, el Imperio Romano estaba en su mayor esplendor.

Como lo dijimos anteriormente, San Agustín, dedico a su libro **“Civitates Dei”,** los mejores catorce años de su vida y lo termino apenas cuatro años antes de su muerte, para enfocar temas tan importantes como, una apología, una teología, una enciclopedia, una filosofía de la historia y por último, un tratado de ética. Este bien estructurado recuento de los acontecimientos históricos, va desde la “creación”, hasta el “juicio final”, detallándose los distintos esquemas filosóficos, hasta las Utopías de Platón.

Cada una de las partes arriba indicadas, fueron publicadas por separado y en tiempos escalonados. Siendo los primeros cinco libros, los referidos a la Historia de Roma, donde argumenta la idea de que los dioses del paganismo eran incapaces de asegurar la felicidad terrenal. Mientras que en los demás libros, combate a las religiones politeístas, para probar que el paganismo tampoco otorga la felicidad luego de la muerte. Sus doce libros siguientes, se refieren a las dos ciudades que el autor esquematiza: “la celestial y la terrenal”, o sea, **“civitatis dei”** y **“civitas diaboli”,** cuyo enfrentamiento abarca toda la Historia y divide a los hombres, destinándolos a la salvación, o a la condenación eterna.

En su parte primera, San Agustín se ocupa de la victoria de Alarico sobre Roma, manifestando que Alarico, por su condición de cristiano, respeto a las Iglesias y a las personas que en ellas, se habían refugiado, fuesen o no cristianos. Haciendo hincapié en los beneficios que otorgaban a la población en general la nueva religión. Describiendo a continuación las atrocidades cometidas por los vencedores, sobre los derrotados. Tampoco los griegos, que se proclamaban ser los más civilizados en ese momento histórico de la guerra de Troya, se sustrajeron al instinto brutal de no respetar Templos, Iglesias, haciendas y por sobre todo vidas humanas. Muy distinto, según San Agustín, al proceder de un bárbaro movido por sentimientos cristianos como Alarico.

También para San Agustín, “la Ciudad de Dios”, no es exactamente la Iglesia, pero a menudo se confunde con ella. Mientras la **“Ciudad del Diablo**”, no es el Estado pagano, pero por lo común, se confunde también con él. El Estado, según nuestro politólogo, tiene innumerables falencias, como la corrupción, la injusticia, la falta de moral y de ética. El Estado siempre imperfecto. No pudiendo ser de otra manera, puesto que esta institución esta dirigida por los hombres, siempre ambiciosos, interesados y egoístas. Concluyendo: el hombre fue, es y será imperfecto, la perfección esta única y exclusivamente en Dios. Tampoco San Agustín estima, que los hombres puedan ser todos iguales, porque dentro de la ley natural, es necesario que un hombre comande y los otros acaten. Ratificando en” **la Ciudad de Dios,”** que sin jefe un pueblo no puede ser gobernado, base de lo que fue posteriormente “**el Pacto Social**”.

Para San Agustín, la Justicia es superior a todo Gobierno y se cierne sobre todos ellos. Agregando: **“si el Rey es injusto, un tirano; en la aristocracia, si los jefes son injustos se convierten en una facción, y en la democracia si lo es el pueblo, no deja por eso de existir una tiranía” “si desaparece la justicia, desaparece el Estado y su razón de ser”.** San Agustín, nos relata luego un dialogó asentado por cicerón en: “La Republica”, llevado a cabo entre el emperador Alejandro el Magno y un pirata. Donde el primero de ellos le increpa al delincuente: si con que derecho infestaba de ese modo el mar, a lo que el pirata altivamente le respondió: “mi derecho sobre este lugar, es el mismo que tu te arrogas sobre el universo entero”. “Solo que yo, como no tengo sino un pequeño navío, soy llamado bandido, mientras que a ti que posees una gran flota, se te da el titulo de conquistador”.

Por último San Agustín, da a su base política,” **la idea de Dios**, por sobre todas las cosas, agregando que es él, el que otorga el poder a los príncipes de la tierra, quien inspira la redacción de las leyes justas, quien sostiene a la patria y decide la suerte de la guerra**.”“El Rey, el Legislador, el Juez**, deben considerarse como mandatarios de Dios, deben convencerse de que su autoridad, no es sino una delegación y deben cumplir en todo momento la voluntad divina, sin orgullo, sin excesos de poder y sin violencia injustificada. Dios no es un soberano temporal, **su reino no es de este mundo** y su Ley nunca a abolido definitivamente e! gobierno teocrático”.

**SANTO TOMÁS**

Fue otro de los grandes **“padres de la iglesia**”, porque con su vida y sus obras defendió al cristianismo de las injurias propaladas por los hombres del imperio romano. Nace Santo Tomás según estimaciones cerca del año 1225, en el reino de **Naples (hoy Italia),** y todavía niño, fue remitido para su educación de carácter religioso, a la renombrada **Abadía de Monte Cassino**, bajo la dirección de Abate Sinibaldo.

Para la especialización de sus estudios, fue a la Universidad de Nápoles, y a los diecinueve años, ingreso a la orden de los Dominicos, donde después de tomar los hábitos, partió a Paris (Francia), e inmediatamente accedió a la dispensa de doctor en Teología. De Francia, Santo Tomás pasó de nuevo a Italia, para ocupar la cátedra de Teología en la Universidad de Nápoles. Infelizmente, Santo Tomás murió sin completar muchas de sus ilusiones, a la edad de cuarenta y nueve años, siendo canonizado medio siglo después por Juan XXII, quien manifestó: “**Santo Tomás ilustro a la iglesia, mas que todos los doctores, y en sus escritos se aprende más en un año, que en todos los de aquellos, en toda la vida**”.

Una de sus obras principales fue la **“Summa Theologica”,** de contenido tan variado como la Psicología, Metafísica, Ética, Moral y por sobre todo la “Política”, que en este caso nos ocupa. Otra de sus importantes obras de carácter Político es el **“Tratado de las Leyes”** contenido en la Summa, donde comienza diciendo que: “LA LEY ES LA REGLA Y MEDIDA DE LOS ACTOS HUMANOS, SEGUN LA CUAL EL HOMBRE SE VE OBLIGADO A OBRAR, O A ABSTENERSE DE OBRAR, concluyendo que: **“Lex” deriva de “ligare**”,añadiendo que: “la Ley es algo perteneciente a la razón y que carece de sentido la interpretación de lo manifEstado por “Ulpiano,”que dice “AQUELLO QUE PLACE AL PRINCIPE, TIENE FUERZA DE LEY”.

En él artículo cuarto, se refiere a la promulgación de la Ley, lo que considera indispensable para que tenga fuerza como tal, para continuar diciendo Santo Tomás que “la ley natural lejos de carecer de promulgación, ha sido impresa en la razón del hombre, y que además fue solemnemente revelada como Ley divina por primera vez en el **Monte Sinaí,** bajo la forma de **Ley de Moisés y por segunda vez en el día de Pentecostés**, bajo la forma de Ley evangélica”.

**NICOLÁS DE MAQUIAVELO**

El transcurrir de los años 1453, y más, nos entrega una gran tormenta política, con interesantes cambios, que se inicia con la caída de “Constantinopla”, y el ocaso de la Edad Medía. Otorgando luz verde, al ingreso inatajable, de lo que se ha venido en llamar: “**La Edad Moderna** “, con sus grandes inventos, como la brújula, la pólvora, la imprenta y el descubrimiento de las nuevas tierras. **La Escolástica**, con sus sabias construcciones espirituales había sido superada. Europa ya perfilaba un nuevo aspecto político, social, industrial, y sobre todo económico. La idea nacional, emergía en todos lados. Y lo más importante: **“el Sacro Imperio,”** ya no se esperanzaba en continuar siendo romano. Europa se estaba empezando a modernizar.

Y la “Florencia”, integrante de la península italiana, no podía quedar atrás. Allí surgió un fuerte movimiento republicano, que sustituyo a la autocracia, por la República, llamada así, porque todas sus autoridades fueron designadas por elección popular. Siendo elegido para uno de los cargos más importantes, Nicolás de Maquiavelo, secretario de **la “Signoria**”, en fecha 14 de julio de 1498, prestando servicio en el “consejo de los diez”, por él termino de un año. Pero su sabiduría, eficacia y eficiencia, determinaron su confirmación en el cargo, por más de catorce años. En ese momento Histórico, la “**Signoria” de Florencia**, se encontraba en guerra con Pisa, aijada de Venecia, y a los efectos impulsar la diplomacia, Nicolás de Maquiavelo fue designado jefe de la delegación, con misiones en Francia y Alemania, donde pudo observar, estudiar y analizar el carácter social y político de las poblaciones donde trabajo.

Y es allí, donde Nicolás de Maquiavelo adquirió mucha experiencia diplomática, en sus relaciones directas con los Príncipes, Monarcas y hombres de Gobierno. Sus teorías políticas se estaban madurando y consolidando, afirmando que las **“Ciencias Políticas”, son totalmente independientes de la Moral y de la Ética**, y que no responde a preceptos, ni a reglas preestablecidas y que por lo tanto evoluciona empíricamente, siendo por consiguiente, una Ciencia Natural y no una Ciencia Moral. Dentro de este entendimiento de la evolución permanente, también fue derrocado el ensayo republicano de Florencia, aunque en forma pacifica en el año de 1512. Retomando el poder los **“Médicis”.** Lo que llevo a la llanura a Nicolás de Maquiavelo, siendo condenado al destierro por él término de un año, tiempo permanentemente incumplido, porque el Gobierno emergente, lo convocaba cortantemente, a consultas de carácter político y diplomático.

Pero la tranquilidad de Maquiavelo no duraría mucho, pues las autoridades, sospechando de la existencia de una fuerte conspiración, lo apresaron, sometiéndole inclusive, a torturas continuas a pesar de las cuales, fue declarado inocente. Después de las penurias y persecuciones policíacas, alejado ya del Poder, Maquiavelo, se dedico a escribir sus múltiples experiencias, de muros y extramuros, insistiendo en la parte Política, Social y Económica. Siendo entre otros, su primer y principal trabajo: “El Príncipe”, obra, de poco volumen, pero de gran significación, en lo que hace a su pensamiento político. Maquiavelo era ante todo, un observador muy realista, puesto que describe al “Estado” y al “hombre” que lo conduce, tal como es, y no como debería ser.

Mas adelante, Maquiavelo manifiesta**: “prefiero decir la verdad como es, a como nos imaginamos que es**”, en contraposición a muchos filósofos y politólogos, que imaginaron la Ciudad ideal, el Estado ideal, la Nación ideal, y por sobre todo: “el hombre ideal” y diagramar “Principados y Repúblicas”, que nunca se vieron en la realidad, “los han soñado mucho en su fantasía” pues, “es tan grande la diferencia que hay entre como vive uno, a como debe vivir, que el que prefiera lo que debe hacerse, a lo que hace en realidad, en la vida corriente, camina a su ruina, antes que a su rehabilitación, y el hombre que quiera conducirse con honestidad en todos los casos fracasara necesariamente, entre tanto bellaco”. Agregando sinceramente: **“así pues, el Príncipe debe ser bueno o malo, según lo aconsejen las circunstancias**”.

Pero Maquiavelo, con su política altamente realista y dura, cosecho mucho antagonismo en todas las épocas, comenzando con: “Voltaire”, que se presentaba ante el mundo, como el príncipe intachable. “Su gobierno sirve para demostrar que sabia practicar todo lo que parecía condenado” “debiendo preferir el soberano sobre todo la grandeza y la felicidad de su pueblo, en lugar de ser amo absoluto de aquellos que están bajo su dominio, él es su primer servidor y debe ser el instrumento de su felicidad, como ellos son, el instrumento de su gloria”.

Indudable es que la Ética y la Moral de los tiempos en que nos toca vivir, podrían volverse firmemente contra el pensamiento de Maquiavelo, que pensó y escribió en tan especial momento político y social, relatando sin que nadie pueda negar, la exactitud de reflexiones, como las siguientes: “los hombres suelen ser ingratos, versátiles, dados a la ficción, esquivos al peligro y muy amigos de las ganancias. “**Si les favorecen, se dicen absolutamente tuyos, y te ofrecen su sangre, sus bienes, sus hijos y hasta su vida, cuando como ya he dicho, no haya peligro alguno de que las tales cosas puedan resentirse.” “Como peligren, se podrán enfrente de ti”.** “El príncipe que descansa en la promesa de los hombres y no cuenta con otros medios que tales promesas, esta perdido, porque el afecto que se compra y no se alcanza, por la nobleza de animo dejan de existir cuando los contratiempos de la vida, lo ponen a prueba. De modo que no puede contarse con él. Los hombres ofenden antes a los que aman, que al que temen, porque la amistad, como es lazo moral, se rompe muchas veces por los malvados. En cambio, “el temor hace que piensen en un castigo, que trataran de esquivar”.

En otro momento, Maquiavelo aconseja al Príncipe: “No quedarse nunca con las haciendas de sus súbditos, porque los hombres podrán olvidar la muerte del padre, pero no la pérdida del patrimonio”. Este pensamiento de nuestro politólogo, no por el hecho de ser muy duro y cruel deja de ser verdad, desde nuestro humilde punto de vista.

Y sobre el mismo punto político, Maquiavelo en su libro: “**Décadas de Tito Livio”** dice: que él sabe bien que en este mundo no hay nada más peligroso, que decir algo nuevo, en el pueblo en que se vive, y que quien se aventure a hacerlo, será victima de su pensamiento, porque la mayoría de la gente cree que los hombres son un juguete de Dios y de la ciega fortuna”“no niego dice, que en parte eso deba ocurrir, pero la fortuna ciega y la voluntad del ser supremo gravitan sobre los hombres como un torrente desbordado que lleva un caudal inmenso, y cuya corriente arrastra cuanto se pone a su paso. Mas el desborde pasa, y una vez que ha pasado, el hombre se dedica a evitar nuevas calamidades, que pueda traer un nuevo desborde, y pone vallas a la invasión del torrente”, para continuar diciendo: “cuando haya un interés superior, el hombre de Gobierno debe seguir ciegamente ese interés superior, o en otros términos, debe seguir el partido que salve la vida y mantenga la libertad”. Con este pensamiento descubrimos a Maquiavelo como no adicto a la Tiranía, ni a la Monarquía absoluta, manteniendo el objetivo supremo de la libertad, siendo su pensamiento básicamente democrático.

Nicolás de Maquiavelo, dedico su obra cumbre: “**El Príncipe”,** a Lorenzo de Médicis, Duque de Urbino, enemigo de la República y de sus pensamientos democráticos. Basando su proceder en que los hombres se organizan sin responder a preceptos predeterminados, y solamente según las necesidades de cada día, y a la tendencia colectiva. En el Príncipe, también el autor defendió y propugnó, el esquema Político de que Florencia, sea la cabeza de la unificación de Italia. Y la posteridad lo reconoció así, al cumplirse cuatrocientos años de su nacimiento, el 3 de mayo de 1869, fue descubierta una placa, en la casa familiar con la inscripción inmortal que reza: “ a Nicolás Maquiavelo; de la unidad italiana, precursor audaz y profético; y de los ejércitos propios y no mercenarios, fundador y maestro. “Italia una y en armas”. Poco tiempo después, las ideas políticas y patrióticas de Maquiavelo, se realizaban integralmente, para gloria eterna de su nombre.

La **“Historia de Florencia**”, es otra de las obras importantes de Nicolás de Maquiavelo, porque con ella nació, lo que vino en llamarse: “La Historia Política”. Reduciendo a los límites estrictamente necesarios, LOS SUCESOS DE CARÁCTER GUERRERO. DESTACANDO LA TRASCENDENCIA DEL SIGNIFICADO HISTORICO, DE LOS FENÓMENOS POLÍTICOS Y SOCIALES.

**THOMAS HOBBES**

Fue otro de los grandes politólogos, nació en el año 1588 en **Westport (Inglaterra),** e ingreso para sus estudios en Oxford, donde recibió él titulo de “master of arts”, y observo el espíritu escolástico y la moral puritana.

En el año de 1651, Hobbes termino su famoso libro: “The leviathan, or the matter, form and power of a commonwealth, ecclesiastic and civil” **(Leviathan**), y después de la restauración de la Monarquía en 1660, fue objeto de persecuciones por parte de la aristocracia y el clero anglicano, a pesar de su amistad con el poder de turno, el REY CARLOS II.

Su trabajo “Leviathan”, fue atacado por haber sido escrito para justificar la dictadura de Cromwell, prohibiéndose su reimpresión. Para luego de cuatro años de su muerte, sus libros ser quemados públicamente, por disposición de las autoridades de la Universidad de Oxford.

Leviathan, se divide en **cuatro libros** titulados: “**Del Hombre”, “Del Estado”, “De un Estado cristiano” y “El Reino de las tinieblas”**. El primero de ellos, trata de su gnoseología, su ética, y su doctrina sobre el derecho natural. El segundo libro trata todo lo relacionado a las Ciencias Políticas, como su génesis, sus limitaciones, su funcionamiento, su misión y la desaparición del Estado. Los libros tercero y cuarto, trata de asuntos religiosos, la moral cristiana, y las sagradas escrituras.

Nosotros, nos ocuparemos aquí y ahora del **segundo libro**, que hacen relación a nuestro tema **“las Ciencias Políticas”.**

Esta obra esta dedicada a su gran amigo Godolphin, y en sus primeras letras declara que: “en un camino amenazado por quienes por una parte luchan, por un exceso de libertad, y por la otra por un exceso de autoridad, resulta difícil, pasar indemne entre los dos bandos”.

Al respecto, el gran politólogo Mariano de Vedia y Mitre, en su “Historial del Derecho Político” dice: “Del principio que afirma que los hombres no tienen otra ley natural que la obtención de sus intereses, se deduce que la vida social en el Estado de naturaleza, no puede ofrecer otro espectáculo, que el de una guerra de todos, contra todos. En esta contienda, el vencedor ha de ser él más fuerte, conforme a la naturaleza y a la lógica, y, en consecuencia, al Derecho. El verdadero Derecho Natural, es por lo tanto el Derecho de la fuerza. El daño causado al más débil, no puede considerarse como una injusticia, porque en el Estado de naturaleza no existe, concepto de lo justo, y de lo injusto”.

Pero semejante Estado de cosas, a pesar de estar de acuerdo con el Derecho natural no corresponde a la ley natural del hombre, que consiste, como se ha dicho, en la obtención de su mayor utilidad. Es preciso recordar aquí que Hobbes establece una clara distinción, entre el Derecho natural y la Ley natural. El Derecho natural, es la libre facultad de usar todos los medios que se poseen, para conservarse, mientras que la Ley natural, es el conjunto de normas que impulsan al hombre a evitar todo lo que puede serle perjudicial. El derecho natural lleva a la humanidad al Estado de guerra. La ley natural le permite salir de él. El Derecho autoriza al hombre a hacerlo todo. La ley natural en cambio, limita ese Derecho porque el ejercicio absoluto del mismo, amenaza su propia existencia. La Ley natural restringe, pues los medios para asegurar el fin. Para lograr la conservación del individuo, aconseja el establecimiento de la paz. Pero la ley natural no tendrá ninguna eficacia, si algunos hombres la respetan, y otros, no lo hacen. Se requiere entonces, que por encima de la ley natural, se establezca la Ley civil, provista de poder coercitivo. El Estado ha de ser el encargado de aplicarla, y por lo tanto, de colmar los deseos de paz de los hombres. En efecto, la paz se impone como una necesidad inmediata para garantizar la seguridad de cada uno”.

Hobbes llegó a la concepción de los origines del Estado, fundado en el criterio materialista de sus pensamientos filosóficos. Siendo que para él: “si el hombre actúa en procura de su propia utilidad”, es lógico que haya comenzado por intentar reunir el mayor numero de bienes posibles, y que esta aspiración sustentada por todos los individuos, haya producido en el Estado de naturaleza, una lucha general donde el individuo, según la conocida expresión, fuese: “El Lobo del Hombre”. Pero esa misma realidad del hombre, le obliga a ese Estado de anarquía y desorden natural por un “Estado”, sistemáticamente organizado y jerárquico, que pone freno a las interminables luchas intestinas, garantizando la seguridad del hombre y de sus propiedades. Por eso, el deseo de la mayoría del pueblo, de sustituir del derecho del individuo, por la obligación de respetar la propiedad del semejante, constituye la base del real contrato, cuyo efecto inmediato es la creación del “Estado”, mismo.

Hobbes, en su obra más importante, le da el nombre de **“Leviathan”**, o monstruo bíblico, al “Estado”. Este leviathan, o República o Estado, no es sino una ficción, o invención artificial, con forma de hombre, cuya fuerza y robustez, fue instituido para la defensa y protección de la sociedad. De acuerdo con Hobbes, que: considera que la Soberanía, es el alma artificial de ese monstruo Político y los Magistrados y Funcionarios que de él emanan, son sus nervios, la riqueza y la abundancia, constituyen su eficacia, la “salvación del pueblo”, son sus negocios, los consejeros y asesores que representan la Memoria, la Equidad y las Leyes, que hacen las veces de razón y voluntad artificiales. “La concordia es su salud, la sedición la enfermedad y la guerra civil, su muerte”.

Concluyendo: “el contrato mediante el cual se crea, este cuerpo Político equivale al gesto de Dios, al decidir la creación de “Adán”, para continuar manifestando que: “la voluntad humana se ve totalmente dominada, por esa bestia inmensa denominada “Leviathan”, bajo pena de quedar librada a otro monstruo mucho mas espantable: la anarquía, o sea el retorno al Estado de naturaleza”, o sea la ley de la selva, o del mas fuerte, por tanto “en las revoluciones, el pacto social que dio nacimiento al Estado se rompe, y los hombres vuelven a ser: “Lobos de los Hombres”.

Por último, podemos manifestar que según Hobbes: “El mejor medio de poner el Estado social a salvo de esta destrucción, consiste en poner la fuerza al servicio del contrato social”. El poder del “Estado” debe ser tal, que nadie pueda esperar sustraerse a la sanción derivada de la posible violación del pacto. La ley, es un mandato, cuyo valor obligatorio reside en la fuerza”.

**JOHN LOCKE**

Nació en **Somerstshire** el 29 de agosto de 1632, estudio en Oxford, recibiendo por sus méritos y dedicación, él titulo de “**Master of Arts”.** Se le adjudico luego, la Cátedra de griego y retórica, logrando enseguida, el cargo de secretario de Lord Shaftesbury, cuando este era Canciller del Rey Carlos II. Pero, como siempre ocurre en política, la envidia, la intriga, los celos y odios, de sus competidores, hicieron que por su seguridad se refugiara nuevamente en Oxford, pero como los ataques no cesaban, abandono las islas Británicas, llegando a Holanda en el año de 1683. Mientras el Rey de Inglaterra ordenaba su destitución, y la confiscación de todos sus bienes y la Universidad de Oxford decretaba su expulsión. Así, Locke no encontraba tranquilidad y menos seguridad, ni siquiera en el extranjero, debiendo cambiar continuamente de nombre y de domicilio. Cuando Jacobo Segundo le otorgo el perdón, Locke no se atrevió a retornar a su Patria.

Para Locke, el **poder político** consiste en: **“el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende, todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de aplicar la fuerza de la comunidad para la ejecución de tales leyes en defensa de la nación, contra el agravio extranjero; y todo ello, solo por el bien público”.**

Mas adelante, Locke expone que, aunque el **Poder Legislativo** constituya el sumo del Poder en una República, el no debe ser utilizado en forma arbitraria, con respecto a la vida y bienes de los gobernados. “porque nadie puede transferir a otro, mas Poder del que encerrase en sí mismo, y nadie goza sobre si de poder absoluto y arbitrario, ni sobre los demás tampoco, que le permita destruir la vida o arrebatar la vida o propiedad ajena”“tampoco puede asumir por si misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios e improvisados”. Y en consecuencia, debe gobernar mediante leyes sancionadas y promulgadas, generales e inalterables, regla única para el rico y para el pobre, para el favorito de la corte, o para, el labrador en su campo”.

En cuanto al **Poder Ejecutivo**, Locke manifiesta que dado, que las Leyes disponen de una fuerza constante y duradera y por lo tanto necesitan una perpetua ejecución, siendo necesario la existencia de otro poder (el poder ejecutivo), que atienda y ponga en practica las Leyes en vigencia y se encuentre en forma permanente, en posesión de la autoridad pública. El tercer Poder para Locke, debe ser el **Poder Federativo**, encargado de representar al cuerpo social, con respecto a los demás Estados o personas no pertenecientes al mismo, con la facultad de hacer la guerra y la paz, las ligas y las alianzas y todas las transacciones con cualquier persona o comunidad ajena a la República.

Para aclarar mas aun los conceptos, Locke manifiesta, que los Poderes arriba indicados, (Ejecutivo y Federativo), aun siendo realmente distintos en si mismos, porque el primero comprende la ejecución de las Leyes internas de la sociedad Civil sobre sus partes, y el otro el manejo de la seguridad de los intereses públicos en el exterior, estarán siempre unidos y “cabra difícilmente separarlos y ponerlos al mismo tiempo en manos de distintas personas.” Explicando Locke seguidamente, que tanto el Poder Ejecutivo y Federativo, requieren de la fuerza de la sociedad, para su ejercicio, siendo impensable poner dichos “Poderes”, en manos de personas que pudieran actuar distinto. Y así va naciendo en Locke, la teoría de la “Separación de los Poderes”.

Tenemos entonces, aquí y ahora con locke, a **separación de los poderes**: el **Legislativo**, como encargado de confeccionar las normas que han de aplicarse en el desempeño de la misión confiada al Estado, el **poder Ejecutivo**, como encargado de aplicar dichas normas y el **poder Federativo**, el responsable de ejercer la autoridad del Estado con respecto a las demás naciones. Sin embargo, ninguno de estos tres poderes separados, detenta la soberanía, pues esta no es otra cosa, que la suma de los derechos que cada individuo poseía en el Estado de naturaleza.

En su obra: “**Ensayo sobre el Gobierno Civil”,** capitulo catorce, el autor examina el derecho de “Prerrogativa”, o potestad del Poder Ejecutivo de obrar discrecionalmente, sin el cumplimiento de la Ley y aun en contra de ella. Justificando este Derecho en la hipótesis de que los poderes Legislativo y Ejecutivo, se encuentren en distintas manos, el bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas al arbitrio de aquel, en quien reside el Poder Ejecutivo. Este Poder de prerrogativa, debía de emplearse siempre en beneficio del pueblo, debiendo armonizarse con la confianza y objetivos del Gobierno. Consecuentemente, la prerrogativa no puede consistir más que en un permiso otorgado por el pueblo, a sus gobernantes, para que lleven a cabo diversas resoluciones, cuando la Ley estuviere muda y asimismo contra la letra material de la Ley, por el bien público y con el consentimiento tácito general do la población.

Por fin, podemos decir que Locke tiene un lugar ganado dentro de la “Historia de las Ideas Políticas”, porque sus propuestas iluminaron a los hombres del siglo dieciocho, y muy especialmente a Condillac, Montesquieu y Rousseau.

**MONTESQUIEU**

Montesquieu, o Barón de la Brede, o Charles Louis Secondat, nació el 18 de enero de 1689, en el distrito de Burdeos (Francia), e integraba por tradición, una familia dedicada a la carrera jurídica. Luego de culminar satisfactoriamente sus estudios, Montesquieu ingreso al Parlamento de Burdeos en calidad de consejero y en fecha de 1716, el Presidente del Parlamento de Burdeos y tío de Montesquieu, falleció, dejando a su sobrino el cargo, sus títulos, su patrimonio y sus castillos, siendo elegido poco tiempo después Presidente de la Academia Científica y Literaria de Burdeos, comenzando a escribir de inmediato, algunos tratados breves que describieron su gran talento de investigación.

Entre sus obras principales podemos señalar: “**Lettres Persanes”** y por sobre todo **“El Espíritu de las Leyes”,** que vio la luz pública luego de catorce años de incesante labor, en la ciudad de Ginebra en el año de 1748, siendo su éxito tan espectacular, que fue traducido a diez idiomas y reeditado una vez por mes, durante veinte meses.

Y es asombroso, como las cuestiones Políticas tratadas por Montesquieu en **“Las Lettres Persanes**” y que se refieren a las Leyes, a la Justicia y al Derecho Natural, son tan actuales y candentes hoy, como hace trescientos años, al decir: “**Que la mayoría de los legisladores fueron hombres ignorantes, que el azar puso a la cabeza de los demás y que no consultaron mas que sus prejuicios y su vanidad**”. Pero de acuerdo al derecho natural y a la lógica, el Poder del soberano debería ser, semejante al Poder paternal**:” Poder del que raras veces se abusa, Poder mas sagrado que todas las Magistraturas y que no depende de las convenciones puesto que las ha precedido”**. **“Los padres, dice Montesquieu, son la imagen del Creador del Universo”**, que conduce a los hombres mediante el amor, así como por la esperanza y el temor.

Según Montesquieu, la cualidad primordial de las Leyes debe ser la Justicia, puesto que ella es también la principal de las características de Dios, y nadie es injusto gratuitamente. Por otro lado, la Libertad según Montesquieu, debe asegurarse evitando la reunión de todos los Poderes en una sola mano. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben estar separados y equilibrarse recíprocamente. Y debido a esta separación, Inglaterra goza, según su autor, de una libertad inusitada, en el resto de los países europeos.

En lo que hace a la Libertad Política, Montesquieu estima que no consiste en hacer lo que se quiere, aunque “es cierto que en las democracias el pueblo hace, al parecer, todo lo que quiere”, pero en este caso “se confunde el poder del pueblo con la libertad del pueblo. Para ensayar luego una definición que le parece acertada”: la libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”, para terminar diciendo:” la libertad es el derecho de hacer, lo que las leyes lo permiten”“estimando que las leyes se encuentran pues, por encima del Derecho, dado que crean al mismo”.

Continua diciendo Montesquieu, que para que la libertad sea una realidad, es preciso, como sea ha visto, que nadie pueda abusar del Poder, y para que eso sea posible, es necesario que”: el Poder detenga al Poder”. Naciendo de allí, la teoría de la separación de los poderes, que es fundamental en el pensamiento político de Montesquieu, y a la que habremos de referirnos más adelante.

En la parte medularmente Política de Montesquieu, habla de definir muy especialmente lo que debe entenderse por Poderes del Estado, manifestando sus diferenciadas atribuciones: “hay en los Estados, dice, tres especies de Poder; el Legislativo, el de ejecutar aquello que depende del Derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del Derecho civil.., por el primero, el Príncipe o el Magistrado hace Leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la Paz o la Guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero (poder judicial), castiga los crímenes, o juzga los pleitos de los particulares. Lo ideal es que los poderes especificados por Montesquiu, ejerzan sus funciones por separado, porque la concentración de los mismos por una misma persona, o por un solo cuerpo, lleva consigo la desaparición de la libertad.

No tiene mayor importancia pues, la forma de Gobierno que rija en un determinado Estado, si el principio de la separación de los Poderes es respetado, porque en esas condiciones la Libertad esta asegurada. Y muy por el contrario, cuando una autoridad ejerce conjuntamente los tres Poderes del Estado, o cuando la suma de atributos del Estado, se concentra en una sola persona, la libertad desaparece.

Pero lo más extraordinario en Montesquieu, no esta solamente basado, en haber creado la teoría de la división de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino en haber ubicado la garantía de la Libertad del hombre, como primera prioridad del Estado.

**JUAN JACOBO ROUSSEAU**

Fue el hombre de las contradicciones y asimetrías, siendo un suizo en Francia, un protestante, dentro de un país Católico y un gran Revolucionario, dentro de la Monarquía imperante. Este gran politólogo nació en 1712, fue seguidor de Montesquieu y Voltaire, como los precursores y adelantados ideológicos, de la gran Revolución Francesa. Rousseau fue sobre todo un dogmático constructor de las: Ciencias del Poder.

El verdadero revolucionario en toda a amplitud de la palabra, fue Rousseau, sobre todo, silo comparamos con los dos politólogos anteriormente nombrados. Porque fue un innovador, cuya influencia fue tan duradera, que sus ideas marcaron a fuego la Revolución Francesa de 1789, con su obra **“El Contrato Social”.** Las **Ciencias Políticas,** le deben a Rousseau la gran importancia que su obra ejerció, en lo relativo a la influencia vital, sobre las Constituciones de muchos de los Estados Modernos.

Inmediatamente después de Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás y de Nicolás de Maquiavelo. El nombre de Juan Jacobo, constituye uno de los paradigmas más importantes dentro de la evolución de las Ciencias Políticas. Rousseau, fue adorado como el Mesías de la Revolución Francesa, portavoz de una era nueva y definitiva. Goethe refiriéndose a esa época expreso: “Voltaire es un mundo que termina y Rousseau es un mundo que comienza”. Rousseau, era un hombre muy aglutinante y atrayente, sobre todo por el género femenino, siendo sus conquistas amorosas, muy numerosas. La imaginación, la gentileza y amabilidad, eran sus cualidades más dominantes. Juan Jacobo, era muy celoso y orgulloso de su independencia personal. No tenía conciencia de sus deberes y obligaciones y no soportaba ninguna regla, o imposición a sus buenas o malas intenciones y tampoco quiso corregir rumbos.

Entre sus obras más importantes encontramos: “**El Contrato Social**”, “**El Emilio”** y **“Confesiones”** entre otras, obteniendo todas, éxitos grandiosos en el ambiente mundano y desatado de Paris.

Pero a pesar de referir en su libro **“Confesiones**”, los aspectos e intimidades más condenables de su existencia, Juan Jacobo estaba seguro de que sus procedimientos eran trasparentes, y así lo sostiene desde el mismo inicio de su obra al manifestar: “ Ser eterno, reúne alrededor mío, la innumerable muchedumbre de mis semejantes**: “Que escuchen mis confesiones, que giman por mis indignidades; que se avergüencen de mis miserias: que cada cual desnude a su vez su corazón al pie de tu trono, con igual sinceridad, y que uno solo entre ellos diga, si se atreve: fui mejor que este hombre”.**

Volviendo a la mas importante de sus obras: **“El Contrato Social”,** podemos repetir con Rousseau que “lo mas importante es que “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad: porque, primeramente, dándose cada uno por entero, la condición es igual para todos; y siendo igual tal condición, nadie tiene interés en hacerla onerosa para los demás. Además, efectuándose la enajenación sin reservas, la unión resulta insuperablemente perfecta, sin que ningún asociado pueda reclamar; porque si se dejasen algunos Derechos a los particulares, como no habría ningún superior común que pudiese sentenciar entre ellos, cada cual siendo su propio juez, pretendería serlo de los demás; el Estado de naturaleza subsistiría y la asociación se convertiría necesariamente en tiránica o inútil.” “en fin, dándose cada individuo a todos, no se da a nadie; y como no existe ningún asociado sobre el cual, no se adquiera el Derecho que se cede sobre si mismo, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y se adquiere mayor fuerza para conservar lo que se tiene”.

Si se descarta, pues, del **Pacto Social** aquello que no es de su esencia, se le encontrara reducido a los términos siguientes: “ cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y cada miembro será considerado como parte indivisible del todo” y para terminar de ilustrar su concepto Rousseau dice: este acto de asociación convierte, al instante, la persona particular de cada contratante en un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros, **como votos tiene la asamblea**, la cual recibe de **este mismo acto** su unidad, su yo común, su vida y su voluntad.

La persona publica que se constituye así, por la unión de todos los demás, tomaba en otro tiempo el nombre de **“Ciudad”, y toma hoy el de “República**”, el cual es denominado por sus miembros **“Estado”,** cuando es pasivo; “soberano”, cuando es activo, y “Potencia”, cuando se le compara con sus semejantes. Los asociados toman colectivamente el nombre de Pueblo, y se llaman en particular **“Ciudadanos**”, como participantes de la autoridad soberana, y “súbditos” como sometidos a las Leyes del Estado”.

**CARLOS MARX**

**Carlos Marx y Federico Engels - En el Manifiesto Comunista**

Como el liberalismo, estaba bastante lejos de ser un sistema económico, político y social perfecto, continuamente rechazado por algunos sectores populares que buscaban la justicia social, nació de la mente de Carlos Marx, la formula que se dio en llamar: “El Materialismo histórico”. Carlos Marx nació en Treveris, de la Renania Prusiana en 1818, siendo el autor de obras muy leídas, como: “Miseria de la Filosofía”, “El Manifiesto Comunista”, “El Capital” y “Critica de la Economía Política”.

El nombre verdadero de **Carlos Marx, era Mardochai**, y sus investigaciones y estudios fueron sobre Filosofía, Derecho, Economía e Historia. Fijo su residencia, en Paris (Francia), donde tomo contacto con los socialistas refugiados del mundo, y en especial con Proudhon. Y fue precisamente en Paris, donde Carlos Marx publico, en colaboración con su amigo Engels, “El Manifiesto Comunista”, libro de enorme importancia, en cuanto al desarrollo y evolución de la política mundial. Luego de un tiempo, Marx regreso a Alemania, al estallar la revolución de 1848, donde escribió sobre sus ideas y pensamientos, en su diario: “La Nueva Gaceta Renana”. Motivo por el cual, fue expulsado inmediatamente de Alemania y Francia, refugiándose en Londres, donde contó con la ayuda e influencias de sus discípulos, y en especial de sus amigos Engels y de Lassalle.

Para Marx, los movimientos obreros, fueron siempre las palancas de los cambios políticos, sociales y económicos, e instrumentos mas idóneos para apoderarse de los poderes del Estado, suprimiendo por medio de la huelga general indefinida, el régimen capitalista, siendo el internacionalismo, uno de los aspectos esenciales del marxismo, doctrina que tomo el nombre de “Materialismo histórico”. Y ese Materialismo histórico, se basa en la afirmación de que las relaciones entre patronos y obreros, dependen exclusivamente de la técnica de la producción y en consecuencia, la estructura de la organización económica de la sociedad, determinaría toda la organización política, social, religiosa y jurídica de la misma.

Continua manifestando Marx, que los elementos que han de constituir la próxima etapa de una determinada evolución, están condicionados por los factores integrantes de la “sub estructura económica”. Ejemplo, “el molino de brazo explica el señorío feudal y el molino a vapor, la sociedad capitalista industrial”. Marx, entiende también que, todo movimiento histórico, además de estar determinado por las bases económicas, se mueve por la oposición permanente entre dos clases sociales: la clase que dispone de los medios de producción y la clase que no disponiendo, sino de su fuerza de trabajo, esta reducida a la explotación, por parte de la primera.

Habla también nuestro politólogo, de la triple operación dialéctica hegeliana, aplicada por Marx a la Historia de la humanidad... Los tres elementos que son: tesis, antitesis y síntesis, que se representan en la doctrina marxista a la evolución histórica por las etapas económicas: “Comunismo primitivo de la pre historia, luchas de clases provocadas por la propiedad privada en a historia y finalmente el comunismo del futuro”. El mas importante de sus obras fue **“El Manifiesto Comunista”.**

**LENIN**

Si **Carlos Marx**, fue el ideólogo del comunismo, **Lenin** fue el que ejecuto en forma parcial, sus Esquemas y sus Propuestas. Y decimos PARCIAL, porque hizo dentro del marxismo, gran cantidad de Aportaciones, y sin duda Modificaciones. Su vida y sus obras, se desenvuelven dentro y fuera de Rusia, en el momento histórico, en que el Zar Pedro el Grande, incorporo el Imperio, a la vide y a la usanza Europea, constituyendo un Estado Moderno y Poderoso. Comenzando paralelamente a sentirse y visualizarse, tendencias políticas aisladas, contrarias al poder de los Zares. La primera de ellas, constituidas por las sentidas y justas aspiraciones de los campesinos, cuya bandera de lucha era”: tierra y libertad”. Mientras la segunda, estaba integrada por pequeños grupos de intelectuales en contacto permanente con la cultura occidental, que tenían como fin y objetivo, una mayor y profunda Justicia Social.

Esa idea de Justicia Social, comenzó a expandirse a mediados del siglo XIX, en las clases altas del país y posteriormente el Zar Alejandro II, Decreto la Emancipación de los Siervos, cambió integralmente las instituciones judiciales mediante la adopción del SISTEMA DE JURADO, a la par que concedió Mayor Autonomía Municipal para las Ciudades Importantes. Sin embargo, LA CORRUPCION GENERALIZADA Y LA FALTA DE ORDEN Y SEGURIDAD, BAJO EL IMPERIO DE ALEJANDRO III Y DE NIGOLAS II, profundizó el esquema revolucionario en Rusia. Las armas de los conspiradores, eran el terrorismo y la propaganda. La Policía y el Orden Judicial, por su parte, actuaban con una fuerza brutal, pero sin mucha eficiencia, por las arbitrariedades cometidas.

Todos estos descontentos, fueron capitalizados por los marxistas, para tratar de desestabilizar la Monarquía. Mientras un hecho nuevo, la guerra contra el Japón en el año de 1905, y su conducción desastrosa, hizo nacer en toda Rusia una ola, de generalizado descontrol. La guerra civil, ya se materializaba en muchos lugares del Imperio, debido más que nada, a la matanza de obreros en la zona de San Petersburgo, por parte de las tropas de la Monarquía. Hechos éstos tan graves, que animaron de inmediato al Zar, a sancionar la Constitución del 30 de octubre del año de 1905, POR LA QUE SE ESTABLECIA UN REGIMI N REPRESENTATIVO, QUE NO ERA SINO UN SOMETIMIENTO CAMUFLADO, A LA ORDEN DEL PODER REAL.

Sin embargo, y a pesar de todo, la “DUMA” O “PARLAMENTO”, se convirtió en el centro de expresión de la oposición popular. Mientras las restricciones legales se intensificaron y el desenvolvimiento parlamentario, se vio profundamente alterado por las continuas Disoluciones de la “DUMA”. Otro detonante social muy grande, fue el inicio de la Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918, lo que hizo traslucir, la gran incapacidad del Gobierno para hacerse sentir, y fueron precisamente los “SOVIETS” de las municipalidades, las que asumieron las tareas administrativas, reemplazando de a poco al Estado, en los conflictos de todo tipo. Cuando se presintieron, y luego se sintieron, los primeros síntomas del triunfo de las Fuerzas Armadas Alemanas, sobre las Rusas a principios de 1917, comenzaron las huelgas y los motines callejeros en San Petersburgo, donde las tropas de seguridad Rusas, lejos de reprimir a la ciudadanía se les unieron. Mientras la “DUMA” por su propia cuenta organizó un Gobierno Interino, cuyo presidente fue el Príncipe Iwow.

El 16 de marzo el Zar Renuncio, dejando la Corona en poder de su hermano **El Gran Duque Miguel**, y el 28 deI mismo mes, el Gobierno Provisional, del cuál Kerensky formaba parte en representación de los ‘Mencheviques”, o minoría del partido social demócrata ruso, saco del Poder al Príncipe Iwow, tomo el Poder y concedió las mas amplias libertades religiosas, de reunión y de asociación. Un poco mas tarde, el 14 de septiembre, se proclamo la República, a raíz de la insurrección monárquica del **General Kornilof**, que enseguida fue depuesto por **Kerensky**. Entre tanto, se había formado un muy poderoso partido ‘Bolchevique” comandado por Lenin, que fuera desterrado por los Zares y vuelto a Rusia, bajo un Plan Estratégico del Alto Mando Militar Alemán, que lo hizo transportar y trasladar de Suiza a Rusia, en un Tren Blindado, con el objetivo de formar un gran frente interno (en otras palabras Rusia enfrentaba (los Guerras, la una Civil, y la otra Internacional).

Nos parece pertinente aquí, hacer una aclaratoria de los términos empleados en la política Rusa, de: “Mencheviques” y “Bolcheviques”, que respondía a una división llevada a cabo en el año de 1903, en el seno del partido social demócrata ruso, con motivo de un Congreso celebrado en Londres, a cinco años de su fundación. Los Mencheviques por un lado, eran partidarios de la descentralización de las organizaciones obreras y la colaboración con los partidos burgueses, que fueran enemigos del régimen existente en el Parlamento. Sin embargo, los Bolcheviques exigían la centralización estricta del partido social- demócrata, inspirado en las Teorías Marxistas, incentivando la violencia sistemática, para la toma del Poder.

En breve, la separación de estas dos fracciones, fue definitiva, los Bolcheviques dejaron en poder de los Mencheviques, la denominación de “Social Democráticos”, tomando aquellos la denominación de “Comunistas”. Mientras, ya se estaban articulando en Rusia, bajo la protección del Gobierno provisorio, os “Soviets”, o (juntas de obreros, campesinos y soldados), que tenían por fin, controlar las actuaciones del Poder Central. Pero Lenin propuso de inmediato, que la misión real y objetivo de los “Soviets”, no debía reducirse a la fiscalización, sino que todo el Poder del Estado debía pasar a sus manos. Para continuar diciendo Lenin”: no necesitamos una República Parlamentaria, sino una República de los Soviets, de los obreros de la ciudad y del campo, de los campesinos y de todo el país. Queremos un Estado Comunista, cuyo modelo nos es ofrecido, por la comuna de Paris de 1871.

Seguidamente, el 7 de noviembre de 1917, los Bolcheviques bajo el comando de León Trotsky, tomaron el Soviets de P**etrogrado**, durante una corta lucha que retiro a Kerensky de todos los servicios técnicos del Estado, de acuerdo con el esquema del mismo Trotsky que decía:”para apoderarse del Estado moderno, se necesita de una tropa de asalto y de algunos técnicos; equipos de hombres armados, dirigidos por ingenieros”. Como consecuencia inmediata de lo arriba establecido, un nuevo Congreso Pan-Ruso de los Soviets, convocado bajo la intimación de los grupos armados bolcheviques, ya dueños de la situación, disolvió por la fuerza al Gobierno Provisorio y entrego el poder a un Consejo de Comisarios del Pueblo Presidido por Lenin.

Ya no tenemos dudas aquí, que Carlos Marx le trasfiere inspiración e ideología a Lenin, sobre todo en su libro “El Estado y la Revolución Proletaria”, pero debemos reconocer que el autor del mencionado libro tiene ideas propias y bastante originalidad, como para haber merecido en su conjunto, el nombre de “Leninismo”. Lenin, por otro lado, no cree que la realidad histórica halle su expresión en el Estado, sino que atribuye esa representación a las clases sociales, y mediante la toma del Estado por el proletariado, se despoja de la función principal del Estado, que es según Lenin, la de asegurar el predominio de una determinada clase social. Y el Estado, como instrumento de explotación capitalista desaparece, conjunta y simultáneamente, con la lucha de clases. Pero antes de conquistar ese objetivo, debe llegarse a la destrucción de la burguesía y a ese efecto el: “Estado Autoritario” es todavía necesario. Sobre todo porque el Estado es fuente de Derecho y que el Derecho “es la voluntad de una clase erigida en Ley”. O sea que el **“Estado Proletario”**, debe asegurar el predominio de la clase dominante, o sea la implantación de la “Dictadura del Proletariado”.

Defiende también Lenin, la teoría de”: la inexorable necesidad de la dictadura, para quebrar la resistencia de la burguesía, aterrorizar a los reaccionarios y mantener la autoridad del pueblo armado” y asimismo continuaba diciendo que: “la democracia burguesa con su parlamentarismo solo sirve para escamotear con palabras engañosas la participación en el poder de las clases trabajadoras.... la dictadura del proletariado es mil veces mas democrática que la República mas democrática”.

Cuando el “Estado Soviético” tomo el Poder con Lenin, lo primero que implemento fue abolir la propiedad privada de la tierra, nacionalizando todas las industrias y los servicios públicos. Siendo sancionada la primera Constitución del Estado Ruso en el mes de julio de 1918, preparada por el comité ejecutivo del partido comunista y promulgada para el presente periodo de transición, consistiendo en la instauración de la dictadura del proletariado urbano, rural y de los campesinos pobres”.

La Unión de Estados Soviéticos, reemplazo al añejo Imperio de los Zares que solo se diferenciaban entre sí, por el grado de autonomía de que gozaban con respecto a la influencia del Congreso General de los Soviets, firmando en esos años post - revolucionarios de 1918, 1919 1920, etc., una serie de tratados entre Rusia, Rusia Blanca, Ucrania, Georgia, Armenia y otros “para el fomento común de sus intereses políticos y económicos”, adoptando casi la integridad de esas Repúblicas, Constituciones iguales a la Rusa de 1918. Pero esa constitución de 1918, cuya denominación era: “Republica de los Soviets de obreros, soldados y campesinos”, fue reemplazada por la de 1925, de: “Unión de las Repúblicas Soviéticas”, desapareciendo como se ve, el nombre de “Rusia” de todos los actos oficiosos y oficiales, “en la esperanza de que el nuevo Estado abarcara al mundo entero, acabando con las denominaciones nacionales”. **La Constitución Soviética rechaza el principio de Separación de los Poderes.**

**EL FASCISMO Y EL NACIONAL-SOCIALISMO**

BENITO MUSSOLINI Y L FASCISMO

Para entrar a hacer un análisis racional y objetivo de, Benito Mussolini y del Fascismo en Italia, debemos estudiar la situación interna de la península y de los países periféricos desde eL momento histórico de la consolidación de la unidad nacional, por parte del liberalismo conducido por Mazzini y Garibaldi. Del liberalismo, pasa Italia al Nacionalismo a Ultranza, y de él, al Imperialismo. Aspirando acoplar a la península, las tierras pobladas por personas de su raza, como Trento, Trieste y Libia, e integrar por medio de su intervención en la Primera Guerra Mundial, territorios hasta sus fronteras naturales e históricas.

Cuando la primera Guerra Mundial termina, los Italianos se consideraron defraudados por sus resultados consistentes entre otros, el no cumplimiento de los acuerdos celebrados con otras Naciones Aliadas, al principio de las hostilidades y ese descontento se sumo a otros, que habrían de llevar a Italia al lado de las naciones evolucionarías y revisionistas. A partir de entonces, el desorden, el pillaje y la anarquía, fueron las dueñas de Italia. El estancamiento Económico, Social y Político se manifestaba mediante la paralización de la sociedad italiana. En todas las ciudades del Reino se sucedían en forma ininterrumpida, hechos de sangre, disturbios, y huelgas. E inclusive el trabajo del Parlamento, era totalmente irregular e inseguro.

Mientras, los Gobiernos de Orlando, Nitti, Giolitti, Bononi y otros, se vieron impotentes para superar la crisis política, social y económica, muy a pesar de asumir los plenos poderes y gobernar basados en decretos con fuerza de ley. Por otro lado, el movimiento marxista se nutría en su crecimiento aprovechando el descontrol total. “La situación es muy grave. ¿Qué debemos hacer? decía un diputado socialista. Si aplicamos la ley, ello conduce a derramar sangre. La sangre aumentara el descontento. Pero la tolerancia equivale por otra parte a incitar, a seguir el ejemplo. Cualquiera que sea la resolución, solo puede agravar la situación. Estamos en presencia de una crisis del régimen”. Como propuesta de solución surgía enfrentando a los partidos tradicionales, socialistas, liberales, popular y otros, el movimiento: “Fascista” comandado por Benito Mussolini, nacido en Predappio (Romana-Italiana), en el año de 1883, quien se rodeó de seguidores de ¡as mas distintas tendencias.

Mussolini, perteneció en sus inicios al Partido Socialista, pero se retiro disconforme con los que no querían la entrada de Italia a la guerra de 1915, y en ese mismo año fundo los “Fascios de Acción Revolucionaria,” a los que se unieron personas de muy distintas corrientes, con la esperanza de dar un corte, al caos imperante. Hay guerra, declaro en esa oportunidad, y esta es la guerra del pueblo. La guerra de hoy, será la Revolución de mañana”. Mas tarde mussolini creó: “Los Fascios Italianos de Combate” Los Fascios representaban los (Haces), que recordaban las Glorias de la Roma Imperial. Así el Haz Lictor, se convirtió en la Bandera del Movimiento Fascista, que enfrentaba a todos los demás partidos.

En el año 1920, Mussolini manifestaba: “el Fascismo era una gran movilización de fuerzas materiales y morales, que se proponían gobernar a la nación” y seguidamente se fundo el “Partido Nacional Fascista” sobre tres esquemas principales, el Político con sus “FascioS”, el Militar con sus: ‘Squadri di Combattimento”, y Económico con los sindicatos de obreros”. Mientras el movimiento de los Fascistas aumentaba en calidad y cantidad, los comunistas experimentaban una merma muy considerable en todos los aspectos de la vida política, social, gremial, económica de Italia. Y cuando el partido socialista decreto el 20 de agosto de 1920, una huelga general revolucionaria, los Fascistas la hicieron fracasar por medio de la propaganda, de la acción gremial sindical, parlamentaria y de la violencia sistemática.

Corría el año 1922, cuando lo encontramos a Mussolini controlando de hecho, todo el territorio italiano. Cuando los socialistas convocan a otra huelga revolucionaria, oportunidad que es aprovechada por Mussolini, para dar ultimátum al gobierno en los siguientes términos”: damos cuarenta y ocho horas al Estado para que pruebe su autoridad frente a los que dependen de él y enfrente a los que atentan contra la existencia de la nación, transcurrido este plazo, el Fascismo reivindicara la plena libertad de acción y sustituirá al Estado, que habrá demostrado su impotencia, al tiempo que las tropas fascistas comenzaban la llamada “Marcha sobre Roma”, el Gobierno renunciaba y el 30 de octubre mientras los “Camisas Negras”, desfilaban por Roma, Mussolini aceptaba el encargo de FORMAR GOBIERNO, por parte del Rey Víctor Manuel. De esta manera, el fascismo de hecho, se convertía en FASCISMO DE DERECHO y Mussolini declaraba ese mismo día: “dentro de algunas horas, tendréis no un Ministerio, sino un Gobierno.

Sorprendentemente, la Institución monárquica sobrevivió, Y Víctor Manuel, continuo siendo el Rey “Por la gracia de Dios y la Voluntad Nacional”, y las atribuciones del Jefe de Gobierno fueron multiplicadas. Siendo creado en el año 1923 el “Gran Consejo Fascista”, a través del cual,” el Partido Nacional Fascista” o Partido Único, se hallaba constitucionalmente vinculado al Estado Italiano. El Gran Consejo Fascista, era el titular efectivo de la Soberanía del Estado, siendo sus atribuciones entre otras, la de fijar las funciones del propio Jefe de Gobierno y las de decidir sobre la sucesión al Trono y las facultades de la Corona, además de ser el único arbitro de sus propias atribuciones. Sus integrantes eran designados por el Jefe de Gobierno, figurando entre ellos y desde el primer momento en forma Vitalicia, los miembros del “Quadrumvirato” que habían dirigido la “Marcia su Roma: Miguel Bienchi, Italo Balbo, César María Devecchi y Emilio de Bono. Integraban también, los ex ministros, los ex secretarios del Partido, los presidentes de los cuerpos legislativos y de las confederaciones patronales y obreras de la industria y de la agricultura. El Senado y la Cámara de diputados no dejaron de existir, pero sus atribuciones fueron transferidas paulatinamente a nuevas instituciones creadas por el Fascismo.

El sistema “Corporativo”, fue el caballo de batalla del Fascismo y el que le da estructura a su aspecto social y económico administrativo. Al respecto, Mussolini les decía a un grupo de trabajadores: “Os habéis colocado en el terreno de la clase social, pero no habéis olvidado a la Nación. Sois los productores y a ese titulo, debéis reivindicar el Derecho de tratar de igual a igual con los industriales. Es el trabajo que habla de vosotros, el trabajo que, desde las trincheras, ha consagrado su Derecho de no ser ya, pena, miseria y desesperación, porque debe convertirse en alegría, orgullo y creación”. Y también según Mussolini:” La nación debe estar por encima de las clases. El interés obrero esta comprendido en el interés nacional, y el Capital esta al servicio del Estado”.

En lo relativo a la situación laboral dentro del Fascismo, podemos manifestar que en el año 1926, se dio lugar a la “Reglamentación Jurídica de las relaciones colectivas del trabajo”, por tanto, los sindicatos Fascistas se convirtieron en órganos de Derecho Público y sus resoluciones tenían validez, para el conjunto de la actividad profesional que representan y su función característica, es la concertación de los Contratos Colectivos del Trabajo, completándose la organización mediante la creación de una “Magistratura del Trabajo” a objeto, de dar solución a los conflictos de la producción. Siendo “la carta del trabajo”, el cuerpo codificado de los principios que regirán el régimen económico y social.

Los fundamentos principales que hacen a la “Carta del Laboro”, que cuenta con treinta artículos, son la ratificación de que “el trabajo es un deber social, mas que una necesidad económica individual”, que “la propiedad no es un Derecho sino una función”, y que la lucha de clases representa un perjuicio nacional y un retroceso económico. Por eso la intervención del Estado se produce en la producción, cuando falta la iniciativa privada, o cuando esta es insuficiente, o cuando los intereses Políticos del Estado entran en juego, y esta Intervención puede asumir el papel de intereses políticos del Estado entran en juego, y esta intervención puede asumir el papel de control, de estimulo o de gestión directa y el artículo primero de la Carta di Laboro”, no interesa solamente a la organización económica, sino a todo el espíritu político del nuevo régimen.

Por otro lado, el Fascismo no admite la contraposición entre el Estado y los Individuos. Porque según ellos, el individuo no es un fin, en sí mismo, sino un instrumento de la Nación representada por el Estado y no posee Derecho alguno, sino cuando el reconocimiento de alguno de ellos interese a la Nación. Toda actividad debe orientarse en consideración a la Nación y al Estado y ese pensamiento se expresa en la conocida máxima de Mussolini: “Todo en el Estado, Nada contra el Estado. Nada fuera del Estado”. El Fascismo fue declarado fundamentalmente Anti Marxista, por su categórico repudio de la concepción de la historia, como lucha de clases. Pero también es antidemocrático y rechaza el conjunto de las Ideas Democráticas “ tanto en sus premisas teóricas, como en sus aplicaciones practicas “ y por otro lado, “El Fascismo declara Mussolini, niega que el número, por el solo hecho de ser número, pueda gobernar a la sociedad Humana; niega que ese número pueda Gobernar, por medio de una consulta periódica; afirma la desigualdad irremediable, fecunda y benéfica de los hombres, que no pueden volverse iguales por un hecho mecánico e intrínseco, tal como el sufragio universal. Se puede definir así, a los regímenes democráticos: son aquellos en los cuales se da al pueblo de vez en cuando, la ilusión de ser soberano, cuando que la soberanía verdadera y efectiva, reside en otras fuerzas, a veces irresponsables y secretas.

Una de las propuestas más significativas de Mussolini y del Fascismo, CONSISTIA EN QUE LOS QUE DEBIAN HACER LAS LEYES, ERAN LOS REPRESENTANTES DE LAS CORPORACIONES ESTUDANTILES, OBREROS, CAMPESINOS, GANADEROS, INDUSTRIALES, MINEROS, ETC., PORQUE QUIEN SABE MAS DE AGRICULTURA, QUE UN AGRICULTOR, QUIEN SABE MAS DEL OBRERISMO, QUE UN OBRERO, QUIEN SABE MAS DE MINAS, QUE UN MINERO Y ASI SUCESIVAMENTE. En cambio, continuaba diciendo Mussolini: Quienes hacen hoy las leyes, son los Senadores y Diputados, representantes de los distintos partidos políticos, que analizados, no representan a los campesinos, industriales, obreros, ni mucho menos estudiantes. En consecuencia las Leyes Justas únicamente las construirán, las corporaciones o gremios de las distintas especialidades.

La Italia Fascista entró en la Segunda Guerra Mundial, de la mano de Benito Mussolini, integrando el eje, Roma, Berlín y Tokio, y ese fue el error más grande e insuperable de Mussolini, a quien el Rey le retiro sus plenipotencias y lo hizo apresar. Posteriormente las tropas especiales de asalto Alemanas lo liberaron en una operación comando en las montañas italianas. Ya casi al terminar la guerra, Mussolini viendo su situación desesperada, trato de huir hacia Alemania disfrazado de oficial Germano, pero fue descubierto por las guerrillas comunistas y fusilado.

**ADOLFO HITLER Y EL NACIONAL SOCIALISMO**

Sin duda alguna, el mayor admirador y seguidor de Benito Mussolini, fue Adolfo Hitler, nacido el 20 de abril de 1889, a las seis y medía de la tarde, en el poblado de Braunau, situado a orillas del río lnn, en la frontera entre Austria y Baviera, siendo las referencias más importantes de él, el que el mismo Hitler da en su libro: **“Mein Kampf”**, donde trata de representarse, como el hijo de la pobreza y de las privaciones. Siendo que su padre tenía una pensión bastante holgada y dio a su hijo todas las oportunidades de una buena educación. A los once años de edad, Hitler ingresó al Linz Realschule en setiembre de 1900, siendo éste un colegio secundario especializado en la educación de carreras técnicas o comerciales y en el año de 1904 abandonó el colegio, no por falta de pago, sino porque sus calificaciones no eran de las mejores, finalizando sus estudios en la escuela de **“Steyr**” a los diecinueve años. Menciona también en su libro: **‘Mi Lucha**”, las diferencias de criterio con su padre, que no deseaba que su hijo sea artista.

Hitler no había cumplido los catorce años, cuando murió su padre, y refiriéndose a sus profesores con desagrado manifestaba: que no tenían ningún miramiento con la juventud, su único objetivo era el atiborrarnos el cerebro y transformarnos en monos eruditos como ellos. Si cualquier alumno reflejaba el más mínimo signo de originalidad, le perseguían sin descanso, y los únicos alumnos modelos que yo he conocido, todos han sido un fracaso en la vida”. Con el correr del tiempo, Hitler se traslada a Viena - Austria, donde habla de su permanencia en esa bella ciudad, como de los “cinco años durante los cuales tuve que ganarme el diario sustento, primero como un simple obrero, mas tarde como pintor de naderías” y escribe con sentimiento, sobre el pobre joven campesino que se encuentra sin trabajo: “camina y pasa hambre.”

Durante la Primera Guerra Mundial, Hitler participa como combatiente, y en los primeros días de 1918, en medio de la derrota militar, Alemania sufre un gran enfrentamiento civil armado y en casi todas las ciudades del Reich se organizaron: “Consejos revolucionarios de obreros y soldados” siguiendo ya el modelo de la Unión Soviética, y como consecuencia de todo ello, los Monarcas renunciaron, y abandonaron rápidamente Alemania. Mientras en Berlín, se constituyo un Consejo de Comisarios del Pueblo, presidido por Eber. Mientras el Emperador, ante la posición adversa de sus propios comandantes militares, abandonó a sus fuerzas y se refugió en Holanda. Tomando el poder los movimientos socialistas, quienes firmaron el armisticio el 11 de noviembre con las Naciones Aliadas, Decretaron la disolución del Reichstag, convocando seguidamente a una Asamblea General Constituyente. En tanto las sublevaciones se generalizaron, y la mayoría de los Estados componentes del **Reich**, se proclamaron Independientes.

Todas las conspiraciones y movilizaciones, estaban dirigidas por el movimiento de Extrema Izquierda denominado: “**Liga Espartaquista**” en homenaje al esclavo gladiador Espartaco, que se sublevo contra el Imperio Romano, y liderados por Karl Liebknecht y Rosa Luxemburg. Los choques sangrientos, no tardaron en producirse con elementos de la policía y ex oficiales del ejercito, agrupados en una institución denominada: “Los Cuerpos Francos”, quienes restablecieron el orden público. El movimiento “Espartaquista”, copiado de los movimientos Bolcheviques, que llevaron al poder a los Comunistas en Rusia, fue derrotado en el mes de marzo de 1919.

También en el año de 1919, se llamo a reunión de una Asamblea Constituyente en la **Ciudad de Weimar** y el 31 de julio se dicto la nueva Constitución de la República Alemana, siendo nombrado **Elbert** como su Presidente y la denominación institucional fue la de “Reich Federal”, en el que los antiguos Estados particulares llamados: **“Lander**”, conservan una autonomía relativa, pudiendo inclusive ser intervenidos militarmente por el poder central. El Gabinete del **Reic**h, presidido por un Canciller y sometido a un Régimen de Responsabilidad Parlamentaria reemplaza ahora, al Consejo de Comisarios del Pueblo de orientación izquierdista y el Poder Legislativo es confiado **al Reichsrath,** cuyos miembros son nombrados por Sufragio Universal y **al Reichsrath**, integrado por los representantes de los Estados particulares y la integración de los “Cuerpos Francos” constituyó a las Fuerzas Armadas Alemanas bajo el nombre de “**Reichswehr**”, ahora constreñido a las normas y exigencias del tratado de Versalles.

La **Constitución de Weimar**, mantenía la Unificación e Integración anterior a la Primera Guerra Mundial, superando privilegios zonales y concentrando en el Poder Central las principales determinaciones de carácter administrativo. Otorgando también la Constitución el Derecho de reunir en el Reich, a todos los: “Países Alemanes,” situados fuera de sus fronteras actuales, otorgando también un lugar en el **Reichsrath** a los delegados de Austria, potestad que fue derogada a petición de las POTENCIAS ALIADAS. Al ser sancionada la Constitución de Weimar, y firmado el Tratado de Versalles, el Poder Federal rindió por la Fuerzas de las Armas la Revolución de Baviera, donde el líder **Kurt Eisner** y los Comunistas Rusos, habían proclamado la **“Republica Soviética Bavara**,” colocándose bajo la protección de la Tercera Internacional. La Constitución de Weimar, fue muy discutida por muchos, a favor unos y en contra otros. Mientras algunos políticos la definían: “Como Socialista por sus tendencias, Burguesa por su estructura y Pangermanista por su Espíritu. Pero esa Constitución, no pudo detener los Motines, Rebeliones y Golpes de Estado, promovidos entre otros por **Kapp,** el general **Luttwitz** y el Marino **Ehrhard**t, teniendo como objetivo la formación de un “Directorio Nacional” integrado por los Militares.

El **presidente Ebert,** falleció en el año de 1925, procediéndose a llamar a elecciones, por intermedio de un Plesbicito Electoral (consulta al pueblo), como lo establecía la Constitución de Weimar, del cual resulto electo el **Mariscal Hinderburg,** candidato de la unión de un gran número de movimientos de la derecha ideológica. Ese mismo año también, salió de la cárcel, donde fue recluido a raíz del fracasado golpe, **“Putsch**” de Munich Adolfo Hitler, con el ánimo y el espíritu, de fundar como lo hizo, el Partido Nacional Socialista Obrero Alemán, en momento en que su persona, era muy poco conocida en el espectro social, político y nacional. Hitler, se integró al Partido en el año de 1919, que contaba solo con un puñado de hombres con resoluciones firmes de triunfar y un año después, su agrupación política contaba con más de tres mil hombres. Los Nacional Socialistas, también llamados “**Nazis”**, fueron desde un principio inspirados por Benito Mussolini y el Movimiento Fascista Italiano, los que estaban organizados y encuadrados militarmente, empleando la violencia como sistema de lucha frente a sus enemigos y llevando como bandera de combate la **“Cruz Svatica”** o **“Hakenkreuz**” que significaba el sol, entre los arios primitivos.

Durante su estancia en la cárcel, Hitler, empezó a escribir su libro denominado: “**Min kampf”, o “Mi lucha”**, que habría de convertirse luego, en el norte y guía del movimiento Nacional Socialista, y en el describía los fines, fundamentos y objetivos del Nacional Socialismo, entre los que se encontraban: “La expulsión de los Judíos, para devolver a Alemania su Unidad Racial, el exterminio de los comunistas para asegurar la unidad política, aniquilar las cláusulas del Tratado de Versalles para restaurar el Poderío Militar Alemán, incorporar al Reich, todos los territorios habitados por alemanes, pero pertenecientes a los países vecinos y finalmente, erigir a la Nación Germánica en dominadora y conductora, de los pueblos europeos. Seguidamente Hitler, se dedico a refundar el Partido Nacional Socialista, en total abandono y desorganización, para por medio de él, llegar al poder, mediante la formación de un Estado, dentro del Estado, por el crecimiento de un Partido Estructurado a imagen del Estado y dispuesto a sustituirlo automáticamente.

Mientras, los Socialistas y los comunistas agrupados en el “Frente Rojo”, combatieron a los Nazis, por intermedio de las huelgas, la violencia y los enfrentamientos. Sobre todo durante los Gobiernos sucesivos de Alemania, con **Bruning,** Von Papen y el general **Schleicher**, que utilizaron todos los medios a su alcance para tratar de detener el constante avance de los Nacional Socialistas. Sin embargo, los seguidores de Adolfo Hitler se multiplicaban en las masas y en los Diputados del Reichstag, donde su número fue aumentando en progresión más que geométrica. O sea de doce, pasaron a ciento siete, y luego inmediatamente a doscientos treinta. A pesar de todo, **Hindenburg** fue reelecto en la Presidencia de la República, hecho que enfureció a Hitler, por haber sido derrotado aún, cuando ya poseía trece millones de seguidores sufragantes, que presionaron tanto al Gobierno, que se vio obligado a entregar la Cancillería a Adolfo Hitler en fecha 30 de enero de 1933, y las elecciones del siguiente mes de marzo, consagraron el definitivo triunfo del Nacional Socialismo.

Todos estos acontecimientos, hicieron que el **“Reichtag”** concediera plenipotencias por el término de cuatro años para el **“Fiuhrer” o “Condutor** Adolfo Hitler y posteriormente por una Ley de fecha 24 de marzo del 933 los poderes EJECUTIVO Y LEGISLATIVO fueron confiados a Hitler, quien por medio de una gran cantidad de Decretos gubernamentales restringió las atribuciones de la Constitución de Weimar, sin llegar a derogarla precisamente. Tal esquema de Gobierno se llamó: “**La Vigencia de la Legalidad Superada**” y fundamentada con estas palabras: “**Lo que vive no se puede legitimar, con lo que ha muerto, y la fuerza no necesita de la debilidad para legitimarse”**, siendo el esquema del **Tercer Reich**, de acuerdo a la Ideología Nacional Socialista, la siguiente: “ El pueblo alemán en su conjunto, encuentra expresión Política en el Partido Único “Nazi”, solo existe un Poder, el Ejecutivo; el jefe del Partido asume dicho Poder y se atribuye también, el Derecho exclusivo de LEGISLAR, este hombre, es “**el Fiuhrer**”, de esta manera, se constituye en el Único Jefe del Estado Alemán.

Y cuando el Presidente Hindenburg fallece, Adolfo Hitler, asume todos los Poderes del Estado, como Presidente, Canciller, Las Atribuciones Judiciales, Administrativas y el Comando Supremo de las Fuerzas Armadas de Alemania. Los ministros, solo tendrán funciones técnicas. Los partidos políticos existentes, fueron disueltos e incorporados inmediatamente al Partido Nacional Socialista y en cuanto a los sindicatos fueron asimilados al “Frente de Trabajo Alemán”.

El Nacional Socialismo tiene como fundamento también, el esquema que declara que “el conjunto de la política económica y social, constituye una unidad cuyo objeto es el de realizar el máximo de bienestar y de potencia nacional” y consecuentemente la lucha de clases no son admitidas como principio, debiendo todos los obreros, todos los sindicatos, y todas las patronales, estar integrados dentro de la organización dependiente del partido denominado “Frente de Trabajo”.

En lo Internacional, el Nacional Socialismo agrandó considerablemente su territorio con Adolfo Hitler, así con la adquisición de **Sarre en 1935**, de Austria y Sudetes en 1938; de Memel y de Bohemia-Moravia en 1939. Y cuando se inicio la Segunda Guerra Mundial en el mes de setiembre de 1939, Alemania Anexo a Polonia Occidental, Danzing, Alsacia, Lorena, Eupen, Malmedy y Luxemburgo. Ocupando también pero militarmente a Dinamarca, Noruega, Finlandia, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Holanda, Bélgica, Francia, Yugoslavia, Grecia, Polonia Oriental, los Estados Bálticos, Rusia Blanca, Ucrania, y una parte de Rusia, fiel a lo anunciado en su libro Mi Lucha: “La tierra no se ha creado para las razas cobardes.... y las fronteras se trazan y se modifican, conforme a la voluntad humana solamente”.

Pero Adolfo Hitler, no aprendió de las experiencias Estratégicas y Políticas, expuestas y sufridas por Napoleón, abriendo como éste, los Cuatro Frentes de Guerra, en los Cuatro Puntos Cardinales Y el final infeliz para él, fue el siguiente: Su Patria Derrotada, Hitler Suicidado, millones y millones de muertos en La Segunda Guerra Mundial, y que Dios quiera, sea la última, aunque en este punto, tenemos nuestras serias dudas.

**La Post Guerra.** La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, construida por las ideologías de Carlos Marx, Lenin, Trosky y Stalin, entre otros, tomando posición en la extrema izquierda, firmo una fuerte alianza, con la extrema derecha, compuesta por las potencias occidentales, como Estados Unidos Inglaterra, Canadá, etc., durante la Segunda Guerra Mundial, derrotando a la Alemania Nacional Socialista, de Adolfo Hitler, y ocupo militar y políticamente a parte de Alemania, Austria, Polonia, Rumania, imponiendo por la fuerza el Comunismo Soviético.

La alianza de la extrema derecha o liberalismo, integrada por Estados Unidos y aliados y la extrema izquierda por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, duro casi, lo que duro La Segunda Guerra Mundial. Puesto que a los pocos días, fue declarada la “GUERRA FRIA”, que duro hasta la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, nacidas en la práctica en Rusia con Lenin, en la Revolución de Octubre de 1917, y en los países del entorno Soviético, después de la Segunda Guerra Mundial, fueron a su turno y con el correr de los años, retornando al sistema pluralista de partidos.

El **Reformista Ruso Gorbachov**, fue el que inicio la contrarrevolución, o dicho en otras palabras, “**La Des Revolución Rusa”** que fue sin duda alguna, una evolución tanto, o mucho más importante, que la de octubre de 1917. Donde se pasa a foja cero, lo establecido en la ideología de Marx, Lenin, Trotsky, Stalin, y otros, hasta Gorbachov.

Los acontecimientos posteriores que unos atribuyen a una “implosión” puramente interior y otros a una “derrota,” atribuida a la “carrera armamentista” y a la **“guerra de las galaxias”,** terminaron por sustituir a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas por la Federación Rusa.

---o---

**LECCIÓN III**

**LO HISTÓRICO, LA NATURALEZA Y LO PERMANENTE DEL ESTADO:**

* LA PALABRA ESTADO Y SUS CAMBIOS.
* EL ESTADO IDEAL Y EL PRÁCTICO.
* LOS TIPOS DE ESTADO FUNDAMENTALES.
* EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN SOCIAL PERFECTA.
* ORIGEN DEL ESTADO Y SUS DISTINTAS TEORÍAS.
* EL ESTADO EL DERECHO Y SUS RELACIONES.
* LA AUTO LIMITACIÓN DEL ESTADO.
* EL ESTADO DE DERECHO

**EL ESTADO HISTORICO**

Se inicia el siglo XVI, acompañado de grandes cambios de la humanidad en los aspectos económicas y sociales especialmente en Europa, el descubrimiento de las nuevas tierras americanas, los nuevos conocimientos científicos en el campo de la física, astrología, han aparecido los nuevos conceptos de la **Política y del Estado**.

La palabra **“Estado” (del latín status),** fue primeramente utilizado por Nicolás de Maquiavelo, para significar la estructura del Poder, lo que en la antigüedad le denominaban indistintamente: “Polis”, “Civitas” o “Res pública”. **Nicolás de Maquiavelo**, produce con sus ideas innovadoras, y revolucionarias ha refutado y desmentido las teorías de la sociedad natural y contra las enseñanzas de la revelación y las de la teología.

El decía “**que es el Estado**, el que da en último término su significado de Poder Central Soberano, Legislador y Ejecutor sin discusiones, de los habitantes en sus asuntos internos e internacionales.

Nicolás de Maquiavelo, en su obra **“Discursos sobre la primera década de Tito Libio”,** afirma la originalidad absoluta del Estado y de la autonomía de la Política, basada en la experiencia, que se pude conseguir de la vida de las Repúblicas y Principados.

También en Francia, en tiempo de la pre-revolución de 1789, se crearon los Estados Generales, que estaban integrados por el Clero, la Burguesía y la Nobleza.

Al respecto **Jellinek**, al que considero el mas serio y ubicado de los politólogos, expresa: **“**Allí donde haya una comunidad con un Poder sobre sus miembros, sobre su territorio conforme, un orden allí existe un Estado”. Continua diciendo **Jellinek**: “el Estado, como la religión, existe en los hombres”.

**Jellinek** también manifiesta, que todo Estado cuenta indefectiblemente, con tres elementos que constituyen al Estado que son: **“La Población**”, “**El Territorio”** y “**El Poder”,** estando éstos tres elementos presentes, tanto en el aspecto social, como en el aspecto jurídico, existe un Estado.

**El Estado en el Paraguay.** El Estado Paraguayo, tiene certificado de nacimiento, taxativamente establecido, el 14 y 15 de mayo de 1811, porque allí, recién se conforman, sus tres elementos fundamentales que son: **Primero:** una Población consolidada en la Nación**. Segundo**: Un Territorio heredado por la fuerza de las armas, de la provincia de la Corona Española. **Tercero:** un Poder emergente, autónomo e independiente, que viene a sustituir al Virreinato Español.

**LA NATURALEZA DEL ESTADO. Teorías**.

Sin profundizar el tema de preguntar por qué existe, qué justificación tiene, ni qué fines cumple el Estado, sino solamente para describir cuál es su **realidad o su naturaleza,** Bidart Campos, agrupa las siguientes teorías elaboradas en cuatro categorías principales: **a)** teorías **sociológicas;** **b)** teorías **deontológicas;** **c**) **teorías jurídicas**; **d)** **teorías políticas.**

**TEORÍAS SOCIOLÓGICAS.** Las teorías sociológicas centran su estudio en el Estado como una  **realidad social** (realidad social= tendencias socialmente aceptadas en una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad)). Que la naturaleza del Estado es un fenómeno sociológico de la convivencia humana, como un hecho social. No toman en consideración los aspectos éticos, ni los jurídicos, ni los políticos del Estado. **Las principales teorías sociológicas** del Estado:

**1º) como hecho de convivencia.** El Estado es un fenómeno de agrupamiento de hombres que viven juntos y se relacionan recíprocamente. La convivencia duradera y permanente es el presupuesto primario de toda organización política.

**2°) como asociación.** Igual a la anterior, es la convivencia de los hombres, en unidad, en forma permanente y en forma una unidad de asociación. Esta unidad de asociación es el por el fin común de la comunidad.

**3º) como hecho de dominación.** Observa primordialmente al hecho social de que en el grupo se da una relación de dominación, de poder Social, de imposición y mando de unos hombres sobre otros. El hecho de dominación, puede ser por el hecho de la mera fuerza o violencia, por el consentimiento, por el carisma, o por la realidad económica subyacente. Es la detentación del poder por el más fuerte, sea que esa fuerza la obtenga físicamente, o moralmente, o económicamente.

**4°) como dualidad de gobernantes y gobernados.** La teoría del hecho de dominación da por cierto que la relación respectiva se traba entre unos hombres que mandan y otros que obedecen. Es la dualidad de gobernantes y gobernados que supone: la diferencia entre unos y otros, la jerarquía, el poder, la autoridad, el sometimiento.

**5º) como producto de la lucha de clases.** En la tesis marxista, el hecho de dominación social y la dualidad de gobernantes y gobernados recibe una explicación económica. La existencia de clases sociales origina la lucha entre ellas; la lucha de clases es el motor de la historia, que tiene una base o infraestructura económica. Los económicamente poderosos dominan y explotan a los económicamente débiles, y en virtud de tener en sus manos los medios de producción detentan el poder político. El Estado es nada más que el aparato, el instrumento y la organización de opresión de una clase sobre otra.

**6º)** **como elementos de un Estado.** Al Estado confundido con alguno de sus elementos, o explicado por uno de ellos. Los cuatro elementos del Estado que son: **población,** **territorio**, **poder y gobierno**.

**7º) como institución.** La teoría de la institución descubre en el Estado un sustrato o base social similar al que se da en otras realidades sociales de tipo grupal.

Es la teoría de la Institución sostenida por varios sociólogos, que los define a la institución como una idea de obra que se realiza y dura en un medio social. Esa idea de obra u objetivo no surge ni subsiste en el aire, sino que nace, se interioriza y se incorpora en un grupo humano que tiene un fin común.

Que, el Estado como una institución, su realidad o naturaleza no son ficciones del derecho, sino fenómenos sociales. La pluralidad dé individuos que forma una institución adquiere una unidad real de tipo social y no una unidad ideal o ficticia creada o figurada por el derecho.

**8º) Estado como persona moral.** Es un sujeto o ente social (real pero no sustancial ni físico) que así se forma, es una persona moral. La persona moral no es una ficción, ni un invento de la técnica jurídica, ni una suma de personas físicas individuales; es una realidad social (realidad social= tendencias socialmente aceptadas en una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad)), diferente de los hombres, aunque sostenida por los hombres, razón por la cual se dice que es una realidad de tipo accidental y no sustancial (porque no se “sostiene” o no se “sustenta” por sí misma ni por sí sola): existe por, en y para los hombres.

**TEORÍAS DEONTOLÓGICAS.** La deontología jurídica estudia y aplica los principios de la ética y la moral al campo del derecho, **para enseñar cómo debe actuar el hombre en función de jurista, sea ejerciendo su profesión**, sea como juez o funcionario público, etc.

Las teorías deontológicas son las **que comienzan proponiendo al Estado un fin, un fin común, que consideran debido.** Que ese **fin** que persigue, es la esencia del Estado. En consecuencia, toda organización social de carácter político, para tener naturaleza o esencia de Estado (para “ser” Estado), debe cumplir el fin común por su naturaleza de Estado. **En otros términos**, diríamos que estas teorías elaboran un tipo “**ideal”** de Estado al que reputan perfecto de acuerdo al fin que le asignan, o sea, dibujan el arquetipo o modelo del Estado tal como **“debe ser”.**

Para que una organización política empírica, sea Estado, o tenga esencia de Estado, debe adecuarse a **ese tipo ideal**, el tipo ideal indica que “debe ser”, el fin que aparece como debido.

Sin embargo, otros sostienen que muchas veces es erróneo suponer que la naturaleza o esencia del Estado dependa de que cumpla aquel fin, porque si no lo cumple o lo transgrede, será un Estado injusto. Es decir, será como debería ser, pero será “Estado”, del mismo modo como el hombre —que también tiene un fin y responde a un orden moral que le señala cómo debe ser— no deja de ser hombre, no pierde su naturaleza o esencia humanas cuando pervierte ese fin o se aparta de él; dañará o frustrará su naturaleza, no alcanzará su perfección, pero no dejará por ello de ser hombre.

En suma, **si el fin de un ser exige que ese ser**, para perfeccionarse, lo cumpla o alcance, el fin de un ser no hace parte de su esencia: la esencia no desaparece cuando el fin no se cumple. De todos modos, las teorías deontológicas tienen la importancia de preocuparse por llevar a la práctica política los **principios de la ética**, y por conocer cómo debe ser el Estado. Así como también por resaltar la trascendencia del fin que el Estado debe cumplir para no evadirse de la ética.

**TEORÍAS JURÍDICAS.** Estas teorías contemplan la naturaleza del Estado desde una perspectiva jurídica, o sea, desde la ordenación que el derecho le deparé. Las principales son:

**1º) El Estado como orden jurídico**. La clásica teoría de Kelsen, sostiene la necesidad de depurar al Estado de todo elemento sociológico, político o valorativo. Su teoría pura del derecho lleva a considerar al Estado nada más que como una creación del derecho. Estado es igual a derecho; el Estado es un conjunto de normas jurídicas u orden jurídico, al que ficticiamente se personifica. Se llama Estado a la unidad de ese orden jurídico; la persona jurídica “Estado” es la totalidad de ese orden.

**2º) El Estado como relación jurídica.** Igual a las teorías sociológicas que en una parte observaba la naturaleza del Estado en torno de la dualidad de gobernantes y gobernados, y de la relación de dominación.

En esta teoría de la relación jurídica, trata de explicar la naturaleza de relación jurídica existente entre el gobernante y la comunidad. En la edad media existía la dualidad “rey” y “reino”, de relación jurídica, entre la Corona representado or los órganos supremos (Corona, Gabinete, Parlamento) y los súbditos. Actualmente, los gobernantes (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los gobernados (los ciudadanos o pueblo).

**3º) El Estado como unidad jurídica.** Es diferente a las teorías sociológicas, que fundamenta al Estado como una asociación de grupo humano que adquiría la unidad propia de una asociación en virtud del fin común que persiguen alcanzar.

La teoría del Estado como **unidad jurídica,** sostiene que la unidad del Estado deriva del orden jurídico; el ordenamiento jurídico que organiza al Estado’ es el que lo unifica, el que le proporciona a la comunidad la naturaleza de Estado.

La unión de los hombres que forman la comunidad se organiza jurídicamente mediante un orden de derecho. Apurando los conceptos, ese orden de derecho, esa unidad jurídica, se expresa en el derecho básico y fundamental que organiza al Estado, y que es **el derecho constitucional o la constitución.**

**4º) El Estado como persona jurídica o sujeto de derecho.** Ya vimos que Kelsen, al identificar Estado y derecho, dice que el Estado es la personificación ficticia del orden jurídico. La teoría del Estado como persona jurídica suele presentarse, al igual que la de Kelsen, afirmando que la realidad del Estado proviene nada más que del derecho, el cual construye la ficción de la personalidad jurídica para que el Estado pueda ser considerado como un sujeto de derecho.

Esto querría decir que la naturaleza del Estado sería pura y mera fabricación de la técnica jurídica, que no habría ninguna realidad social (realidad social= tendencias socialmente aceptadas en una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad)), ni política rellenando a la máscara de la persona jurídica o sirviéndole de base. No se trataría de una formación social, sino de una construcción jurídica.

**5º) El Estado como patrimonio de afectación**. Esta teoría aplica al Estado una concepción empleada para caracterizar a las personas jurídicas en general. Dice esta tesis que donde **hay un patrimonio o masa** de bienes destinados o adscriptos al cumplimiento de un fin, tal patrimonio colectivo necesita ser atribuido en propiedad a un sujeto ficticio, que es considerado como persona.

Eso es el patrimonio de afectación, o patrimonio afectado a un fin, o patrimonio cuyo titular es ficticiamente erigido como sujeto o persona, identificado con el Estado.

**TEORÍAS POLÍTICAS.** Estas teorías presentan al Estado como una formación del orden político, como un **ente de la realidad social que está política mente organiz**ado. Las fundamentales son:

**1º) El Estado como soberanía**. Esta teoría sostiene que lo primordial para identificar y cualificar al Estado es el Poder. Este poder le da facultad de gobernar o mandar, sin dependencia respecto de otro que esté por encima. “No-dependencia” e independiente y sin subordinación, que es la cualidad de Soberanía.

**2º) El Estado como decisión.** Esta teoría caracteriza al Estado como una unidad de decisión universal o única en su territorio. **Unidad de decisión,**  es la imposición de un orden unitario por voluntad de alguien que está en condiciones de implantarlo; ese alguien es quien adopta la decisión de conjunto. **En política de Estado,** adoptar las decisiones políticas supremas equivale a mandar en virtud de una s0oberanía.

Es el Poder Político, a través de decisiones, implanta un orden político, un orden de conjunto; por eso dijimos que era una unidad de decisión universal, o sea, general y para todos los que están comprendidos en el territorio del Estado. El que decide en última instancia es el titular del poder cualificado por la nota de soberanía.

**30) El Estado como empresa, como régimen, o como política**. Es la actividad dinámica del Estado como organización política. En un Estado, el quehacer solidario y mancomunado de gobernantes y gobernados. Es un quehacer colectivo, es comportamiento de cooperación con sus éxitos y debilidades. Ese conjunto de comportamientos configura una empresa política, un régimen político, en constante dinámica, algo que transcurre y que está en movimiento para la consecución de sus fines.

**4º) El Estado como personificación de la nación**. Es una teoría de origen francés, considerada como equivocada. Afirma que la personalidad del Estado no proviene del derecho, sino de un fenómeno político de identificación entre el Estado y la Nación.

Sostiene, que el Estado es la personificación de la Nación, es la nación políticamente organizada; la nación no tiene existencia jurídica distinta; el Estado no es sino la nación misma organizada, y la nación organizada es el Estado. La nación se convierte en persona en el Estado, y se identifica con él.

**LO PERMANENTE Y LO HISTORICO DEL ESTADO**

La continuidad histórica de la organización política. La existencia del Estado como organización política de la convivencia **es permanente**: siempre se ha dado, se da actualmente, y se dará en el futuro. Esto es así porque responde a una necesidad de la naturaleza humana. No depende de la voluntad del hombre que sea así, o que no sea, o que sea de otra manera. **Lo permanente** del Estado hace a lo necesario, a lo natural de su existencia. Pero si la existencia del Estado es un fenómeno permanente, la forma concreta que cada Estado ha tenido, tiene o tendrá, es variable, **es histórica**, y depende de una decisión libre; reflexiva y consciente de los hombres en cada circunstancia. Lo histórico del Estado hace a lo variable de sus formas concretas y empíricas, hacen la libertad del hombre.

Es necesario, natural e inevitable que exista el Estado, pero es variable e histórico que exista con esta o con aquella forma. **La continuidad histórica de la organización política** significa que la permanencia del Estado como organización de la convivencia se realiza históricamente a través de formas variables, o lo que es lo mismo, que la libertad y la voluntad de los hombres juegan para adoptar una entre varias formas políticas posibles o convenientes, pero no juega para excluir la existencia necesaria de una, cualquiera sea concretamente.

**La forma histórica y concreta** de cada Estado deriva siempre de lo que los hombres deciden y ordenan. No está predeterminada ni elaborada por la naturaleza. **La forma política en que, históricamente, se realiza** la necesaria existencia de la convivencia organizada, supone de este modo el doble juego concurrente de elementos necesarios y de elementos voluntarios. Necesarios, porque no le es dado al hombre poder vivir sin organización política. Voluntarios, porque cada Estado se constituye a través de la libre decisión humana que históricamente lo organiza con una forma propia.

**LA PALABRA “ESTADO” Y SUS CAMBIOS (MUTACIÓN DE NOMBRES).**

La convivencia humana en sociedad, ha tenido siempre alguna organización política, El Estado. La palabra **“Estado**”, es la organización política, con cualquier forma histórica que haya tenido o tenga. El Estado es el producto de la politicidad natural del hombre.

Sin embargo, la palabra “Estado” origina resistencia, porque muchos autores lo reservan para mencionar únicamente a una forma concreta e histórica de organización política, y no a todas. Que el Estado, es solamente la forma particular que la organización política toma en la actualidad. Es el Estado moderno, y no las organizaciones políticas anteriores (antiguas y medievales) ni las que puedan acaso surgir en el futuro.

En principio la palabra Estado, denota la idea que abarca a todas las organizaciones políticas. Sin embargo, de debe admitir que la palabra en sí desde la antigüedad no aparece en el vocabulario político (como sinónima de organización política) hasta la época Maquiavelo. **Es Maquiavelo** quien la introduce cuando afirma que todos los Estados que existen son repúblicas o principados.

Hasta Maquiavelo, no había una palabra común para designar a la organización política. Los griegos usaron el término **“polis”,** tomado de su circunstancia histórica. Así como los romanos utilizaban los vocablos **“civitas”, “res pública”, “imperium**”. La edad media hereda fundamentalmente la palabra **“república” (cosa pública, o de todos, o común),** pero se vale, también de expresiones como “land” y “tierra”, en las que prevalece el elemento territorial de la organización política. Todavía en la modernidad, Bodin sigue manejando la palabra república como equivalente de Estado, y tal es el título de su obra “Los seis libros de la república”.

Actualmente, el vocablo **república** se ha reservado para una **“forma de gobierno**”, habiendo perdido su sentido equivalente de Estado. Finalmente, hay quienes identifican equivocadamente Nación y Estado; **Nación como sinónimo de Estado**. Tal confusión es inaceptable.

**ESTADO IDEAL Y ESTADO EMPÍRICO (Estado Ideal, Estado Práctico).**

Se habla de un Estado ideal y de un Estado empírico.

Podemos mencionar diversos tipos de Estado. En la antigüedad: Atenas, Roma, el reino visigótico, el Imperio Carolingio; o de la actualidad de Gran Bretaña, Argentina, Italia, la India, la Unión Soviética, Estados Unidos, etc. O sea, Estados empíricos, singulares, como existe Juan; Pedro, etc. “El Estado” como universal o único en el mundo no existe. Existe o han existido los Estados empíricos conforme a la realidad política y determinada época.

**a) Estado Ideal:** Hecha la comparación, podemos ocuparnos del Estado ideal. El tipo ideal de Estado o Estado ideal es el Estado perfecto tal como imaginamos que debe ser todo Estado empírico.

El Estado ideal denota la idea de la existencia de un Estado de justicia o Estado justo, de un Estado de derecho, de un Estado liberal, de un Estado constitucional, de un Estado socialista ‘y a cada uno de esos tipos lo consideramos como Estado ideal, como Estado debido. Es el tipo ideal que suponemos perfecto. Quiere decir que para cada una de esas posiciones, un Estado empírico sólo será perfecto si se acomoda o ajusta al modelo que señala **cómo debe ser** el Estado.

Haciendo jugar al **tipo ideal de Estado perfecto** en relación **con el Estado empírico**, podemos intentar elaborar: **a)** un tipo ideal de Estado perfecto que suponemos apto para servir de modelo a todos los Estados empíricos y a cualquiera; **b)** un tipo ideal de Estado perfecto como modelo para los Estados empíricos de una determinada época histórica, o de una determinada zona, o de una determinada cultura; **c)** un tipo ideal para tal o cual Estado empírico, que por supuesto no es apto para extenderse como modelo a otros Estados empíricos; **d)** haciendo concesiones con la realidad tal cual es, un tipo ideal que no es el modelo perfecto, sino el mejor posible, o a veces hasta el menos malo, según las circunstancias de lugar y de tiempo.

**b) Estado Empírico** (o Práctico): Por **Estado empírico** entendemos cada Estado concreto que realmente ha existido o existe, con sus individualidades e identidades propias, con su grupo humano, su territorio, su poder, su gobierno, su orden jurídico, etc.

Como lo propone Jellinek, con los **Estados empíricos** se pueden elaborar **los tipos** de Estados empíricos. Para ello, se debe tomar las referencias de los Estados empíricos que tienen entre sí alguna base común o similitud, historia, afinidad ideológica, de cultura, etc.; una vez que observado cómo es cada uno de esos Estados, se puede buscar un rasgo o caracteres comunes, excluyendo las notas puramente individuales de una u otras formas de estado. Y por abstracción, llegar a unificar un tipo de Estado empírico.

En tal sentido, se puede comparar experimentalmente los Estados de la antigüedad, ver qué tuvieron de común todos ellos, y unificar en un tipo empírico las notas de coincidencia; los Estados que recibieron desde fines del siglo XVIII la influencia del constitucionalismo moderno, extraer de ellos todo lo que les es común y análogo, y por abstracción elaborar el tipo empírico del Estado constitucional moderno (limitación del Estado, seguridad del individuo, reconocimiento y protección de sus libertades y derechos, división de poderes, etc.). Un modelo o tipo de Estado.

**LOS TIPOS HISTÓRICOS FUNDAMENTALES (Tipos de Estados Fundamentales).**

Cuando los tipos empíricos así elaborados surgen de comparar todos los Estados de cada una de las grandes edades históricas (antigua, media, moderna y contemporánea), tenemos los tipos históricos fundamentales correspondientes a cada una de esas épocas.

**a) El Estado antiguo.** De los Estados antiguos conocemos aproximadamente varios: los imperios de Asiria, Babilonia y Persia; Egipto, la India, la China, el Estado judío, Fenicia, Grecia y Roma.

Si de todos los Estados antiguos decimos que fueron absolutos, que el hombre no era reconocido como persona dotada de derechos subjetivos, que el gobernante no responda ante los gobernados, que lo espiritual quedaba absorbido en lo político, etc., podemos con tales notas comunes formular el ‘tipo empírico del Estado antiguo.

Pero tal generalización nos hace advertir de inmediato que el **Estado judío** no encuadra en este tipo empírico, porque la peculiaridad de su organización teocrática, la ideología que conocemos a través de la Biblia en el Antiguo Testamento, la religión monoteísta, la concepción de la ley mosaica, etc., suavizaron en mucho, y a veces hasta suprimieron, algunos de los rasgos propios de los demás Estados antiguos.

Si pasamos a **Grecia y a Roma**, encontramos etapas de su evolución política en que se da la llamada libertad o participación política de los ciudadanos, nota atípica en relación con los otros Estados antiguos en los que los gobernados carecían absolutamente de intervención política.

Ello quiere decir que acaso dentro de la misma edad antigua haya que formular más de un tipo empírico, y por ejemplo, elaborar un tipo empírico grecorromano, que reúna solamente los caracteres comunes de las polis griegas y del Estado romano en una época determinada, dejando fuera a los otros Estados antiguos, y aún tal vez al Imperio Macedónico y al Imperio Romano.

**b) El Estado medieval.** Los mil años de duración de la edad media ofrecen similar dificultad. Habría, por otra parte, que observar por un lado los Estados de Europa Occidental, y por el otro al Imperio de Oriente o Bizantino. La serie de Estados o reinos bárbaros, el Imperio Carolingio, el Imperio Germánico, los Estados de la época feudal, etc., carecen de suficientes bases comunes por la diversidad de épocas, de culturas, de ideologías, etc. Pero no obstante, de la edad media europea en Occidente ha quedado un tipo empírico clásico, **caracterizado por un Estado no absoluto, inspirado en el ideal de justicia y el fin de bien común**, con un gobierno moderado de monarquía templada, y con influencia cristiana. Tan poderosa ha sido la imagen de este tipo empírico de Estado medieval, que no han sido pocos los autores que, sobreestimándolo, lo han tomado como modelo para erigir un tipo ideal de Estado perfecto.

**c) El Estado moderno.** Con esta denominación se quiere muchas veces abarcar a todos los Estados existentes desde la iniciación de la edad moderna hasta la actualidad. Sin embargo, conviene hacer divisiones, 1) Hay un **Estado moderno** en el sentido estricto, que pertenece a la edad moderna, o sea, solamente hasta fines del siglo XVIII; 2**)** hay un Estado **contemporáneo,** que aparece con el constitucionalismo finisecular mencionado; 3) hay un Estado **totalitario propio** del siglo XX.

El **Estado moderno del 1)** es un **Estado absoluto**, de monarquía irresponsable ante el pueblo, de poder centralizado, etc. **El Estado contemporáneo** de fines del siglo XVIII **(el 2)** es un Estado constitucional liberal, de tipo abstencionista, con garantías para la libertad del hombre. El Estado totalitario del siglo XX **(el 3),** es un Estado de partido único, sin libertades individuales, que absorbe al hombre e interviene en todos los ámbitos de la vida social sofocando la iniciativa privada.

**EL ESTADO COMO SOCIEDAD PERFECTA (Estado como Organización Social Perfecta).**

Desde que comenzamos a desarrollar nuestra materia, hemos presidido las explicaciones con la noción de que ningún hombre se basta a sí mismo, y de que la convivencia humana se organiza para lograr la satisfacción común de las necesidades propias del grupo que convive; no una necesidad o algunas, sino todas; no para algunos, sino para todos los que componen ese grupo (necesidades básicas).

El fundamento de toda sociedad es en bien común. Es el bien común a todos, y además es un bien público por las necesidades que abastece. A esa sociedad políticamente organizada, la hemos llamado Estado. Es la principal y más importante, no por su tamaño o dimensión, sino por cu cualidad para satisfacer las necesidades de sus miembros.

El antiguo concepto griego de **“autarquía”** o autarquía denotaba la idea de suficiencia de la comunidad política o polis para subsistir por sí misma, y para dar satisfacción a todas las necesidades humanas. Por **el fin de bien común** que le era propio, y por los medios de que disponía para alcanzarlo, la vida del hombre se hacía plenamente posible. De este concepto surge el de **sociedad perfecta**. El Estado es sociedad perfecta porque está provisto de **los medios** para alcanzar el bien común, completo y total de la vida humana. El Estado es comunidad perfecta, lo dice dirá Santo Tomás.

Y lo es porque en razón del fin de bien común público y de los medios que tiene para lograrlo, hace posible la vida humana y satisface todas sus necesidades integralmente. O sea, remedia con su suficiencia la insuficiencia y limitación del hombre y de las sociedades más pequeñas o menores, que sólo atienden a un fin parcial o a una necesidad determinada. El Estado como sociedad perfecta es, entonces y por eso mismo, la máxima y suprema, la que cierra un círculo máximo y no se subordina a ninguna otra sociedad. **Existe y subsiste por sí misma.**

Ahora bien, esta “perfección” de la sociedad política tiene una circunstancialidad histórica. Ello quiere decir que según la cantidad y cualidad de las necesidades humanas en una concreta situación, será perfecta la sociedad que las satisfaga en ese momento, y dejará de serlo cuando ya no pueda satisfacerlas.

Toda sociedad que en una circunstancia determinada ha tenido como fin el bien común completo y total de la vida humana, ha sido la suprema y más elevada. La historia, al dar la medida de las necesidades, de las pretensiones colectivas, de las posibilidades para satisfacer unas y otras, enmarca en un cuadro existencial la perfección de la sociedad que en su fin máximo coordina y conforta todas las actividades enderezadas a cubrir con ese mismo fin aquellas necesidades del grupo.

Toda forma política —cualquiera sea— que satisface y suple la insuficiencia de los medios individuales y colectivos para lograr un bien común público, es, en ese momento y en ese contorno histórico, sociedad perfecta. Esa forma política es el Estado empírico, o sea, cada una de las organizaciones políticas en que se desarrolla la convivencia social.

**ORIGEN DEL ESTADO (ORIGEN Y JUSTIFICACION DEL ESTADO) - TEORIAS**

Estudiar este tema es penetrar en el terreno del origen filosófico del Estado, o en el de su causa eficiente. La causa eficiente es la causa que da origen a un ser.

Conocer la causa eficiente del Estado es saber el “que, como o par**a** que” existe el Estado, de dónde surge o proviene su existencia. Para contestar al tema de la causa eficiente o justificación del Estado, se ensayan diversas teorías: **religiosas**, **de la fuerza**, **jurídicas,** y **sicológicas.**

**1) TEORÍAS RELIGIOSAS.** Las teorías religiosas son las que pretenden fundamentar al Estado en un ser superior al hombre, acudiendo al origen divino del poder como causa eficiente.

**1º)** Las teorías **religiosas paganas** han sostenido el origen divino del gobernante, más que del Estado mismo. Así, todas-las que hacen del gobernante un dios o semidiós.

**2º)** Las teorías **religiosas de derecho divino** consideran que Dios elige a la persona del gobernante y lo inviste directamente del poder. Es la colación directa o inmediata del poder, postulada por la doctrina del derecho divino de los reyes.

**3º)** La teoría **religiosa del derecho divino natural** afirma que el poder deriva de Dios, pero que Dios no predetermina ninguna forma política concreta, ni ninguna persona para ejercer el poder: eso es establecido por decisión de los hombres. Es así como San Juan Crisóstomo explica que San Pablo, al enseñar que todo poder proviene de Dios, no dice que todo príncipe viene de Dios, sino que todo poder viene de Dios: no la persona del gobernante, sino la capacidad y el derecho de mandar, es decir, la autoridad que el gobernante tiene.

En esta teoría podemos establecer variantes: a**) El de un autor (padre Francisco Suárez),**  sostiene que el poder deriva de Dios, pero llega al gobernante a través del pueblo. El poder va de Dios la comunidad y de la comunidad al gobernante. El pueblo es el sujeto primario de la autoridad, Esta tesis se llama —por oposición a la del derecho divino de los reyes— de la colación indirecta o mediata del poder. El pueblo transfiere el poder al gobernante, y lo puede recuperar en dos casos: si el gobernante incurre en tiranía (derecho de resistencia a la opresión), o si hay acefalía en el poder. El pueblo puede también retener el poder recibido de Dios, y no transferirlo a gobernante alguno: es la democracia directa. **b) Otra posición** arguye que es cierto que ninguna forma política y ninguna persona están determinadas ni impuestas por Dios ni por el derecho natural: no hay hombre alguno que a priori esté señalado para gobernar, ni investido del poder. Pero añade: del hecho de que el poder no reside en nadie determinado, es imposible deducir que reside en todos o en el pueblo. Lo que reside en el pueblo es el poder originario de decidir qué forma política va a tener el Estado, y quién va a ejercer el poder; o sea, el pueblo es titular del poder constituyente para organizar al Estado, establecer su gobierno, fijar la investidura del poder, etc. Una vez hecho eso, y establecido el gobernante según la decisión originaria del pueblo, el poder que ese gobernante ejerce proviene directamente de Dios. En resumen, estando indeterminadas la forma política del Estado y la ley de investidura y transmisión del poder, el pueblo, debe concretarlas al constituir al Estado, de donde es necesaria la intervención de los hombres para escoger aquella forma y establecer al gobernante.

**2) TEORÍAS DE LA FUERZA.**

Las teorías de la fuerza legitiman al Estado y al poder sosteniendo que en el origen del Estado hay un acto de fuerza, consistente en la imposición y dominación de un grupo sobre otro. En alguna medida, este enfoque hace de la fuerza tanto el origen filosófico del Estado en abstracto, cuanto el origen histórico del Estado empírico. Debe vincularse con las teorías sociológicas que al explicar la naturaleza del Estado nos dicen que el Estado consiste en una dualidad de gobernantes y gobernados y en un ‘hecho de dominación de los primeros sobre los segundos. Al preguntarse, pues, por qué hay Estado, las teorías de la fuerza responden: porque por la fuerza unos hombres someten a otros hombres. **La teoría marxista u**tiliza la fuerza como origen histórico, pero al no legitimar la existencia del Estado, tampoco la erige en causa de justificación. **En Grecia**, los sofistas fueron expresión de esta teoría**. Las teorías de la fuerza** no son satisfactorias desde el punto, de vista de la justificación del Estado. Cabe, en efecto, advertir que si la causa eficiente del Estado es solamente la fuerza, con una fuerza equivalente los sometidos o dominados pueden destruirlo.

**3) TEORÍAS JURÍDICAS.**

Las teorías jurídicas adoptan una institución o figura del derecho para dar razón de la existencia del Estado. Las principales son:

**1°) Teoría patriarcal.** Para ella, el Estado deriva de la familia, con la que analógicamente se compara, invistiendo el gobernante un poder semejante al del padre de familia, y transmitiéndolo como un liderazgo hereditario. ‘El principal expositor ha sido Filmer con su libro “Patriarcha”.

**2°) Teoría patrimonial.** El titular de la tierra es, por el mismo derecho de propiedad, quien ejerce el poder político sobre ese territorio. La posesión o dominio del territorio coincide con la posesión del poder. De ahí que el territorio del Estado sea objeto de un derecho real de propiedad. El Estado se justifica, en consecuencia, porque su poder es poder de propiedad. El poder político del título de dominio.

**3º) Teoría de la ocupación.** Usando la tesis romanista de que las cosas sin dueño pueden adquirirse por aprehensión, una corriente fundamenta el título del Estado en la ocupación del poder. El poder se considera **“res nullíus”** o vacante en su origen, y el modo originario de adquirirlo es ocuparlo.

**4º)** **Teoría de la prescripción.** La posesión y el ejercicio del poder durante cierto tiempo confieren justificación al título gubernativo. Algunos añaden el requisito del asentimiento comunitario, para hablar entonces de un ejercicio pacífico y consentido del poder, que se bonifica por el tiempo.

**5º) Teoría Contractual.** Es la más importante entre todas las jurídicas. Una vez que comprueba empíricamente la existencia del Estado, necesita justificar su origen filosófico o su causa eficiente, y no encuentra otra razón satisfactoria que la voluntad de los hombres. El Estado no se puede justificar si no se supone que existe “porque” los hombres le han dado origen a través de un acto voluntario de tipo contractual. El pacto o contrato es la causa eficiente que legitima al Estado. En la mayor parte de los autores contractualitas, ese pacto es una hipótesis racional de justificación; o sea, no se afirma que históricamente se haya celebrado para engendrar un Estado empírico.

En la Tesis Contractualita, el Estado se convierte en un ente artificial, porque no proviene de la naturaleza humana, sino del mero querer de los individuos. **No hay nada “dado**” espontáneamente por la naturaleza, sino que **todo es “construido**” por los hombres: Según **Rousseau y Hobbes,** el pacto da origen al Estado después de un previo **“Estado de naturaleza”.** Los hombres abandonan ese Estado de naturaleza para organizar la convivencia, que antes era buena y pacífica según Rousseau, y mala y belicosa según Hobbes. El pacto es celebrado entre los hombres, sin participación del gobernante. Se le llama, por eso, pacto de unión. Locke y el liberalismo político acogen también la teoría del pacto, entendiendo que si todos los hombres son por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie puede ser sometido al poder del Estado sin una incorporación consentida por el propio individuo.

**6º) Teoría del consentimiento**. Sin llegar a imaginar un pacto expreso, la tesis consensual se da cuenta que, aun reconociendo la sociabilidad y politicidad innatas del hombre que constituyen su naturaleza, hace falta cierta intervención de la voluntad humana para organizar a cada Estado empírico con una forma determinada y una autoridad concreta.

**4) TEORÍAS SICOLÓGICAS.**

Las teoría sicológicas justifican al Estado por la eficacia de ciertos impulsos que impelen al hombre a organizar la convivencia. Tampoco son tesis autónomas. Así, la teoría de la sociabilidad espontánea y natural, admite que síquicamente existe en el hombre la tendencia social y política, que el propio hombre capta y percibe racionalmente, dándose cuenta que debe vivir en sociedad política mente organizada. La misma tesis de Hobbes acerca del contrato enseña que en el Estado de naturaleza, el temor o miedo de los hombres, que en lucha recíproca se sienten inseguros, los conduce a celebrar el pacto unánime para salir de esa situación y establecer un orden político,

**ESTADO Y DERECHO (Y SUS RELACIONES)**

**La inserción del Estado en el orden jurídico**. La relación entre Estado y derecho, o si se prefiere, la inserción del Estado en el orden jurídico, configura uno de los tópicos más agudos de la especulación política. Quienes no se resignan a aceptar la dura tesis de que el Estado es nada más que la fuerza, que la dominación coactiva, que el mando desnudo, sostienen —de un modo o de otro— que el Estado y la política son fenómenos y realidades enmarcados dentro del derecho. Cuál sea ese derecho, lo definirán las distintas teorías.

**a) En el orden cronológico**, hay quienes sostienen que el Estado ha surgido fuera del derecho, y que sólo posteriormente se ha encuadrado en un orden jurídico que, por supuesto, ha sido creación suya. A la inversa, otros suponen que el derecho es cronológicamente anterior al Estado, pero no tanto en el tiempo histórico y real, sino en un orden de prelación natural y ético; éstas son fundamentalmente las teorías del derecho natural, que consideran a este derecho anterior al Estado: cuando el Estado surge, hay ya un derecho previo que le da origen y encuadre, aun admitiendo que hace falta después el derecho positivo para determinar al derecho natural.

Por fin, una tercera posición estima que cronológicamente el Estado y el derecho son simultáneos: ninguno precede al otro, porque ambos son realidades de la vida humana y social, que coexisten en reciprocidad necesaria, implicándose y condicionándose mutuamente,

**b) En la realidad histórica**, la cuestión indagatoria acerca de si el Estado se ha sometido al derecho, o s el derecho ha Estado subordinado a la voluntad de los gobernantes de turno, no admite uña respuesta única ni uniforme. La historia política, al incursionar en los episodios, los movimientos, las ideologías etc., nos va señalando en qué épocas y en qué lugares ha prevalecido una posición u otra. Acá no se puede teorizar demasiado; los totalitarismos, por ej., han rechazado toda sumisión del Estado al derecho, para afirmar un derecho estatal variable y dependiente de la voluntad arbitraria de los gobiernos de turno. El constitucionalismo moderno, al contrario, pese a todas las deficiencias que puedan imputársele, acusa la tendencia a limitar al Estado con un derecho positivo estable y de contenido justo; En alguna medida, Atenas, Roma, la España y la Inglaterra medievales, etc., han sido antecedentes de esta segunda tendencia.

**e) Valorativamente**, la búsqueda del deber ser ideal divide las posiciones en dos principales: la primera, enuncia que el Estado debe estar sujeto al derecho, no sólo -al derecho positivo que él mismo elabora, sino al derecho natural que es anterior y preexistente; la segunda sostiene que, en líneas generales, no debe existir esa subordinación; su negativa toma diversos matices: unos predican que el derecho natural no existe, y entonces mal puede el Estado someterse a un derecho inexistente; otros llegan a decir que el Estado no debe subordinarse ni siquiera al derecho positivo, porque la voluntad del Estado en cuanto establece y crea el derecho, queda exenta de toda sujeción a ese derecho.

**RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL DERECHO.**

Las tres perspectivas sobre la relación entre Estado y derecho, que explicamos en un enfoque cronológico, en otro real o histórico, y en un tercero valorativo, confluyen a la siguiente trilogía: **a)** Prelación del Estado respecto del derecho; **b)** Prelación del derecho respecto del Estado; **c)** Identidad entre Estado y derecho.

**1º) Prelación del Estado respecto del derecho**. Se afianza en la creencia de que por encima del Estado y antes que él, no hay instancia, orden ni derecho alguno que lo limite; no hay derecho natural, ni orden natural, ni valor justicia objetivo y trascendente. El Estado surge como mero hecho de fuerza y dominación, fuera del derecho, y sólo juridiza posteriormente, cuando él mismo crea su derecho positivo. Si en un orden lógico no hay derecho anterior ni superior al Estado, en un orden cronológico también el derecho es posterior al Estado, y en un orden valorativo el Estado no debe sumisión a ningún derecho anterior ni superior que, por otra parte, ya dijimos que no existe para esta teoría.

**2º) Prelación del derecho respecto del estado**. Se afianza en la creencia de que por encima del Estado hay un derecho u orden natural, o valor justicia objetivo y trascendente. En un orden lógico, la prioridad y superioridad del derecho natural llevan a la afirmación de que el Estado surge ya como una realidad o un fenómeno que se encuadra en el orden jurídico, es decir, que el Estado aparece como una realidad juridizada. El derecho natural enmarca la propia naturaleza del Estado, su fin, su poder, etc. Cronológicamente, el Estado y el derecho surgen juntos, porque no hay convivencia social sin organización política y sin orden jurídico; por precario que sea un derecho positivo, siempre confiere algún modo de ordenamiento jurídico al Estado, que sin él no puede existir. El Estado elabora su derecho positivo, pero éste ha de acomodarse al derecho natural para ser justo tener validez. Valorativamente, pues, el Estado debe respetar al derecho natural en su derecho positivo.

**LA TEORÍA DE LA AUTOLIMITACIÓN DEL ESTADO.**

La teoría de la **autolimitación.** “Auto” quiere decir “a sí mismo”. **Autolimitarse s**ignifica ponerse límites a sí mismo, sin tomarlos de afuera.

**La tesis de la autolimitación es positivist**a porque niega al derecho natural. El Estado no tiene por sobre sí ningún derecho que objetivamente lo limite ni lo obligue. Surge como un fenómeno extrajurídico, y se juridiza sólo a partir del momento en que crea al derecho positivo. Y lo crea para limitarse él mismo, según su voluntad y decisión, y con el contenido que él quiere asignarle.

No hay más límite jurídico al Estado que el derecho positivo creado por él. Es, como se advierte, una limitación artificial (porque no proviene objetivamente de un derecho natural preexistente y superior) y unilateral (porque la establece el Estado por sí y para sí mismo).

Lo equivocado de esta posición radica en desprenderse de la limitación objetiva y heterónoma o externa que proviene **del derecho natural o valor justicia**. Si bien admitimos que esta limitación es extrapositiva (porque la proporciona el derecho natural y no el derecho positivo), reconocemos que es la que mejor fundamento suministra para afianzar al derecho justo y contener al Estado.

Aceptando el derecho natural, es necesario admitir que el Estado empírico elabora su propio derecho positivo, y que éste también le sirve de limite, pero no se trata de una autolimitación establecida al arbitrio del Estado en forma artificial, unilateral y con cualquier contenido, sino de una determinación necesaria e histórica del orden jurídico positivo, que ha. de guardar compatibilidad con el derecho natural o valor justicia. La diferencia, entonces, entre la tesis de la autolimitación y la del jusnatualismo, estriba en que para la primera el Estado no tiene ningún limite hasta el momento en que él mismo se lo traza al crear su derecho positivo, el cual puede tener cualquier contenido según su decisión; en tanto para la segunda, el Estado ya tiene en virtud del derecho natural su propia limitación y su fin objetivo, haciendo falta solamente, para su organización concreta, que dentro de esa limitación objetivamente natural el derecho positivo acoja una entre varias formas posible de ordenación jurídica justa.

**ESTADO DE DERECHO (LA TEORÍA DEL “ESTADO DE DERECHO)..**

La locución “**Estado de derecho**”, puede usarse con distintas acepciones y diferente alcance. En un sentido meramente formal, como no hay Estado sin derecho ni Estado sin constitución, “Estado de derecho” puede significar que todo Estado se ISERTA en un orden jurídico, cualquiera sea el contenido de dicho orden jurídico. Según los siguientes enfoques:

**1)** Todo Estado ha sido y es siempre, un “Estado de derecho”. La expresión “Estado de derecho” será aquel Estado cuyo orden jurídico satisface los requerimientos del constitucionalismo moderno, o sea, la protección de la libertad y de los derechos del hombre.

**2)** Por ello, si bien afirma que todo Estado tiene “su” derecho, no todo Estado es Estado de derecho, porque el derecho de algunos Estados no concuerda con los postulados del constitucionalismo moderno (el Estado totalitario no seria, en este sentido, un Estado de derecho, porque pervierte la libertad y los derechos subjetivos). En nuestro concepto, la teoría del **“Estado de derecho**” es una tesis positivista engendrada por la de la autolimitación.

La crítica a la teoría de la autolimitación y del Estado de derecho puede hacerse desde dos ángulos. El uno, diciendo que una limitación surgida de la voluntad unilateral del Estado no es garantía suficiente, porque la misma voluntad que la establece y la consiente puede destruir los límites así creados, El segundo, alegando que si el contenido material exigido al derecho positivo por el constitucionalismo moderno proviene también de una autolimitación estatal, la tutela dé la libertad y de los derechos del hombre es artificial y precaria, y n6 queda impuesta, en definitiva, por el deber ser ideal de la justicia o del derecho natural. Todo se resuelve, en suma, en voluntarismo estatal.

Comprendemos, entonces, que el formalismo de que haya un derecho creado por el Estado al cual éste se somete voluntariamente, peca por deficiencia, y que el contenido justo del derecho estatal no puede quedar librado a una autolimitación sino que debe derivar de un orden objetivo de justicia, que es el derecho natural. Por eso, rechazamos la noción del “Estado de derecho”, afiliada al positivismo y a la teoría de la autolimitación, y la sustituimos por la del “Estado de justicia”, derivada de la aceptación del derecho natural.

---o---

**LECCIÓN IV**

* LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y SUS DISTINTAS TEORÍAS.
* EL ESTADO LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y SU PERSONALIDAD MORAL.
* EL ESTADO COMO PERSONA Y LA DOBLE PERSONALIDAD DEL ESTADO c/ PÚBLICA Y PRIVADA.
* LOS FINES DEL ESTADO Y SU CLASIFICACIÓN.
* LA INTEGRACIÓN DEL CIUDADANO Y DE LAS SOCIEDADES IMPERFECTAS EN EL ESTADO.
* LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO.

**LA PERSONALIDAD DEL ESTADO Y SUS DISTINTAS TEORÍAS.**

**La personalidad del Estado.** Dentro del derecho político, el estudio de la personalidad del Estado, es de una alta y vital importancia, pues muchos politólogos difieren en sus ideas, conceptos y apreciaciones.

Al respecto, el gran “Savigny” y otros muchos politólogos, tienen la idea de que determinadas instituciones colectivas como el Estado, las universidades, los bancos, las financieras, sindicatos, clubes, colegios, partidos políticos, etc., no tienen una personalidad “real”, o, de “existencia visible, y por el hecho de que se les considere “persona”, es una ficción jurídica, o mejor dicho una creación artificial de la ley, que le concede al Estado y a algunas de las instituciones arriba citadas, la posibilidad de firmar tratados, convenios con otros Estados y lo mismo, en lo relativo a otras instituciones con personería jurídica, otorgando plenipotencias a los representantes gubernamentales. Consecuentemente, el Estado es una persona jurídica, no solamente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, sino también de crear por medio de la ley, personas jurídicas de niveles subalternos, como bancos, empresas de servicio público, financieras y sociales, etc.

El que fuera Profesor de Filosofía del Derecho y Derecho Político, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, el doctor Emilio Saguier Aceval, sostenía que el Estado es una “realidad palpitante”, que opera en todos los países del mundo sin ninguna acepción, por medio de sus tres elementos fundamentales, el territorio, la población y el poder.

Sin duda el Estado es “sujeto” de “derechos” y lógicamente también de “obligaciones”, tanto en el orden interno, como en el internacional. tiene derecho cuando crea empresas de servicios del Estado, universidades, colegios, hospitales. vende o compra inmuebles, hace obras públicas, etc. ‘y’ obligaciones, como las de pagar los sueldos a los funcionarios públicos, fomentar la educación, proteger la salud, dar seguridad, crear impuestos y percibirlos.

En lo internacional, también el Estado tiene derechos y obligaciones, hace convenios de intercambio de estudiantes y profesores, formas bloques económicos financieros, toma empréstitos, firma tratados de límites y de navegación fluvial marítima y aérea. etc.

**LA PERSONALIDAD DEL ESTADO. Teorías.**

El problema de la personalidad del Estado suscita cuestiones similares a las que provocan todas las entidades de tipo colectivo o grupal acerca de su presunta personalidad. Las principales posiciones en la materia pueden catalogarse así: **a)** La que sólo reconoce como persona al hombre, y niega que la personalidad se predique del Estado; **b)** La que sólo admite para el Estado una personalidad llamada “jurídica”, o sea, dada por el derecho; **c)** La que afirma que la personalidad “jurídica” del Estado es solamente la cobertura que el derecho pone por encima de la personalidad “moral” del mismo Estado, que es una realidad de tipo social; **d)** La que personifica también a la nación, y define al Estado como la nación organizada política y jurídicamente.

**Teorías negatorias.**

El punto común de todas las doctrinas que niegan la personalidad del Estado es la afirmación de que “la observación nos hace conocer, como ser que existe realmente, al hombre y sólo al hombre”. La única persona para el derecho es el hombre. Los grupos, las colectividades, los entes sociales, etc., no son más que agregadas de hombres, no son más que la suma de los individuos que los componen, y no tienen personalidad alguna. La metáfora de la personalidad jurídica sería solamente un recurso conceptual o lingüístico para señalar una modalidad, una forma de agrupación humana. La unidad del grupo jamás llega a conformar una persona diferente de la pluralidad de sus integrantes.

Entre los autores que niegan rotundamente la personalidad del Estado se halla el eminente León Duguit, para quien la naturaleza del Estado consiste exclusivamente en ser una dualidad de gobernantes y de gobernados, con el hecho social de mando y dominación de los primeros sobre los segundos.

**Teorías de la personalidad jurídica y de la personalidad moral.**

En oposición a las doctrinas negatorias, las afirmativas de la personalidad jurídica adoptan modalidades diferentes. Aceptan que el Estado es una persona jurídica, pero mantienen divergencia cuando explican en qué consiste esa personalidad y cuál es su naturaleza.

**a)** La primera de estas teorías dice que el Estado es nada más que una persona jurídica, y que esa personalidad es creada por el derecho, por la técnica jurídica, como una ficción del derecho. El legislador fabrica esa categoría de personalidad jurídica, y se la aplica al Estado, a fin de que pueda titularizar derechos y obligaciones como sujeto de derecho. Según este punto de vista, la totalidad de hombres que forman al Estado configura una unidad indivisible diferente de sus miembros; pero tal unidad, jurídicamente personificada como un sujeto de derecho, es nada más que un ser o realidad ficticiamente creados por el derecho.

Como **variantes,** citamos la **tesis de Ihering**, para quien el derecho subjetivo se define como un interés jurídicamente protegido, y el Estado se reputa como persona jurídica porque hay un interés colectivo y permanente de la comunidad, que debe ser asumido por el derecho para organizarse y tutelarse en forma de sujeto de derecho. Asimismo, la teoría de Kelsen, para quien el Estado es igual al derecho, y consiste en la personificación del orden jurídico total; toda persona jurídica —y también el Estado— es la expresión unitaria de un conjunto de normas cuando ese complejo de normas es la totalidad de un orden jurídico determinado, la persona jurídica a la cual ficticiamente se imputa o atribuye ese orden normativo, se llama “Estado”.

Todas estas teorías dejan en el aire a la personalidad jurídica, y no explican qué hay por debajo o por detrás de esa ficción del derecho. Acogen un método puro de tipo jurídico, y prescinden de toda consideración sociológica, política, y deontológica o ética. Algo ya pudimos dejar aclarado al exponer las teorías sobre la naturaleza del Estado.

**b)** **Hay, en cambio**, un punto de vista mucho más completo, que también afirma que el Estado es una persona jurídica, y que la personalidad jurídica es una formulación elaborada por la técnica jurídica, pero no ficticia ni hueca, sino todo lo contrario. La personalidad jurídica es algo así como la vestidura o máscara que el derecho coloca por encima de una realidad social, de una institución, que por un fenómeno sociológico espontáneo aparece como una unidad social distinta de la suma de hombres que forman un grupo o una asociación.

Puede decirse que **este enfoque** admite una personalidad “moral” o social anterior y preexistente a la personalidad jurídica. La personalidad moral sería previa al derecho. Pero hay que comprender bien esto: cuando se habla de una personalidad moral anterior y preexistente, y de otra personalidad jurídica, lo que se quiere distinguir es sencillamente que la primera surge can independencia del derecho, como fenómeno sociológico, en tanto la segunda es una elaboración del derecho. En rigor, no se trata de dos personalidades: se trata de que la personalidad moral es el soporte de la personalidad jurídica, es la realidad social subyacente sobre la cual se apoya o coloca la personalidad jurídica. Diríamos que la personalidad jurídica, lejos de estar vacía y de ser pura ficción jurídica, es el revestimiento de la personalidad moral, es la misma personalidad moral recogida y asumida por la técnica jurídica.

Para entenderlo mejor, pensemos que el hombre es también por sí mismo y ontológicamente, considerado, una persona, una persona física o visible, sustancial. Cuando decimos que el hombre es una persona jurídica, queremos afirmar que la personalidad real del hombre está amparada por el derecho de personalidad jurídica, para que actúe en el mundo jurídico como un sujeto de derecho; si le faltara ese reconocimiento de la técnica jurídica, no seria sujeto de derecho, no podría adquirir derechos ni contraer obligaciones, carecería de capacidad jurídica, no podría llevar a cabo actos jurídicamente relevantes; seria - por ej. - esclavo.

c) Finalmente**, la teoría francesa** —que muy es rechazada por creerla equivocada— supone que la nación es una entidad distinta del conjunto de nacionales, y que conforma una persona moral con unidad propia (en tanto para nosotros es nada más que una pluralidad de hombres que tienen entre sí el vínculo común de una misma nacionalidad). Pues bien, la nación-persona moral se identifica con el Estado porque se politiza, se organiza en Estado, se personifica política y jurídicamente en el Estado. El Estado sería, así, la nación organizada bajo forma política y jurídica.

**El Estado como Persona.**

Al sintetizar los diversos enfoques sobre la realidad y la naturaleza del Estado, dimos acogida a la afirmación de que el Estado es una persona. El Estado tiene personalidad. Pero no es una persona como el hombre, no tiene una realidad sustancial, que se “sostenga” o “subsista” por sí misma: existe en y por los hombres, es de tipo accesorio y accidental, es un modo de ser que afecta al hombre y a su convivencia, Es, entonces, una realidad, pero no sustancial sino accidental: no existiría si no hubiera hombres.

Con todo, el carácter accidental de esa realidad no impide reconocer que el Estado es algo más que la cantidad, pluralidad o suma de ind4viduos que lo forman; es una unidad estable, duradera, distinta de los hombres, aunque no surge, no existe, y no subsiste sin los hombres; éstos pueden cambiar, sustituirse, ser otros, pero siempre tiene que haber hombres que reemplacen a los que han desaparecido. Esa realidad social accidental, que de algún modo es independiente de los hombres en cuanto diferente de su mera suma, y de otro modo depende de los hombres porque existe y dura por ellos, se flama persona moral; “moral” no por mencionar a la ética, sino por contraposición a la realidad sustancial de la persona física o visible que es el hombre. Esa persona moral es a la vez persona jurídica, porque sirve de soporte y sustrato a la “máscara” o vestido que por encima le pone el derecho para que actúe como sujeto derecho en el mundo jurídico.

**La doble personalidad pública y privada del Estado**

La personalidad jurídica del Estado tiene carácter público. El Estado es una persona jurídica de derecho público. Una asociación civil es persona jurídica de derecho privado.

Hasta hace algún tiempo, la doctrina dividía o desdoblaba la personalidad jurídica del Estado en una persona pública y en otra persona privada. A la primera la veía cuando el Estado actuaba con todo el rigor y con todo el imperio de su poder público; por ej.: al legislar, al cobrar impuestos, al expropiar un bien, al acuñar moneda, al dictar una sentencia, etc.; a la segunda la veía cuando el Estado actuaba, diríamos humildemente, en pie de igualdad con los particulares; por ej.: cuando en el marco del derecho privado realizaba una compraventa. A los actos como persona pública los llamaba actos **“jure imperii” (actos de imperio)** y a los actos como persona privada los llamaba actos **“jure gestionis” (actos de gestión privada).**

Esta distinción, se hizo porque se consideró que el Estado carecía de responsabilidad, que no respondía —por ej.— por los daños que originaba a terceros. Al progresar los criterios de justicia, se entendió que cuando el Estado actuaba en sus relaciones con los hombres como un particular más, era injusto eximirlo de responsabilidad, Y entonces se inventó la doble personalidad, a fin de mantener la irresponsabilidad cuando el Estado actuaba como persona de derecho público, pero de hacerlo responsable cuando actuaba como persona de derecho privado.

La teoría de la doble personalidad no goza actualmente de crédito en la doctrina, pese a que algunas leyes, la siguen utilizando en forma poco o nada científica. Por un lado, la tesis de la responsabilidad se ha ido abriendo paso aun en el área donde antes no se aceptaba —o sea, en el sector donde se decía que el Estado era persona jurídica pública—. Por otro lado, para diferenciar los distintos modos de actividad, que pueden darse en el Estado, no es necesario dividir en dos su personalidad; basta con decir que a veces el Estado obra en el campo del derecho público, y otras veces en el del derecho privado. También el hombre, sin multiplicar su personalidad, actúa a veces como ciudadano, otras como comerciante, otras como padre de familia, y no por eso tiene tantas personalidades cuantas actividades cumple. La personalidad jurídica del Estado es una sola, y es siempre pública o de derecho público; lo que es diversa es su actividad.; esa única persona jurídica pública actúa en algunos casos dentro del derecho público y en otros casos dentro del derecho privado; es decir, difiere la naturaleza de las relaciones jurídicas, pero no la naturaleza de la personalidad.

**La imputación jurídica:** La noción jurídica de la personalidad sirve, entre otras cosas, y además de prestar la calidad de sujeto de derecho al Estado, para afirmar la continuidad del Estado en el tiempo. Si el Estado —cada Estado empírico— no fuera una persona jurídica, y siempre la misma, faltaría la base para dar permanencia y continuidad a las relaciones jurídicas en que interviene. Cada vez que cambiara un gobierno, los actos del gobierno anterior —por ser actos de personas físicas distintas— serían desconocidos por el nuevo. Nosotros podemos decir que las leyes subsisten aunque los legisladores cambien, y que los contratos administrativos siguen en vigor aunque quien los celebró ya no sea funcionario público, y que las sentencias se cumplen y son eficaces pese a que el juez que las dictó ya no esté en su cargo, porque consideramos que el legislador, el administrador y el juez han actuado en nombre del Estado, en representación de la persona jurídica ‘Estado”, que es siempre la misma, que dura y permanece, que tiene continuidad no obstante el cambio y la sucesión de los gobernantes. La persona jurídica o el sujeto de derecho que se llama “Estado” son distintos de los individuos que forman al Estado, y aun de los hombres que como gobernantes son titulares del poder de ese Estado. Por eso, la unidad estatal, personificada moral y jurídicamente, tiene continuidad.

Por eso también los actos de los gobernantes se atribuyen al Estado, que es la persona jurídica a la cual los gobernantes representan y en cuyo nombre actúan cuando ejercen el poder. Decimos que “el Estado” legisla, que “el Estado” administra y que “el Estado” juzga; y lo decimos cada vez que el hombre legislador dieta la ley, que el hombre administrador administra, y que el hombre juez dicta sentencia. Lo que esos hombres en ejercicio del poder hacen, es como si lo hiciera el “Estado-persona jurídica”. ¿Por qué? Porque el “Estado-persona jurídica” actúa por medio de representantes.

¿Quiénes son sus representantes? Los hombres —de carne y hueso— que son titulares del poder, que ejercen las funciones del poder, que tienen calidad de gobernantes, y a quienes llamamos “órganos” del Estado o del poder del Estado. El conjunto de esos órganos, al que denominamos “gobierno”, es un elemento del Estado, que pone en ;acción al poder, que también, es otro elemento del Estado, pera que necesita del impulso de los hombres titulares del poder.

Decir que el Estado actúa por representación, que obra a través de los gobernantes, y que lo que éstos hacen en ejercicio del poder es como si lo hiciera el Estado, significa “atribuir” o “impura?’ al Estado la actividad de los gobernantes que son órganos suyos. La imputación jurídica es la ficción necesaria que permite atribuir al Estado los actos de sus representantes. En términos de derecho privado, diríamos que el “Estado-persona jurídica” tiene capacidad de derecho, pero no tiene capacidad de hecho: debe actuar mediante representantes. Estos cambian y se suceden en ejercicio del poder, pero la persona jurídica a la que representan tiene continuidad, es siempre la misma.

LOS FINES DEL ESTADO Y SU CLASIFICAICON

EL FIN DEL ESTADO

**El fin en el orden de la realidad, de las normas, y del valor**. Si el Estado es la organización política de la convivencia, no es posible imaginarlo sin un fin. Un grupo humano total o completo que, en una base o un marco físicos o geográficos, se organizaba para alcanzar un fin máximo que diera satisfacción a todas las necesidades del grupo en su conjunto. ¿Cuál es ese fin?. Al fin del Estado podemos visualizarlo desde una perspectiva triple o tridimensional, es decir: **a)** desde el orden de la realidad de los comportamientos políticos; **b)** desde el orden de las normas jurídicas; y **c)** desde el orden del valor justicia. ¿Cómo vemos al Estado en cada uno de estos ángulos?

**a) En el orden de la realidad**, es decir, en la política como actividad que se despliega a través de conductas de gobernantes y gobernados, todo lo que se hace se hace para alcanzar un fin propuesto previamente.

El fin es lo primero en el orden de la intención del agente que actúa, y es lo último en el orden de la ejecución: alcanzamos el fin al término de la actividad, habiéndolo imaginado, deseado y propuesto primero y antes en la intención. Muy bien: en la realidad de la política, el fin que se persigue es una meta, no diríamos inalcanzable, pero sí un objetivo que en su plenitud y definitivamente no se consigue nunca. Y por qué?. Porque en forma permanente, sucesiva y progresiva, la actividad política lo va realizando, sin llegar jamás a un término, sin que el fin propuesto quede acabado.

Explicando a Aristóteles, Julián Marías comenta que hay dos clases de movimiento: en un tipo de movimiento, hay un término, y cuando se llega a él, el movimiento termina, acaba; en otro tipo de movimiento, hay un fin, pero no hay un término, y al llegar a su fin el movimiento no termina sino que prosigue. Si yo debo pintar un cuadro, el término de mi actividad es el cuadro, y una vez que lo pinté llegué al término y no tengo nada más que hacer respecto del cuadro. En el Estado, al contrario, no hay un hacer con término fijo, en el Estado nunca dejamos concluida la obra como cuando pintamos una tela; el Estado “está siendo” permanentemente, porque su fin no acaba nunca, porque su fin es intrínseco a la convivencia, la satisface, la bonifica, la abastece, y no podría darse por logrado sin paralizar el disfrute de ese beneficio. Si pensáramos que un buen día un Estado alcanzó ya su fin y no hubiera nada más que hacer, imaginaríamos a ese Estado en reposo, inmóvil, inerte, en completo desconocimiento de que su realidad es huidiza, dinámica, activa.

**b) En el orden de las normas jurídicas**, el fin del Estado aparece descripto y formulado mediante normas, sea que éstas estén escritas o no. La constitución del Estado contiene la descripción de sus fines. Si tomamos una constitución formal o escrita como la nuestra, el fin es enunciado fundamentalmente en el preámbulo: afianzar la justicia, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad, consolidar la paz, prever a la defensa común. Puede ser que en la realidad de la política no se cumplan los fines que la constitución escrita adopta, en cuyo caso habrá otros fines reales en la constitución material o régimen político. Y esos otros fines estarán formulados en normas, escritas o no, contrarias a la constitución formal.

**c) En el orden del valor justicia,** el fin debido, el fin a que debe ajustarse el Estado para ser justo, es el bien común o la realización del mismo valor justicia. Con distintos matices, es la especulación que nos llega desde Platón, Aristóteles, San Agustín, la escolástica, etc. El Estado —cada Estado empírico— “debe” promover el bien de la comunidad, la buena convivencia justamente ordenada en beneficio de los hombres. Este fin es propuesto por el derecho natural, es el fin que naturalmente tiene el Estado, y al que ha de dar acogimiento para no incurrir en desviación injusta. **Si el fin es el objetivo o la meta a alcanzar** en la actividad política, nos damos también cuenta de que el fin implica valoración, selección, opción. Proponerse un fin es manejarse con criterios de valor, es preferirlo a otro fin que se rechaza porque el elegido se supone mejor. La política está traspasada de valor, porque nada de lo que el hombre hace es neutro o indiferente al valor. La ideología de todo Estado, implica una toma de posición valorativa acerca del fin que esa ideología adopta.

Por fin, y en definitiva, todo Estado resuelve su modo de organización según principios ideológicos, valoraciones y fines que impulsan y dinamizan la realidad de su régimen político.

**Clasificación de los fines del Estado.**

Se ha ensayado una clasificación de los fines del Estado. Someramente podemos esbozarla así:

**a) Fines objetivos.** Para este punto de vista, el fin de una cosa o de un ser está dado objetivamente por la propia naturaleza de esa cosa o de ese ser; la causa final del ser determina su esencia y expresa su razón de ser; aquello para lo cual existe, le imprime las características propias de su esencia. En el Estado, el fin es objetivo, y es un fin necesario, porque el orden o derecho natural lo establece como debido para que el Estado responda a su íntima razón de ser. Está, diríamos así, prendido o adherido al Estado**.** En consecuencia, el fin del Estado no es subjetivamente elegido al arbitrio por cada Estado, sino que cada Estado —y todos— lo tiene asignado por su propia naturaleza; surge de la naturaleza de las cosas.

**b) Fines subjetivos.** No se trata acá de comprender que el fin objetivo, sin dejar de ser tal, es asumido y cumplido subjetivamente por cada Estado, conforme a la circunstancia de lugar y de tiempo. La teoría de los fines subjetivos tiene otro sentido: implica denegar la existencia de un fin objetivo “dado” por la naturaleza a todo Estado, y admitir solamente que cada Estado empírico tiene el fin específico y concreto que él mismo elige y se atribuye. Es fácil entender que si no hay un fin naturalmente objetivo, el Estado ha de asignarse artificialmente un fin subjetivo.

**c) Fines particulares**. En alguna medida, el fin subjetivo de cada Estado es para él su fin particular. Sin embargo, suelen considerarse fines particulares, no tanto los que subjetivamente elige cada Estado, sino más bien los que, dentro de los subjetivos, se forja un Estado en un momento histórico determinado, casi diríamos como vocación suya a cumplir ocasionalmente. Así, por ej.: para el Estado judío antes de Cristo, la religión; para la España de la reconquista, la unidad de la fe; para Inglaterra en la época de las luchas entre el rey y el parlamento, la libertad; para la Unión Soviética posterior a la revolución rusa, la revolución proletaria universal, etc.

**d) Fines absolutos.** Son los que desde una posición valorativa, se asignan al Estado de modo inflexible, sin admitir desviaciones. De ningún modo el Estado debe apartarse de ese fin, En alguna medida, los fines objetivos pueden considerarse absolutos, pero en otro aspecto, una teoría de fines subjetivos también puede preconizar, valorativamente, que pese a no haber un fin naturalmente objetivo, el que subjetivamente elige el Estado se absolutiza. **e) Fines relativos.** Un relativismo absoluto despoja al Estado de fines objetivos y absolutos, y convierte a los fines subjetivos en relativos. Una postura más moderada, ajusta los fines objetivos a las circunstancias cambiantes y a las necesidades históricas.

**f) Fines universales**. La teoría del fin objetivo erige a tal fin en universal, es decir, en el fin que deben alcanzar todos los Estados. De manera análoga, la teoría de los fines absolutos. Pero también la de los fines subjetivos puede proponer dichos fines con el mismo carácter universal, no reservándolos para un Estado, sino extendiéndolos a todos. **g) Fines exclusivos y fines concurrentes.** Los exclusivos son los que incumben nada más que al Estado. Los concurrentes son los que, sin salir de su órbita, admiten participación y colaboración por parte de los individuos y de las sociedades imperfectas.

**Las distintas posiciones acerca de fin del Estado.**

La historia de las ideas políticas muestra diversidad de teorías y enfoques acerca del fin del Estado. Su agrupamiento no es demasiado fácil, pero en alguna medida podemos ensayar categorías.

a) **El estatismo y el totalitarismo** proponen como fin del Estado el bien y la grandeza del propio Estado, en el cual se supone que se encarna la nación, la raza, el proletariado, etc. El Estado interviene en todo, porque no se le escapa ningún ámbito de la vida personal y de la vida social. Diríamos que se introduce por todos los poros de la sociedad y que se infiltra en todas las actividades humanas. El hombre queda denigrado, y convertido en una herramienta del Estado. No es el Estado para el hombre, sino el hombre para el Estado. “Todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo para el Estado”.

b) **El liberalismo** achica el fin del Estado exclusivamente para la defensa de los derechos individuales. El Estado solo cuida de que esos derechos no sufran violación. Es el Estado policía o gendarme, que vigila y asegura el libre juego de los derechos, y no interviene más que para darles tutela. En el liberalismo hay un máximo de libertad y un mínimo de poder; el Estado abstencionista actúa poco porque la libertad individual sólo debe ser limitada cuando daña a la libertad de los demás. El liberalismo deriva hacia el individualismo, entendido como negación de la función social de la persona humana y de sus derechos fórmula fascista que traducirá el lema de todos los Estados totalitarios. En cambio, el fin de justicia, de bien común, reduce la medida del poder al ámbito de ese mismo fin: no hay poder válido

**c) El socialismo**, que en principio fue una doctrina económica, y solo secundariamente como política, reacciona contra el individualismo liberal y acentúa la primacía de lo social. Es una respuesta al capitalismo, enfeudado en el esquema liberal-individualista. Aspira a una justicia social, con control del orden económico por parte del Estado, y a una sociedad donde las clases sociales cooperen o colaboren mutuamente, o directamente no existan.

**d) Las escuelas cristianas y el pensamiento pontificio** asumen la clásica posición aristotélico-tomista del bien común. La intervención del Estado para promoverlo y alcanzarlo está en función de las necesidades concretas y de la composición empírica del bien común. De cualquier modo, en el centro de gravedad del bien común se ubica la defensa de los derechos del hombre. Pero esa defensa no agota el contenido del bien común, que además exige orden, paz, justicia social, etc. El Estado no debe asumir las actividades que los hombres son capaces de desarrollar eficazmente; tan sólo debe estimular, ayudar, dirigir, conciliar, coordinar. Y debe suplir la iniciativa privada que resulta insuficiente. Tal es el principio de subsidiaridad.

**La integración del hombre y de las sociedades imperfectas en el Estado.**

La noción del Estado como sociedad perfecta nos dio la imagen de una sociedad que existe en sí misma y que no es parte de otra, porque por el fin que cumple y por los medios de que dispone para cumplirlo, satisface todas las necesidades del hombre.

Todos los hombres que conviven en un grupo territorialmente unido, forman parte del Estado, se integran en el Estado. También todos los grupos o sociedades menores que atienden a un bien común parcial, Hombres y grupos inferiores están dentro del Estado. Todos los hombres y todos los grupos, pero no “todo” el hombre ni “todo” el grupo, porque no se ordenan al Estado con todo su ser ni con todo lo que hay en ellos. Se ordenan ó subordinan “funcionalmente” y “parcialmente”, para el bien común público.

Ese formar parte, ese integrarse, ese subordinarse, ese “estar dentro”, da la idea del Estado como totalidad, como orden máximo, general, global, supremo, completo, en el cual las partes —hombres y grupos menores— superan su propia insuficiencia, y obtienen mediante el fin de bien común público lo que aisladamente no podrían conseguir: la satisfacción y el abastecimiento de todas sus necesidades. El fin personal del hombre y el fin de bien común parcial (no público) de cada grupo o asociación menores e imperfectos se hace posible porque el bien común público suministra los medios a través de la buena convivencia total.

La integración del hombre y de las sociedades imperfectas en el Estado equivale a una figura de círculos concéntricos, donde el círculo máximo o externo engloba a los círculos internos, no para comprimir- los o sofocarlos, sino para darles el mareo y la atmósfera de bienestar que necesitan para su pleno desarrollo.

**LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (Elementos Fundamentales del Estado)**

**Los cuatro elementos del Estado.** Tradicional y habitualmente se mencionan tres elementos del Estado: a) la **población**; b) el **territorio**; c) el **poder.** A estos tres elementos, Bidart Campos, agrega un cuarto: d) **el gobierno.**

**a) La población.**

Es el elemento humano del Estado. Sin hombres no hay Estado. Esos hombres conviven. La unidad primaria del Estado es el hombre, la persona humana, en la pluralidad numérica de la convivencia: muchos hombres, una multitud de hombres, no importa cuál sea su cantidad. A la población se la llama también pueblo. Aun adoptando la sinonimia, podemos más sutilmente decir que pueblo es la parte de población que convive con cierta habitualidad y permanencia, adquiriendo por eso un estilo común de convivencia; la población no permanente sería población flotante o transeúnte (hombres que están en un Estado transitoriamente, ocasionalmente, por poco tiempo, sin afincarse, de paso, etc.).

Si la población se compone de hombres, debemos postular que frente al Estado sólo hay hombres, sin acepción de nacionalidad, raza, religión, creencias políticas, etc. Los Estados que se definen como Estado “nacional”, “de raza”, “de clase”, etc., desfiguran y pervierten el sentido de la convivencia política, -en la que no caben aquellas discriminaciones y limitaciones arbitrarias e injustas.

Los hombres son miembros o partes del Estado. Esta relación del hombre con el Estado cuya población integra, se capta a veces en la doctrina bajo el concepto y el nombre de **ciudadano**: ciudadano es el hombre en cuanto miembro de un Estado.

Otras veces, la palabra **ciudadano** se reserva para mencionar solamente a los “nacionales” —como en el derecho constitucional argentino—, por contraposición a los extranjeros. Otras veces, en fin, el concepto se restringe todavía más,. y se reserva para calificar a los hombres que tienen el ejercicio de los derechos políticos. Al conjunto de hombres con ejercicio de derechos políticos se le llama, asimismo, ‘pueblo” en sentido calificado, como equivalente a cuerpo electoral o electorado activo.

La situación jurídica del hombre en el Estado se concibe contemporáneamente como situación de libertad, con reconocimiento de derechos subjetivos que se pueden oponer al Estado y hacer valer frente a él. Por lo menos, tal es la visión del constitucionalismo moderno a partir defines del siglo XVIII. Los Estados totalitarios no participan de este punto de vista.

La teoría de la sociedad, que nos muestra la existencia de interrelaciones y procesos sociales, grupos, movimientos y asociaciones, nos hace comprender que, además de los hombres, hay en la población grupos que se organizan con permanencia y duración, y que genéricamente pueden denominarse sociedades menores o inferiores, asociaciones, instituciones, etc. (por ej.: universidades; sociedades comerciales; asociaciones civiles; comunidades religiosas, culturales, etc.). Estas asociaciones tienen también su situación jurídica, y merecen el reconocimiento del Estado en su libertad y en sus derechos. Pueden ser personas jurídicas o sujetos de derecho, al igual que e hombre.

**Cantidad de población.**

Interesa a la política el problema de la cantidad de población, o sea, el número de hombres que forman su elemento humano. La ciencia política griega pensó al Estado (o polis) como organización de una convivencia cuantitativamente reducida en sus integrantes: una comunidad pequeña. Siglos más tarde, Rousseau manejará un punto de vista similar, sugiriendo poblaciones no mayores de diez mil hombres. Actualmente, los Estados contemporáneos san generalmente de población masiva. Antecedentes análogos, pero de menor difusión, encontramos en el Imperio Romano, en la España de Carlos V, etc.

Estados con población reducida asumen una política de crecimiento demográfico, sea estimulando la natalidad, sea promoviendo la inmigración. Estados con población excesiva suelen predicar o practicar, en cambio, el control de la natalidad para frenar y evitar la superpoblación, y a veces emplean la tesis del espacio vital para extender su territorio y descongestionar a la población en nuevas áreas geográficas. La ética política tiene principios, que formular cuando las medidas de contención o reducción o población invaden el ámbito de la conciencia humana (control artificial de la natalidad), o llegan a medios perversos (esterilización, eliminación de enfermos, ancianos, etc.), o violan la independencia de otros Estados (imperialismos que anexan territorios de otros Estados).

**Densidad de población.**

La densidad de población se refiere a la relación entre el número de habitantes y el territorio; hace al grado de distribución y condensación humanas, midiendo el grado de proximidad física entre los individuos. La densidad se obtiene según el número de hombres por kilómetro cuadrado. Se comprende que un Estado con territorio amplio y población numerosa puede tener poca densidad de población si el agrupamiento por kilometraje es reducido en número; y que un Estado con población inferior a otro puede tener mayor densidad de población si por kilómetro convive un número de hombres más elevado. Normalmente, la densidad más alta se acusa en las grandes ciudades, lo cual no quiere decir que sea un fenómeno privativo de los conos urbanos.

**Calidad de población.**

La calidad y composición de la población atiende a la índole, cultura, caracteres y especificaciones del elemento humano. En este, orden de cosas, se habla de **población homogénea** y de **población heterogénea.** Lo de “homogéneo” y “heterogéneo” depende del criterio que se adopte para establecer las diferencias que pluralizan a ‘la población; puede ser la raza, la nacionalidad, la religión, la educación, los recursos económicos, etc.

Así, hay quienes consideran **una población homogénea** cuando la casi totalidad de los hombres pertenecen a la misma raza o estirpe, sin preocuparse por averiguar si tienen religión, idioma o educación dispares. Alemania nacionalsocialista estimuló la homogeneidad de raza en la población a través de una política basada en el mito de preservación y pureza biológica de la raza aria, con persecuci6n encarnizada de los judíos. La España de los Reyes Católicos procuró la homogeneidad religiosa a través de la unidad católica, expulsando a moros y judíos no conversos, etc. Los Estados nacionalistas asumen, por su parte, una política de hostilidad a los extranjeros (la definición del Estado como organización política de la nación utiliza ideológicamente esta posición). En todas estas posturas hay una toma de posición valorativa que considera de mejor calidad o de calidad óptima a una población que presenta homogeneidad en el aspecto elegido: étnico, nacional, religioso, etc.

A veces, la población resulta espontáneamente **homogénea** en alguno o en varios de los aspectos señalados, según sea el origen y el modo como se ha formado y mantenido. **Otras veces, resulta heterogénea** porque se ha formado un Estado con poblaciones que antes componían Estados diferentes, lo cual ha acontecido —por ej.— después de grandes guerras internacionales (caso de Yugoslavia) o de revoluciones (caso de la Unión Soviética a partir de la revolución rusa de 1917).

Homogeneidad y heterogeneidad de la población plantean el problema de las minorías, o sea de los grupos humanos que, por raza, religión, nacionalidad, cultura, etc., acusan diferencias con el núcleo mayoritario de población homogénea. Las minorías deben ser respetadas y no perseguidas, y ese respeto se les debe tanto en cuanto grupo como en la persona de cada uno de los hombres que lo forman. Es arbitrario colocarlas en situación política y jurídica de inferioridad, y discriminarlas injustamente. Como principio, tampoco debe forzárselas a desvanecer o perder sus peculiaridades y estilo, ni a renegar de su idiosincrasia, ni a desarraigarlas de su ámbito natural, porque un cierto pluralismo es bueno y fecundo.

**b) El territorio.**

El territorio es otro elemento del Estado. O sea que para que haya Estado, ha de haber un territorio. Las demás asociaciones humanas se constituyen exclusivamente con hombres, en tanto el Estado es una asociación territorial o espacial porque requiere la base el marco físico y geográfico donde se agrupan y conviven los hombres.

Parecería que hasta la época moderna, en que los Estados delimitaron dicho espacio territorial con fronteras fijas, el territorio no llegó a ser considerado doctrinariamente como elemento del Estado. No obstante, aun en las poblaciones nómades y sin territorio fijo, la base geográfica de la convivencia no sedentaria permite afirmar que toda organización política ha contado siempre con un contorno físico-territorial.

El territorio juega una importancia muy grande entre los elementos del Estado: a) delimita el ámbito espacial donde se ejerce el poder de ese Estado; hombres y cosas que se hallan dentro de ese ámbito caen, en principio, bajo dicho poder; es, pues, un problema de jurisdicción política; b) si lo dicho trasunta el rol político del territorio hacia adentro; podemos decir que hacia afuera importa afirmar la independencia estatal, excluyendo por un lado el ejercicio de otro poder político en el área propia del Estado, y extinguiendo el poder del Estado cuando se está más allá y fuera de sus fronteras. En suma, el territorio señala hasta dónde se ejerce espacialmente el poder del Estado, y desde dónde ya no se ejerce.

El territorio comprende, no sólo: a) el suelo o tierra, sino también: b) el subsuelo, y c) el espacio aéreo. Para los Estados que tienen litoral marítimo: d) un cierto espacio de mar adyacente a las costas, que se subdivide en: d.1) mar territorial propiamente dicho, y d.2) zona contigua o mar jurisdiccional, con más: d.3) la llamada plataforma submarina.

**Geopolítica.** La geopolítica se dedica a estudiar la influencia que el territorio juega sobre el Estado y sobre el régimen político, así como la relación que los fenómenos políticos guardan con el espacio físico. En otros términos, se trata de describir y descubrir los factores geográficos que inciden o repercuten en la actividad política.

Una posición extrema, de carácter determinista, puede llegar a la afirmación de que los fenómenos políticos son consecuencia necesaria, en buena parte, de esos factores geográficos y físicos. Una posición moderada reconoce que, sin existir esa especie de ley física de causalidad necesaria, los factores geográficos tienen importancia en el obrar político.

**a)** En primer lugar, cabe hacerse cuestión del tamaño físico del Estado, es decir, de la dimensión de su territorio, así como antes se planteaba el tema de la cantidad de la población. En este orden de cosas, y según la diferente perspectiva- que se maneje, se dirá que un Estado con territorio pequeño cuenta con mejores posibilidades para gobernarlo y administrarlo bien, para defenderlo, para ocuparse de su población, .para facilitar la participación política de los individuos, etc. Con otra óptica, un territorio dilatado proporciona mayor ámbito de progreso para extender la población, la explotación de los recursos naturales, el desarrollo de una economía propia e independiente, etc. Si se conecta otra vez el elemento territorio con el elemento población, surgen los temas de la densidad de población, la despoblación, la superpoblación, y el “espacio vital”. Un territorio extenso con escasa población dificulta el progreso, y puede originar zonas llamadas “pasivas” desde el punto de vista político, debido a la intolerancia de ciertos sectores territoriales para la radicación humana, o de zonas resistentes a la mano de obra, a la penetración de la vida social, etc. Se trata de lugares que, por la dificultad que el medio ofrece a la convivencia, resultan poco o nada aprovechables. La dilatación del territorio puede, en otro tipo de consideraciones, estimular la descentralización política, por las particularidades de toda clase que engendran las divisiones o demarcaciones geográficas de orden natural, así como también por lo dificultoso o inexitoso de un gobierno y una administración centralizados.

**b)** La ubicación del territorio ejerce otra influencia relevante. La situación geográfica puede dar lugar a Estados cerrados o en aislamiento —por ej.: sin salida al mar, o al contrario, a Estados insulares; Estados enclavados entre montañas o rodeados de desiertos, etc. Ello origina un repliegue hacia adentro por falta de contacto vital en las fronteras, por la dificultad en el acceso y en las comunicaciones, etc.; por otro lado, produce como estímulo una tendencia a vencer la resistencia del medio, a fin de obtener vías de comunicación internacional.

Cuando hablamos de ubicación, es preciso tomar en cuenta no sólo la estrictamente territorial o física, sino la que, sin dejar de ser geográfica, es también política. En caso de guerra —por ej.— puede ser más difícil la neutralidad cuando los Estados que son parte en el conflicto lindan con el que aspira a no comprometerse en la conflagración; en la expansión de los totalitarismos de tipo revolucionario, pueden ser víctimas inmediatas los Estados limítrofes, que se convierten en Estados satélites o de periferia —por ej., el caso de las democracias populares de molde marxista, que tienen su polo político en la Unión Soviética—.

**c)** En cierto sentido, la feracidad o esterilidad del territorio, la abundancia o ausencia de recursos naturales del suelo, del agua, de la plataforma submarina, la existencia de cursos fluviales con puertos y con cauces navegables, etc., repercuten en la economía, la industria, las formas de producción, el comercio, la política aduanera, el tráfico en general, mostrándonos cómo el espacio físico brinda o retacea marcos a otros factores económicos y políticos que tienen gravitación en el Estado.

d) El clima, que en alguna medida tiene vinculación con el territorio y la ubicación geográfica, ha sido objeto de estudio en las influencias del medio sobre la política. Bodin y Montesquieu —por ej.— han incorporado su estudio a la ciencia política.

**El espacio vital.** La expresión “**lebensraum”** —que significa **“espacio vital**”— se debe a Federico List. Desde entonces se utiliza para designar la necesidad que un Estado tiene de desarrollar su actividad política en un espacio geográfico suficiente. Esta “suficiencia” de su dimensión física puede depender de varias cosas: de la densidad de población, de su economía y sus recursos naturales, de su propia ideología política (según sea totalitaria, imperialista, expansiva, etc.). En principio, no es objetable políticamente la noción de que todo Estado requiere un territorio suficiente que le proporcione un “espacio vital”. Pero de ahí en más hay que precaverse de la tendencia que da facilidad a un Estado, cuando choca con sus fronteras, para expandirse hacia afuera en detrimento de otros. La pretendida necesidad geográfica de dilatación se conecta con el maquiavelismo político, y desemboca en la absorción de territorios ajenos, sea por anexión, invasión, conquista, etc. Hay que tener cuidado con el mito político de que el encuadramiento territorial de un Estado permite legítimamente el despliegue total de su potencialidad para salir de la clausura geográfica y superar la mentada asfixia que lo comprime dentro de su propio territorio. La tesis del espacio vital suficiente no puede usarse totalmente desvinculada de la ética y de la justicia, ni ser un criterio supremo o absoluto en desmedro de la independencia de los demás Estados. Toda solución, en el orden interno y en el internacional, ha de buscarse por medios lícitos y justos.

**c) El poder político.**

El poder es el tercer elemento del Estado. La palabra “poder” sugiere de inmediato la idea de pujanza, de fuerza, de energía; cuando yo digo que puedo algo, que tengo poder para algo, quiero decir que dispongo de capacidad, de aptitud, de facultad, de fuerza para ello, que tengo a mi favor o puedo desplegar una cierta energía o actividad. Se sostiene que, el vocablo “poder” a solas no significa nada, porque la palabra poder no es un sustantivo sino un verbo sustantivado, y que por ende encierra una idea de medio y de relación: no “se puede” a secas, sino que “se puede” algo. De ahí que donde haya un fin a cumplir habrá un “poder” para cumplirlo, o sea, la capacidad y la energía necesarias para alcanzar dicho fin. Cuando estudiamos el fin del Estado, vimos ya la relación entre el fin y el poder: el Estado “puede” o tiene poder en orden al fin.

En el meollo del poder descubrimos entonces una fuerza o energía, que traducen potencialidad y pujanza. No se trata de fuerza física exclusivamente, ni tampoco fundamentalmente. Más bien, una energía moral y fáctica, una “autoridad” en el sentido de predominancia social que logra acatamiento, y unas posibilidades concretas y empíricas. Diríamos que es fuerza en sentido cualitativo y no cuantitativo. Recuérdese que al explicar la relación recíproca entre mando y obediencia, afirmamos en cita de Jellinek que el poder es obediencia transformada, o sea, que la energía y la fuerza con que cuenta el poder provienen, en su dosis o medida concretas, del asentimiento comunitario que les da sustento y que las respalda: poder bebe su energía en y de la comunidad.

**d) El gobierno.**

Hemos agregado un cuarto elemento del Estado, que es el **Gobierno.** El poder como aptitud o capacidad de acción que denota energía y fuerza políticas, es una “potencia”, una disponibilidad, que requiere ser puesta en “acto”, en ejercicio, ser impulsada y movilizada. Hacen falta hombres que sean titulares del poder y que lo ejerzan, que desplieguen y usen aquella capacidad. o energía. A los hombres titulares del poder o gobernantes los llamamos, en su conjunto, “el gobierno”. Las normas jurídicas describen a las personas físicas que ejercen el poder como órganos del poder o del Estado. “**Poder-gobierno-órganos**”, es la trilogía que señala la capacidad de actividad, puesta en ejercicio por el gobierno, que se compone de órganos. Y todavía restará decir que el poder, siendo uno, se desglosa y descompone en actividades diversas que son las funciones del poder (por ej.: legislar, administrar, juzgar).

**El gobierno, pone en acto y ejercicio al poder**. Si despojamos al verbo “detentar” de su acepción peyorativa, decimos que los gobernantes (el gobierno) detentan el poder, porque ejercen el poder, lo titularizan, lo tienen en sus manos. El gobierno representa al Estado y actúa en su nombre. Lo que hace el gobierno en ejercicio del poder se atribuye o imputa a la persona jurídica “Estado”. El Estado actúa por representación, o sea, a través del gobierno que ejerce el poder. Los órganos del poder, en ejercicio de sus funciones, son órganos representativos —no del pueblo, sino del Estado mismo—.

**La teoría de la división de poderes.** Si un hombre solo, o varios que formaran un único órgano del poder; ejercieran el poder en la variedad de todas sus funciones, la concentración podría degenerar en un poder absoluto, en una falta de control, en una tiranía, etc. Cuando se quiere proteger la libertad, impedir el abuso del gobernante, evitar la desorbitación del poder, se elabora una ideología y una técnica que la lleva a la práctica de la mejor manera posible. Montesquieu dice que el hombre que tiene poder, tiende a abusar de él, y que por ello hay que frenar o detener al poder. ¿Cómo?: dentro del mismo poder, con el mismo poder. Y para lograrlo, inventa novedosamente la teoría de la llamada división de poderes: en vez de acumular todas las funciones en un solo órgano, establece varios órganos entre los que reparte las funciones.

No es que el poder se divida, porque el poder es único e indivisible; lo que se divide y separa son los órganos que ejercen el poder y las funciones que se encomiendan a esos órganos. Cabría, pues, hablar de separación más que de división, y aún así añadir que se separan órganos y funciones del poder. Lo que ocurre es que .a cada órgano con su masa de competencias suele llamárselo “poder”: poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial; y de allí surge la fórmula pluralizada de “poderes” con una división. Pero en rigor, la división es separación orgánica (de órganos) y funcional (de funciones) dentro de un mismo poder (que es el poder político o poder del Estado).

La separación orgánica y funcional está destinada a actuar como un freno recíproco entre los distintos “poderes”, y a originar en las relaciones de los mismos un mecanismo de equilibrio y contrapeso. Actualmente, se llega a decir que el sistema divisorio funciona de alguna manera como una técnica de control recíproco entre los distintos órganos o “poderes” separados. ---o---

**LECCIÓN V**

LA SOBERANÍA:

* LA HISTORIA DE SU SIGNIFICADO, LAS DISTINTAS DOCTRINAS Y SUS CONCRECIONES.
* EL CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO DE LA SOBERANÍA.
* LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS UNITARIOS: LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS FEDERALES.
* LA INDIVISIBILIDAD DE LA SOBERANÍA.- LA NEGACIÓN DE LA SOBERANÍA.
* LA SOBERANÍA EN LAS MONARQUÍAS Y LA SOBERANÍA EN LAS REPÚBLICAS.

**LA HISTORIA DE SU SIGNIFICADO,**

**LAS DISTINTAS DOCTRINAS Y SUS CONCRECIONES.**

Como siempre ocurre dentro del Derecho Político, existo diversidad de opiniones, por parte de los politólogos y filósofos, sobre un mismo y único tema, y lo mismo ocurre con **la Soberanía,** cuya apreciación ha cambiado durante el transcurso del tiempo, pero lo concreto es que la Soberanía constituye una de las nociones jurídicos-políticos, menos precisas y mas variadas, de la ciencia que nos ocupa.

En el Paraguay, nuestra Constitución Nacional vigente del año de 1992, en su artículo numero 2 establece que **“En la republica del Paraguay la Soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme con lo dispuesto en esta Constitución”.** Consecuentemente, nosotros entendemos que la soberanía es la capacidad del Estado de auto-gobernarse, auto-obligarse y auto-delimitarse, sin obedecer a otros poderes internos o internacionales, significando esto que el Estado, tiene una organización de Poder Soberano, irresistible y exclusivo, decidiendo sobre su ser y modo de estructuración.

Este Poder tiene su génesis en el interior del Estado, con fuerza endógena, capaz de determinar por si mismo, el derrotero a seguir, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física, que le da la Ley, dentro del territorio de su responsabilidad.

El termino Soberanía viene del latín: **“Supremus**”, que significa lo mas elevado, lo máximo, lo inapelable, de modo que dice Rodrigo Borja: “**La noción de Soberanía es la calidad de poder supremo del Estado, que no actúa jamás por otra determinación, que la de su propia voluntad**”.

En cuanto al lugar y la fecha del nacimiento del termino: “soberanía”, no tenemos informaciones ciertas de su origen, pero podemos manifestar que en la Edad Medía, también la denominaban “Supéraneitas” del Latín, usadas para designar a cualquier funcionario investido de autoridad superior.

Ahora, con seguridad podemos manifestar, que la expresión Soberanía, se materializo en la Francia del medioevo, en momento que se utilizo la palabra **“Souverain**”, titulo que se le daba al Rey.

Al hablar de Soberanía, el politólogo **Agustín**, parte del supuesto de que en toda sociedad existe un poder supremo e incontrolado, a cuyo cargo esta la decisión final de las cuestiones de interés general. Cuando aquella sociedad es el Estado, ese Poder Supremo e incontrolado, se llama Soberanía y se define como el “instrumento que declara inapelablemente el Derecho, que no esta sujeto a ninguna autoridad superior y que puede emplear, sin limitaciones, la coacción sobre quienes están sometidos a su poder”.

**Agustín,** continua manifestando, que la Soberanía es el Poder ilimitado, indivisible e inalienable que esta colocado en sus manos, no de la totalidad del Cuerpo Político, sino tan solo del Estado, entendido éste como el conjunto de órganos gubernativos de la sociedad.

Hasta el fin de las **Monarquías Absolutas**, la Soberanía residía en el Rey, o en el Zar. Hoy la soberanía en las republicas democráticas, reside en la Nación o en el Pueblo.

El concepto de la **Soberanía Absoluta**, tampoco existe hoy, puesto que actualmente las Soberanías son relativas tanto en lo internacional, restringidas por los Tratados, por los Acuerdos, por las determinaciones de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, etc., y en cuanto a lo interno, por la Constitución y las Leyes.

Así como hubieron, y hay, pensadores que se expresaron sobre lo positivo y sobre todo necesario, de la existencia de la Soberanía, también hubieron negativistas, entre los que sobresalieron León Duguit, por su revisión doctrinal, concluyendo en el negativismo.

En efecto, Duguit sostuvo una posición relista y renovadora del Derecho, liderando el **criterio negativo**, que contradice la existencia de la Soberanía y la sustituye por la Voluntad de los Funcionarios, agentes y empleados que ejercen el Gobierno del Estado en un momento dado, de manera que la única y efectiva expresión volitiva (Todo según Rodrigo Borja) del Cuerpo Político esta dada, por el querer de quienes ocupan sus lugares de dirección. En consecuencia este concepto, es parte de su Doctrina que considera que el Estado no es, sino la relación diferencial entre un grupo de Gobernantes y otro de Gobernados.

Tampoco León Duguit, hace la distinción entre el Poder Político y la Soberanía, o sea, entre la facultad de autodeterminación que reside originaria e inalienablemente en todo lo social, y la facultad de mando que ejercen limitada y temporalmente, los Funcionarios Públicos del Gobierno. Finalmente, **niega** la existencia de la Soberanía y la única realidad Jurídico Política que reconoce, es la Autoridad Pública y afirma que en la “Doctrina de la Soberanía”, por Lógica que sea, no hay un átomo de realidad positiva.

**LA SOBERANIA**

**Formación histórica del concepto.**

Teniendo ya el esquema de los cuatro elementos del estado (población, territorio, poder y soberanía), hemos de abordar el tema de la soberanía, que se adscribe como cualidad o característica de uno de aquellos elementos, que es el poder.

Como primera idea, conviene insistir en que para hablar de soberanía, es menester que exista el poder, y para que exista el poder debe haber un estado al cual ese poder pertenezca como uno de sus cuatro elementos; decimos esto para comprender que no tiene sentido hablar de soberanía antes de que exista un estado cuyo poder sea soberano, ni fuera del estado, porque ni antes ni afuera hay poder susceptible de caracterizarse con la nota de soberanía. Por eso, la soberanía no ha de confundirse con el poder constituyente que da origen y organización a un estado, ni debe definirse como la capacidad de decisión originaria que tiene la comunidad para proveer a su propia organización, porque tal capacidad equivale al poder constituyente, y el poder constituyente no es sinónimo de soberanía ni tiene la cualidad de soberano.

Soberanía quiere decir, etimológicamente, superioridad. Cualquiera de las variantes ortográficas y fonéticas en los distintos idiomas acusan esa relación. Si de superioridad se trata, conviene echar una mirada a las teorías acerca de la naturaleza del estado; entre las políticas, había dos — **la de la decisión política y la de la soberanía**— que explicaban aquella naturaleza por el hecho de que el estado es la organización que dispone de un poder propio, originario, supremo e irresistible, que se impone en sus decisiones sin depender de otro, por su propia fuerza y con superioridad sobre los demás poderes sociales inferiores que existen en una comunidad, Es el poder máximo, más elevado, y último; no tiene otro por encima, y en el ámbito en que se ejerce actúa como exclusivo.

El poder con tales características, proviene de aquella “organización” que tiene la peculiaridad de ser la máxima, la autosuficiente, la suprema, y que por ello se considera “política”, es decir de la organización política. En suma: en el Estado. Si al estado ya lo explicamos también como sociedad perfecta —porque abarcando territorialmente a todos los hombres de un grupo en su convivencia total, satisface todas sus necesidades y dispone de los medios para ello— la soberanía, se nos va aproximando bastante como cualidad del poder del estado, considerando que el Estado es la organización política de la convivencia, que expresa la forma máxima y suprema de integración sin depender de otra sociedad ni formar parte de ninguna otra superior.

La palabra soberanía se había usado en la edad media francesa **(souverainete); Beaumanoir** había dicho: **cada barón es soberano en su haronía y el rey es soberano en su reino**. Pero en esta época, la palabra soberanía encerraba solamente el concepto de un funcionario superior en un determinado ámbito o lugar. Hasta acá, entonces, tenemos la palabra “soberanía” pero no el concepto político moderno de ella. Este concepto no se podía rescatar del pensamiento político griego o romano, sencillamente porque ni los griegos ni los romanos elaboraron ni utilizaron el concepto de soberanía.

Para llegar al concepto de superioridad de un poder que no depende de otro, cualquiera se da cuenta que es imprescindible comparar varios poderes entre sí (por lo menos dos), a fin de afirmar que uno de ellos está por encima del otro y no depende de él, o que el otro está por debajo y en relación de dependencia. La “no dependencia” que inicialmente va a caracterizar a un poder, exige confrontar a ese poder con otro u otros; hace falta entonces una pluralidad de poderes, entre los cuales hay disputa o pretensión de superioridad y de no - dependencia. **Mientras en Grecia cada polis** era una unidad política cerrada, con poder monolítico indiscutido y sin disputa, no hizo falta crear un concepto para cualificar al poder supremo, ya que a nadie se, le ocurría que pudiera haber otro poder que le hiciera competencia; fuera de la polis había bárbaros o enemigos. **Igualmente en Roma**. Al no existir, entonces, otras unidades políticas ajenas con las cuales comparar el poder de la polis, no había ningún poder frente al cual el suyo se afirmara como igual o como superior. Tampoco dentro de la polis había poderes sociales que entraran en polémica o en conflicto con el poder político.

No es que en la polis griega o en Roma no hubiera soberanía; no es que el poder no fuera soberano. Vaya si lo era! Lo que ocurre es que el concepto de soberanía no había sido descubierto ni elaborado, y ello porque no hacía falta formularlo en razón de que ningún otro poder discutía ni hostilizaba al poder estatal; la pretensión del poder estatal de afianzars1e sobre otros poderes (para lo cual hubiera sido menester calificarlo doctrinariamente como el supremo y más alto) no se percibía, sencillamente porque no había otros poderes en disputa.

**La edad media**, en cambio, con su pluralismo de poderes, va a darnos el primer mareo donde se gestará —aunque sin aparecer todavía— la base para el concepto futuro de soberanía. Por de pronto, las largas disputas entre el poder político del estado y el poder religioso del Papa acusan la rivalidad de reyes y emperadores frente al Pontífice: cada parte reivindica y defiende ante la otra las competencias que cree le son propias. Hay ya, pues, en esa rivalidad ofensiva o defensiva una pretensión de desligarse de toda subordinación o traba.

Es la idea de “no dependencia”. De manera análoga, encontramos en la misma época la discusión por la supremacía política entre rey y emperador; en Francia —por ejemplo— se dice que el rey no tiene soberano en las Cosas temporales ni recibe ¡su reino de nadie, con lo que se postula “no dependiente” del emperador.

El feudalismo va a proporcionar asimismo una pluralidad de jerarquías y de poderes, al igual que las ciudades y los estamentos. Todo este cuadro engendra la oposición entre diversos poderes, y cuando llegue la edad moderna con la formación de los estados centralizados, los poderes sociales dispersos o insumisos van a ir integrándose en la unidad del estado que los asociará y presidirá. El poder del estado, al erigirse y colocarse por encima de los demás poderes, afirmará su preeminencia, y a partir de ahí la ciencia política necesitará un concepto que describa y caracterice la cualidad del poder que está por encima de los otros y que no tiene a otro por encima de sí. **Ese será el concepto de soberanía o de poder soberano.**

Con todo, es bueno tener presente que el concepto de soberanía no quedará todavía bien deslindado del concepto de poder supremo: habrá confusión entre soberanía y poder supremo, como si acaso fueran la misma cosa. Hará falta un esfuerzo para concebir que **una cosa es el poder**, y **otra la soberanía como cualidad del poder**. Por otra parte, seguirá a la vez captándose a la soberanía como atributo personal del gobernante: facultad del “soberano”, del que ejerce el poder supremo.

El avance en la formulación del concepto de soberanía conduce a un triple enfoque: **a)** la soberanía “del” estado para afirmar la supremacía de un ente político que no depende de ningún otro**; b)** la soberanía como conjunto de competencias o atribuciones de un estado, y entonces la soberanía alude a la suma de “los poderes” estatales; **e)** la soberanía “en” el estado para señalar quién detenta el poder supremo dentro de un estado, y cuál es por ende el sujeto o el órgano que dentro de un estado tiene superioridad sobre otros sujetos u órganos del poder. De estos tres enfoques, sólo resulta rescatable el primero, que objetivamente apunta a la cualidad del poder estatal.

**EL CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO DE LA SOBERANÍA.**

Si la soberanía no equivale a las atribuciones y competencias del poder, y si ella misma no es el poder, resulta vano intentar la enumeración de facultades que formarían el contenido de la soberanía. **Bodin** sin embargo, se preocupó por hallar los indicios que según él revelarían a la soberanía, haciendo una lista de “poderes” o atribuciones: dictar leyes, acuñas moneda, juzgar, castigar, etc.; y llegó hasta ocho o nueve, facultades que serían las propias del soberano. Y eso es un error, porque la soberanía —como lo señalan muy bien otros autores como **Carré de Malberg** **y Jellinek—** **no se puede definir más que negativamente**, o sea, por la negación de toda dependencia o subordinación del poder que se cualifica como soberano. No puede, entonces, buscarse contenidos positivos a la soberanía.

Como cualidad del poder estatal, la soberanía no es susceptible de grados: no hay más o menos soberanía, no hay soberanía absoluta o relativa, etc. La soberanía existe o no existe: un poder tiene cualidad de soberano o no la tiene, y eso es todo. Es impropio suponer una dosis o cantidad mayor o menor de soberanía. Lo que es susceptible de mayor o menor intensidad o fuerza, de debilidad, acrecimiento o cantidad, es el poder político, pero nunca la cualidad de soberano que puede investir.

**Soberanías absolutas y relativas.** Pese a lo que decimos, hay doctrinas que hablan de una soberanía absoluta y de una soberanía relativa. En realidad, se sostiene que es erróneo, porque confunden o equiparan soberanía y poder. Lo que ocurre es que el concepto moderno de soberanía —sistematizado por Bodin— surgió en la ciencia política en la época de las doctrinas del absolutismo político y en el marco real de los estados absolutos; la idea y la realidad de un poder político “rotundo” imperativo o pleno, de carácter absoluto, vino bien para que a ese poder le añadieran los teóricos del absolutismo una característica: la de ser soberano, y para que ese poder soberano se encarnara en un gobernante también absoluto, o sea, sin controles ni responsabilidad ante el pueblo: el rey, el “soberano”.

De ahí han imaginado muchos que siendo absolutos el estado y el gobernante, también lo es el poder y, por ende, la soberanía que es cualidad del poder. Cuando se reacciona contra el absolutismo y se concibe al estado y al poder como limitados, se habla de soberanía limitada o relativa, como si acaso, en un caso y en otro, la soberanía se contagiara del absolutismo o de la limitación que caracterizan al estado y al poder del estado. Todo esto es erróneo. La soberanía no es ni puede ser absoluta ni limitada: simplemente, es o no es, hay o no hay soberanía.

Sin embargo, debe tenerse presente que Bodin siendo un teórico del absolutismo - pero del absolutismo religioso - que fue el forjador del concepto de soberanía, su absolutismo sólo significó eximir al gobernante de control por parte del pueblo, y de responsabilidad ante él: **“ab-soluto**” quiere decir desligado o desvinculado de obligaciones ante el pueblo. Pero Bodin reconocía límites al estado (algunos dicen: a la soberanía), y los encontraba en la ley divina, en la ley natural, en las leyes fundamentales del estado, etc.

Quede claro que una cosa es, entonces, que históricamente el concepto de la soberanía haya nacido y haya servido a las órdenes de las teorías y de la realidad del estado absoluto, y otra que sea imposible desprenderlo científicamente de las concepciones absolutistas y hacerlo sobrevivir separado y depurado de tal contaminación. Sin ser adepto del absolutismo, se puede acoger el concepto de soberanía —tal como lo hacemos nosotros— y afirmar que la soberanía no tiene grados, y que no es absoluta ni relativa.

La pretendida búsqueda de una limitación a la soberanía encierra un enfoque equivocado. Lo que hay que limitar es el estado y el poder. Con todo, y pese al error científico, hablar de una soberanía limitada revela el buen propósito de despojar al estado y al poder de su carácter absoluto.

**La soberanía como atributo personal y como cualidad del poder.** Esta visión nos acaba de señalar cuán difícil ha resultado distinguir el poder de la soberanía, y evitar confundirlos como si fueran lo mismo. Tan difícil como lograr esa distinción ha sido —y es— negar al concepto de soberanía el carácter de cualidad o atributo personales del gobernante. La soberanía ha seguido siendo, teóricamente, la sombra o el reflejo de “el soberano”. Y como nosotros decimos que no hay tal “soberano”, y que **la soberanía no es un atributo personal** **del gobernante**, sino una cualidad del poder estatal, afirmamos que es equivocado e inútil buscar o señalar un sujeto titular de la soberanía. Al contrario, es menester llegar científicamente a objetivar la soberanía como un concepto que alude a una cualidad del poder, cualidad que no se encarna ni titulariza en ningún sujeto —ni en el gobernante, ni en el pueblo, ni en la nación.

**LA SOBERANÍA EN LOS ESTADOS UNITARIOS - La definición de la soberanía.**

Reteniendo por ahora el concepto objetivo de la soberanía como cualidad del poder, remarcamos que para que haya soberanía debe haber poder, y para que haya poder debe haber Estado.

Hay poder cuando hay un Estado del cual ese poder es uno de los cuatro elementos; se trata, pues, del poder del estado, del poder político, del poder “constituido”. Poder del estado, poder político, poder constituido, son términos sinónimos.

No tiene sentido hablar de soberanía antes de que el Estado exista, porque todavía no hay poder susceptible de ser soberano. Decimos esto a efectos de aclarar que el poder constituyente —al que podemos connotar como anterior al estado porque es el que le va a dar origen y organización política al constituirlo como estado empírico o práctico — no es lo mismo que la soberanía; el poder constituyente reside en el pueblo, porque son los hombres de una comunidad quienes toman la decisión de organizar y constituir políticamente al Estado.

Pero se sostiene que poder constituyente no es lo mismo que soberanía; ni siquiera cabe decir que el poder constituyente tiene cualidad de soberanía, porque la soberanía es cualidad del poder ya constituido, y no del que va a constituir al estado. Antes del estado, fuera del estado, no hay soberanía; el pueblo será sujeto del poder constituyente, pero éste no se identifica con la soberanía ni siquiera tiene la cualidad de ser soberano.

Lo que ocurre es que según cómo funcione y actúe el poder constituyente, dará origen a un Estado cuyo poder tendrá o no la cualidad de soberanía, Y esto nos introduce ya en la definición de soberanía.

Cuando el poder constituyente organiza políticamente a un Estado con sus cuatro elementos (población, territorio, poder y gobierno), y al organizarlo implanta un ordenamiento que no deriva su validez positiva de otro ordenamiento anterior ni superior, el poder constituido de ese Estado va a tener cualidad de soberanía. Esa característica de “no derivar la validez positiva de una instancia mas alta (ni anterior ni superior) es la “no dependencia, la “no-subordinación” con que empezábamos a acercarnos al concepto de soberanía.

Tendríamos entonces en el caso de un Estado (como el Estado Unitario), con un poder que no admite a otro poder por encima de él, ni siquiera en concurrencia o paralelismo con él. No tiene dependencia ni sujeción. Está supra-ordenado respecto de los demás poderes en lo **interno**, es el poder más alto en un ámbito de competencias y en un espacio territorial. En lo **externo,** ese poder tampoco se somete al poder de otros estados: es igual al de ellos. A ese poder le asignamos la cualidad de soberanía, porque la organización político-jurídica de tal estado afirma su validez positiva por sí misma, y no deriva esa validez de otro orden positivo que esté por encima de él.

Con este diagrama, decimos que la soberanía (de un estado unitario), es la cualidad del poder del estado que, para organizarse jurídicamente, no reconoce dentro del ámbito de relaciones que rige, otro orden superior en lo interno y externo.

**LA SOBERANÍA EN EL ESTADO FEDERAL.**

Nuestra definición de la soberanía es sumamente útil para estudiar el problema de la soberanía en el estado federal. Cuando más adelante analicemos el federalismo, veremos que una federación o un estado federal es un estado **formado por varios estados** (Ej. provincias de la Argentina); o sea que tanto podemos captarlo como pluralidad de estados miembros que se unifican en un estado (federal), o unidad de un estado (federal) que se pluraliza en varios estados miembros. ¿Cuál poder es soberano: el del estado federal, o el de los estados miembros? Varias son las teorías al respecto; la síntesis de las más importantes es la siguiente

a) Una dice que la soberanía es cualidad del poder de los estados miembros; por ende, el estado federal no es soberano;

b) Otra dice que la soberanía es cualidad tanto del poder de los estados miembros como del poder del estado federal; por ende, hay soberanía concurrente, o dualidad de soberanía;

c) La tercera dice que la soberanía es cualidad exclusiva del poder del estado federal, y no del poder de los estados miembros, que sólo tiene cualidad de autonomía.

La tercera tesis (c) es la que cuenta actualmente con mayor adhesión en la doctrina, y la que se acepta en nuestro régimen.

Pues bien: si la soberanía es cualidad del poder del estado federal y no del poder de las provincias, la explicación corresponde a la definición que hemos dado. El poder de las provincias no es soberano porque al organizarse jurídicamente reconoce una instancia o un orden positivos de cuya validez deriva la validez de los ordenamientos provinciales. Ejemplo, la constitución de la República Argentina en los arts. 50 y 31, definen la llamada relación de subordinación propia del federalismo: los ordenamientos provinciales (en primer lugar la constitución local, luego las leyes, los actos de los gobiernos provinciales etc.) deben estar de acuerdo con el ordenamiento del estado federal; valen o tienen validez si están de acuerdo; carecen de validez si violan el ordenamiento federal.

**INDIVISIBILIDAD DE LA SOBERANÍA.**

A través de Bodin, Hobbes, Rousseau, etc., e ha elaborado el concepto de que la soberanía es indivisible, de que no se puede dividir. También se ha formulado el principio de que es inalienable e imprescriptible. Así lo enunció la Constitución francesa de 1791: **la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible.**

¿Cabe predicar estos adjetivos del sustantivo soberanía? ¿Tiene sentido ese concepto monolítico de soberanía? Evidentemente no. Pero el error se explica, sea porque se confunde soberanía con poder del estado, sea porque la soberanía se considera un atributo personal y subjetivo del gobernante que como soberano la titulariza (rey, nación. pueblo), etc. Hablar de unidad de la soberanía, de su carácter indivisible, perpetuo, intransferible, etc., es a la postre manejar el presupuesto del carácter absoluto de la soberanía, que también ya hemos negado.

**LA NEGACIÓN DE LA SOBERANÍA.**

Por fin, no faltan las teorías que niegan la soberanía. Siempre hay teorías de esa clase: hemos visto las que niegan justificación al estado, las que niegan la personalidad del estado, etc.

Ahora vienen las que niegan la soberanía. Esta negación puede tener dos alcances: **a)** negar el concepto de soberanía, afirmando que la ciencia política debe expulsarlo por inútil, o por nocivo, o por innecesario, etc.; **b)** negar que exista realmente la cualidad de soberanía con respecto al poder del estado.

Entre quienes niegan el concepto y quieren desligarse de él, podemos incluir —por ej.— a los que vinculan ese concepto con el absolutismo; estos autores dicen que si el concepto de soberanía fue formulado históricamente dentro de las teorías del absolutismo y de la realidad de los estados absolutos, hay que repudiarlo juntamente con el absolutismo; así **Maritain** escribe que *“los dos conceptos de soberanía y absolutismo fueron forjados juntos y los dos deben ser pulverizados juntos”.*

Otros expositores interpretan que si el constitucionalismo moderno pretende, desde fines del siglo XVIII, limitar al estado y asegurar a los individuos, haciendo prevalecer al derecho sobre el estado, y buscando las técnicas para que el estado —y los gobernantes— estén sometidos al derecho, no se puede aceptar el concepto de soberanía, porque este concepto —según ellos— implica convertir al estado —y al gobernante- en **“legibus solutus”,** o sea, desligarlos del derecho, colocarlos por encima del derecho, - eximirlos de control y de responsabilidad, etc.

Entre quienes niegan, no sólo el concepto, sino la existencia misma de la soberanía, se halla **Duguit**, para quien la soberanía es un atributo de la voluntad, y en el estado no hay voluntad porque sólo tienen voluntad las personas físicas; el estado, para Duguit, no es siquiera una persona moral o jurídica. Negada la existencia de la soberanía, se niega también el concepto. **Duguit** rechaza el concepto de soberanía porque lo estima incompatible con la sumisión del estado al derecho.

A las teorías negatorias —entre cuyos adictos puede nombrar- se, además de **Duguit y Maritain, a Friedrich,** **Berdiaeff, etc**.- se les puede replicar que, con la definición acogida por nosotros, el concepto de soberanía no ofrece ningún reparo, porque no significa ni absolutismo ni irresponsabilidad del estado, y mucho menos desvinculación del estado con respecto al derecho.

**SOBERANÍA DEL PUEBLO Y SOBERANÍA DE LA NACIÓN**

**Soberanías en las Monarquías y Soberanía en las Republicas**

La teoría de la **soberanía del pueblo** y de la soberanía de la nación exhibe el pecado de seguir usando ideológicamente el concepto de la soberanía como un atributo subjetivo personalizado en un sujeto. Dicho de otro modo, no salen del error de señalar un titular de la soberanía.

Y así como **el absolutismo creyó encontrar ese titular en el rey**, al que por investir el atributo de soberanía llamó el “soberano”, esta nueva versión forjada por la ideología de la democracia popular a partir del siglo XVIII supone, que **la soberanía se ha desplazado del monarca al pueblo o a la nación**, o sea, que ha **cambiado de titular**, y que, superado el absolutismo, reside ahora en la comunidad o en la nación.

\* Es claro que si soberanía fuera lo mismo que poder, y si se aceptara que el poder radica en el pueblo (al modo come ya lo enseñaba Suárez y la neo escolástica española de los siglos XVI Y XVII) se podría sostener que la teoría de la soberanía popular es bastante anterior a la Revolución Francesa. Pero de todos modos, ésta le imprime características tan propias, que las escuelas de la soberanía popular o nacional han de reputarse modernas (en el sentido con que el calificativo se usa en el constitucionalismo ‘moderno”, es decir, propio del comienzo de la edad contemporánea).

Según nuestro punto de vista, la soberanía **no es atributo personal de ningún sujeto**, ni tiene titular. Por ende, tampoco el pueblo ni la nación son titulares de la soberanía. Por un lado, como la soberanía tampoco fue atributo de los reyes absolutos, es falso decir que a partir de la Revolución Francesa cambió de titular y pasó al pueblo o a la nación. Por otro lado, si realmente no hubo ni hay ni puede haber titulares da la soberanía, el concepto de soberanía popular o nacional ha de desalojarse de la ciencia política.,

\* Cuando cundieron los lemas de que el pueblo es soberano, o la nación es soberana (y no ya el rey) se incurrió en la confusión de identificar soberanía con poder constituyente, o de afirmar que el poder reside en el pueblo, o de no deslindar soberanía y poder, o de no precisar qué es la soberanía, etc.

De todos modos, conviene señalar el matiz distinto que tiene teóricamente **la doctrina de la soberanía del pueblo** en comparaci6n con la doctrina de la soberanía de la nación. En la tesis de la **soberanía popular**, se cree que la soberanía sé diluye, desparrama o divide en la pluralidad del pueblo, cuyos integrantes coparticipan de la soberanía; es como si cada individuo fuera cotitular de esa soberanía, o tuviera una parte alícuota de ella. Enfoque tan romántico y difuso permitiría hacer un paralelo entre el **panteísmo religioso** (que diluye a Dios en las cosas como emanaciones, manifestaciones o partes de la divinidad) y el **panteísmo político** que pulveriza a la soberanía en la totalidad pluralizada del pueblo.

En la tesis de la soberanía nacional, no se cree en esa coparticipación. Recuérdese que para la doctrina francesa, la nación es una entidad distinta de los hombres que la forman, y por eso se la reviste del carácter de una persona moral que se organiza políticamente en el estado. Esa “nación-persona”, que no es la mera suma de los nacionales, se convierte teóricamente en el soporte de la soberanía: se dice que **la soberanía reside en la nación**, y **la nación, como unidad personificada, se postula titular de aquel atributo de la soberanía.**

---o---

**LECCIÓN VI**

* LAS FORMAS DEL ESTADO Y LAS FORMAS DE GOBIERNO: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.-
* EL TOTALITARISMO CORNO FORMA DE ESTADO,-
* LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO: SUS ‘VIRTUDES Y SUS DEFECTOS.-
* LA FORMA REPUBLICANA.-
* DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA.-.
* FUNDAMENTO Y CLASIFICACIÓN.-
* CRÍTICA DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.
* REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS Y SU ANÁLISIS DE COMPARACIÓN.

**LAS FORMAS DEL ESTADO Y LAS FORMAS DE GOBIERNO: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.-**

Las formas de Estado, que han sido estudiadas por gran cantidad de politólogos, filósofos, profesores y alumnos, se discriminan para establecer el grado de Descentralización o de Centralización, según sea el caso, teniendo como base el territorio existente en un Estado, en una palabra “Estado Unitario” o “Estado Federal”, y en el concepto de Estado Federal, se incluye también a la Confederación, que consiste según **Jellineck,** en la “Unión Permanente” de “Estados Independientes”, basados en un pacto, con el fin de defensa mutua en lo internacional, y en lo interior, la paz.

**FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.**

**Diferencia entre formas de estado y formas de gobierno.**

Hay una distinción fundamental a introducir entre lo que se llaman **formas de “estado**” y **formas de “gobierno”**. Si el estado es un ente político organizado en forma de régimen político, y si entre los cuatro elementos que lo componen (población, territorio, poder y gobierno) hay uno —el Gobierno— que importa una estructura de órganos que ejercen las funciones del poder, **las formas de estado** serán las formas de organización del estado mismo mientras **las formas de gobierno** serán únicamente las formas de organización del elemento gobierno.

Para mayor claridad, retomando las preguntas básicas que se formulan entre los grandes temas de la política, se puede decir que la pregunta se refiere a ¿**Quién manda?,** y su correlativa respuesta, se refieren a quiénes son los gobernantes y, por correspondencia con el tema, al modo de organizar la compleja estructura que componen. En rigor, es la cuestión de las formas de gobierno, que se ocupa de los titulares del poder, de sus funciones, de las relaciones entre ellos, etc.; a esos titulares ya sabemos que se los denomina “órganos” del poder.

En cambio, cuando otra pregunta se plantea **¿Çómo manda?** el interrogante y su respuesta se hacen cargo del modo como se ejerce el poder, quien quiera sea el titular de ese poder, y cualquiera sea la forma del gobierno. Y el modo de ejercer el poder es una cuestión de contenido o sustancial, que afecta al modo de ser del estado mismo, o sea, a la forma del estado.

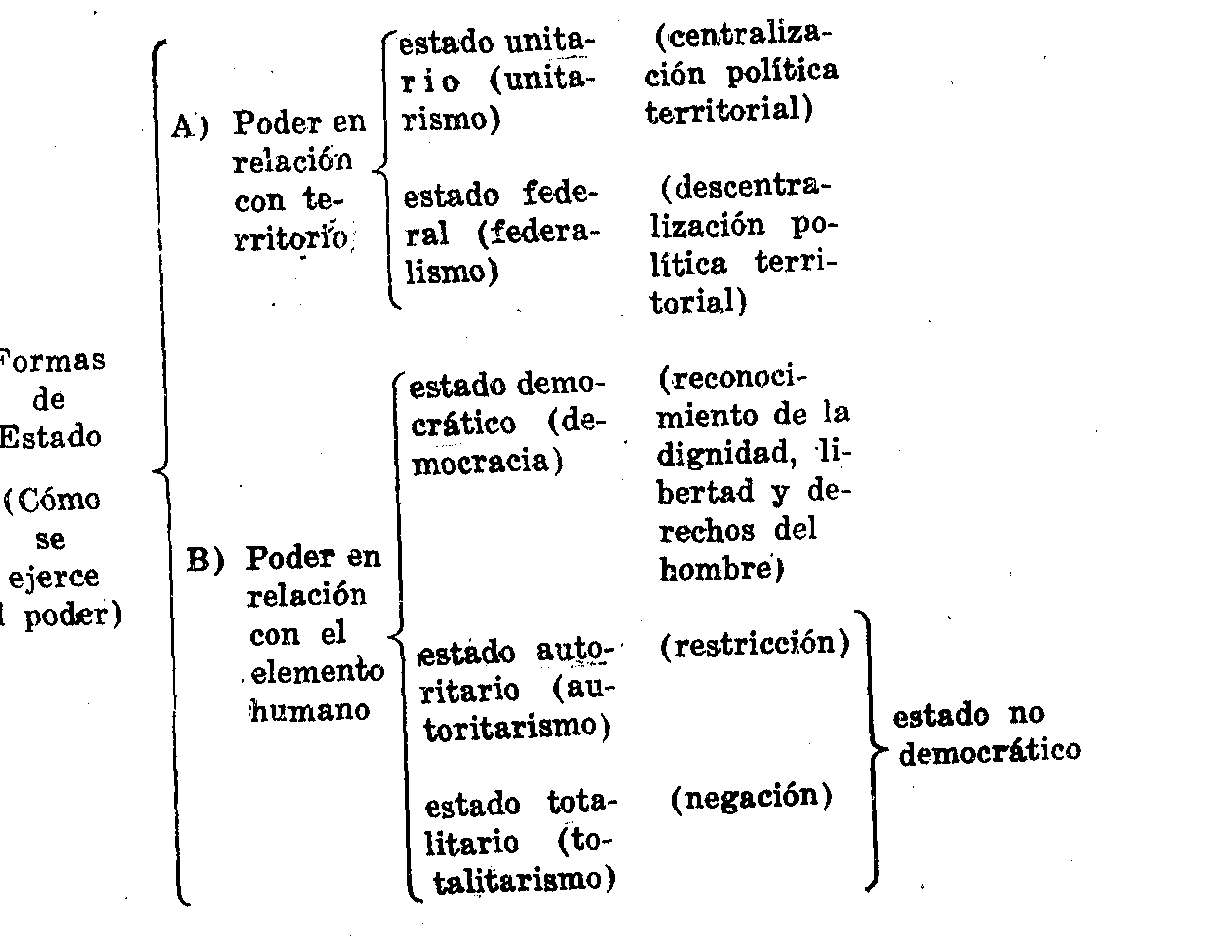
Para entender y conocer cómo se ejerce el poder, hay que poner en relación al elemento poder con otros elementos del estado:

**a) Cuando relacionamos el poder con el territorio** o elemento geográfico, nos preguntamos cómo se ejerce el poder en relación con el territorio; y observamos que se puede ejercer en forma política- mente centralizada o políticamente descentralizada; la forma centralizada es la forma de estado unitaria: el estado es unitario porque su poder se ejerce políticamente centralizado en todo el territorio; la forma descentralizada es la forma de estado federal: el estado es federal porque su poder se ejerce políticamente descentralizado con base territorial, o sea, hay pluralización del poder en las zonas territoriales que componen a ese estado federal.

**b) Cuando relacionamos el poder con la población** o elemento humano, nos preguntamos cómo se ejerce el poder en relación con los hombres; y observamos que se puede ejercer reconociéndoles su dignidad, libertad y derechos, o restringiéndolos severamente, o negándolos; el reconocimiento implica la forma de **estado democrática**; la restricción implica la forma de estado autoritaria la negación implica la forma de **estado totalitaria**.

A veces se emplea en la literatura política la locución “**formas po**líticas” para englobar en esa denominación a las formas de estado y a las formas de gobierno. “Forma política” no es igual, entonces, ni a forma de estado ni a forma de gobierno, sino que más bien apunta a una noción más amplia que abarca a las formas de estado y de gobierno juntamente. “Forma política” es, en alguna medida y según ciertos autores, una expresión equivalente a “régimen político” o a “sistema político”, entendiendo por régimen y por sistema a la organización efectiva y real de la convivencia política. La forma política, el régimen político o el sistema político se exteriorizan en las formas de estado y de gobierno, pero no se agotan en ellas, sino que, involucrándolas, las exceden.

Con esto, ya tenemos cinco formas de estado:



**EL TOTALITARISMO COMO FORMA DE ESTADO.**

Una mejor comprensión de las formas de estado se logra comenzando por el totalitarismo. En el cuadro de las formas de estado del inc. B), colocamos tres: democracia, autoritarismo, totalitarismo; quizás podrían reagruparse en dos: **estado democrático**, y estado **no democrático**, dividiendo al no democrático en: estado **autoritario** y estado **totalitario.**

La primera noción del **estado no democrático** se obtiene por la falta de reconocimiento de la libertad y los derechos del hombre; ese “no reconocimiento” puede consistir en una restricción que los comprime, o llegar a su total negación; lo primero s da en la forma de estado autoritaria; lo segundo en la totalitaria, De aquí en más, depuraremos la explicación. El **totalitarismo es antidemocrático**, es la antítesis de la forma de estado democrática.

Para entenderlo, despojémonos del sentido que **la palabra democracia** tiene como forma de gobierno, porque acá no estamos hablando todavía de formas de gobierno, sino de formas de estado. Si quisiéramos medir la distancia entre autoritarismo y totalitarismo (siendo ambas formas de estado “no democráticas”) diríamos que la forma autoritaria acentúa fuertemente e intensifica al poder frente a los hombres, y por eso, restringe la libertad y los derechos individuales, pero no llega a absorber totalmente la vida humana y social, ni a avasallar completamente la dignidad de la persona. El totalitarismo, en cambio, asfixia, sofoca y devora la vida humana y social, desconociendo la dignidad de la persona, y negando sus derechos y su libertad. Hasta acá, alcanzamos una idea de base: las formas de estado que relacionan al poder con el elemento humano o población, reflejándonos cómo se ejerce el poder frente a los hombres (en forma democrática, en forma autoritaria o en forma totalitaria) resuelven esa mima relación de acuerdo a la situación o status político que deparan al hombre dentro del estado. Tal situación o status puede ser de reconocimiento de su dignidad, libertad y derechos (democracia) o de no reconocimiento (autoritarismo si los restringe, totalitarismo si los niega).

Ello nos conduce a una segunda idea de base: las formas de estado, en cuanto organizan al estado y lo afectan en sí mismo, implican y encierran modos o estilos de convivencia política.

Como ya hemos dicho que todo estado se organiza y consiste en un régimen político conforme a ciertas pautas ideológicas (valoraciones, creencias, principios, doctrinas, filosofía política del régimen, etc.), hemos de abordar al totalitarismo desde ese primer punto de arranque. El hecho de que empíricamente el totalitarismo sea una forma de estado, presupone una toma de posición ideológica que sustenta a dicha forma y le imprime sus principios y concepciones políticas. En este orden de cosas, el totalitarismo es una cosmovisión política, una visión integral del hombre, de su convivencia, y del régimen político en que esa convivencia se desarrolla. Tal cosmovisión predica que el estado tiene en sí mismo su propia razón; es la “razón de estado”: el estado es un fin en sí mismo, existe para su propio bien y para su propia grandeza. Hay aquí reminiscencias de Hobbes y de Maquiavelo; en alguna medida, aunque después demarquemos su diferencia, se da cierta relación con el absolutismo político.

Si en las formas de estado de que tratamos está en juego el elemento poder, relacionado con el elemento humano, recordemos que el poder como energía o capacidad de acción que es puesta en. ejercicio por el gobierno, tiene una medida correlativa al fin: el poder existe para el fin; cuando el fin del estado se desborda y crece, el poder se ensancha, fortifica y aumenta en igual proporción. El poder del estado totalitario “lo puede todo” porque ideológicamente el fin del estado totalitario lo abarca todo. Y ésa es la fórmula o slogan que como herencia dejó **Mussolini** en su doctrina fascista: todo en el estado, todo para el estado, nada fuera del estado. Todo el ser y toda la vida del hombre se sumen en el estado, que lleva en su propia esencia su propia razón. No es ya el estado para el hombre, sino el hombre para el estado.

El totalitarismo es un **monismo triple**: monismo **sociológico**, monismo **político**, monismo **jurídico.** Decir que es un monismo significa **(“mono” quiere decir “uno**”) que en lo social, en lo político y en lo jurídico concibe una sola realidad primaria y básica, en función de la cual existen acaso otras realidades secundarias.

**Sociológicamente,** el totalitarismo es monista porque su ideología o cosmovisión supone que la realidad primera y fundamental es la sociedad; al hombre lo considera nada más que en función de la sociedad, negando que la persona sea la unidad o célula primaria de toda realidad social derivada; el hombre vale en cuanto parte o miembro de la sociedad, y no en cuanto persona por sí mismo (ya no se trata de afirmar que la sociabilidad es constitutiva del ser del hombre y que se da simultáneamente con él, sino de interpretar erróneamente que el hombre recibe su dimensión personal desde afuera, desde la sociedad en la que está inmerso). Es fácil dame cuenta que tal ideología deja al hombre sin vida propia, y significa imaginar a la sociedad como un vasto organismo del que el hombre es una parte o engranaje; de modo similar, erigir a la sociedad en realidad primaria o de base es exaltar y divinizar al medio social (a esto lo podemos llamar mesologismo), pudiendo ese medio social ser distinto según cada ideología totalitaria: lo será la raza, lo será la nación, lo será una clase social (por ej.: el proletariado); pero en cualquier versión que tomemos, al hombre se lo reputará y valorará en tanto sea parte o miembro de ese modio social, en tanto lo integre o componga, con hostilidad hacia los otros hombres que pertenezcan a medios sociales distintos.

**Políticamente,** el totalitarismo también es monista porque en vez de concebir al poder político como el poder social más alto y supremo, que coordina y .preside a los demás poderes sociales, lo erige monolíticamente como el único, absorbiendo o asociando a los otros en tanto le son adictos, y negándolos en tanto le son independientes o adversos.

**Jurídicamente,** el monismo totalitario maneja su propia concepción del derecho, afirmando que el derecho natural no existe, y que sólo existe el derecho positivo que el estado crea; ni siquiera tolera derechos positivos no estatales; dado este enfoque, en coordinación con los otros antes narrados, niega la dignidad intrínseca de la persona, y niega su libertad y sus derechos subjetivos. Si acaso el totalitarismo admite que el hombre sea titular de derechos individuales, supone que tales derechos le son otorgados o regalados por el estado (en tanto la democracia postula que derivan de la propia naturaleza humana y que el estado sólo se limita a “reconocerlos” en su derecho positivo, porque le son “debidos” al hombre por ser hombre en razón del valor justicia).

Como corolario, decimos que el totalitarismo es una **ideología transpersonalista**, o sea, que busca fines más allá de la persona, no para la persona, sino para satisfacer supuestos valores que se encarnan y realizan en el estado. Todo el ser del hombre es, de este modo, poseído y asumido por el estado. La expansión del poder político **aniquila inexorablemente** toda independencia personal.

En la estructura empírica del estado totalitario, la forma de estado inspirada y vertebrada por la ideología que acabamos de describir busca técnicas y estructuras que llevan a la práctica su punto de vista doctrinario; hay intervencionismo del estado en todos o en los más importantes ámbitos de la vida personal y social (la economía, la educación, la cultura, el trabajo, la profesión, el gremio, etc.); hay opinión pública regimentada, con impedimentos para que otras opiniones pública no oficiales nazcan y se difundan; hay copamiento de los medios de expresión; hay propaganda oficial favorable al régimen con prohibición o restricción de la no oficial; hay persecución; se instaura un sistema de partido único .—el oficial—, etc. La experiencia nos señala que en materia de persecución, el estado totalitario no suele tolerar a las iglesias, salvo cuando obtiene de ellas silencio, complicidad o adhesión; y atento que la ideología totalitaria encierra su propia mística, adquiere ribetes de una cuasi-fe religiosa, que se enemista con las religiones no politizadas que sostienen un sano espiritualismo independiente.

La ciencia política se ha ocupado de los totalitarismos a raíz de las formas contemporáneas con que aparecieron en este siglo. El régimen soviético surgido de la Revolución Rusa de 1917 e imitado luego por estados que de un modo u otro han entrado en su 6rbita de irradiación; el régimen n io ¿socialista instaurado en el **Tercer Reich** **Alemán por Hitler**, y el régimen fascista de **Mussolini en Italia** ofrecieron ámbito de estudio a la politología. Súmense a ello los autoritarismos de Portugal, España, Egipto, etc., etc., y puede entonces comprenderse por qué es fresca la investigación en estas formas de estado. No se trata de que antigua o anteriormente no hubieran existido; se trata de una captación mucho más reciente del fenómeno por parte del conocimiento científico.

En la historia política se estudia el absolutismo político. Si bien dijimos que hay una cierta proximidad entre él y el totalitarismo, cabe introducir con rigor científico algunas disparidades. Absolutismo significa ausencia de control sobre el gobernante, y ausencia de responsabilidad del gobernante frente a la comunidad. Puede ocurrir que el gobernante absoluto sea arbitrario, injusto o tiránico, como puede ser que ejerza el poder con moderación y justicia. Eso dependerá de su voluntad, de cómo sea la circunstancia social, cultural y política en la que actúe, de qué medios, resortes y posibilidades disponga, etc. Lo importante es entender que ese “cómo sea” el gobernante, y qué haga en uso del poder, será cuestión exclusivamente suya, exenta de control y responsabilidad: no habrá técnicas ni procedimientos para limitarlo o para obligarlo a rendir cuentas de su ejercicio del poder. De igual modo, no debe perderse de vista que el poder que ejerce el gobernante absoluto puede ser fuerte, intenso y activo, o débil y reducido; eso también dependerá de ciertos factores que unas líneas más arriba hemos ejemplificado. Un gobernante absoluto puede, por eso, intervenir poco en la vida personal y social de sus gobernados, o intervenir mucho. Pero el quantum de intervención, y las materias en las que interviene, quedan sujetos a su propia decisión, sin control ni responsabilidad. Es claro que el absolutismo, por esa misma ausencia de técnicas que buscan el contralor y la rendición de cuentas del gobernante, es proclive al totalitarismo, aunque no necesariamente desemboca en él.

En los estados antiguos, la ideología imperante ponía bajo poder del estado la totalidad de la vida personal y social, en todos sus aspectos y ámbitos, incluso el religioso y espiritual; el estado podía regular cualquier materia, y eso tanto en el caso de gobiernos absolutos cuanto en el caso de participación política de los ciudadanos (como ocurría en la polis griega y en Roma). En un cierto sentido, hay por ello un esquema totalitario, porque el estado “lo podía todo”, a pesar de que “todo lo que podía” hacer y hacía requiriera la intervención y participación populares (como —lo decimos otra vez— acontecía la polis griega y en Roma). Pero también, y sobre todo en Grecia, el concepto de que la plenitud de la vida del hombre se alcanzaba en el estado estaba mitigado por la idea de que el fin del estado es el bien común, o sea, lograr la convivencia buena y virtuosa de los hombres.

Estos matices son interesantes para caracterizar la tipología contemporánea de la forma de estado totalitaria, Con SUS similitudes y diferencias respecto de sus antecedentes históricos.

**CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.**

El tema y la clasificación de las **formas de gobierno** han sido mucho más antiguos en la ciencia política que el de las **formas de estado**. Las clasificaciones que nos recuerda la historia de las ideas políticas —sobre todo desde la de Aristóteles hasta la de Montesquieu— sólo tienen hoy un valor relativo, porque en la actualidad ya no se utilizan. Así por ej.: el criterio numérico para distinguir las formas de gobierno según que el gobernante sea **uno solo (monarquía**), un **conjunto de hombres (aristocracia**) o **todo el pueblo (democracia**), resulta demasiado simple y poco o nada empírico.

Aristóteles conjugó esta clasificación numérica o cuantitativa con un criterio cualitativo, atendiendo al fin para el cual el gobernante ejerce el poder. Y con las tres formas antes citadas compuso la categoría de las formas puras, en las que el fin buscado por el gobernante era el bien de toda la comunidad, tanto cuando gobernaba uno (monarquía) como cuando gobernaban varios (oligarquía) o todos (democracia).

Cada una de esas tres formas puras se convertía en impura cuando el fin perseguido por el gobernante ya no era el bien común sino un bien particular. Y así la monarquía se tornaba tiranía (cuando un solo gobernante gobernaba para su propio bien), la aristocracia se convertía en oligarquía (cuando el grupo de varios gobernantes atendía al bien de los ricos), y la democracia en demagogia (cuando el pueblo gobernaba para el bien de los pobres).

Con las tres formas puras de la clasificación aristotélica, Polibio elabora la forma mixta de gobierno, en la que se asocian y componen todas, aportando cada una su principio fundamental. La forma mixta, que según Polibio permitía superar el cambio permanente a que conducían las seis formas de Aristóteles (tres puras y tres impuras) en continuo ciclo, lograba la estabilidad, que él creyó descubrir y que elogió en la **república romana:** el principio de unidad propio de la monarquía se daba en el consulado, el principio de selección de la aristocracia en el senado, y el principio popular de la democracia en los comicios. La teoría de la forma mixta fue también acogida por Cicerón y por Santo Tomás.

Siglos más tarde, Maquiavelo introducirá una dualidad de formas: principados y repúblicas; y Montesquieu retomará la clasificación tripartita, pero con formas originales: monarquía, república (dividida en república aristocrática y república democrática) y despotismo.

En nuestros días, la clasificación de las formas de gobierno es bastante dispar según los autores. Algunos, que **dicotómicamente** (dicotomía – separación) hablan de una forma de gobierno democrática en oposición a una forma de gobierno autocrática, se aproximan más a la clasificación de las forma de estado.

Entre los criterios más difundidos, en correspondencia con las formas de gobierno reales que el mundo contemporáneo nos presenta, se halla el que toma en cuenta cómo son los órganos del gobierno en su composición, y cuáles son las relaciones de poder que se dan entre ellos.

Y así surgen dos formas principales: **a) la parlamentaria o parlamentarista**, que se llama “parlamentarismo”, y **b) la presidencial o presidencialista**, que se llama “presidencialismo”.

**1°)** El parlamentarismo toma su nombre del parlamento. ¿Por qué? Porque el órgano o poder ejecutivo es agente del parlamento.

¿En qué sentido? En el sentido de que para gobernar, el ejecutivo necesita que el parlamento le preste su apoyo o respaldo, que se exterioriza a través del voto de confianza que el parlamento otorga al ejecutivo. Cuando en lugar del voto de confianza el parlamento emite un voto de censura, el ejecutivo cae o renuncia. ¿Y cuál es el órgano o poder ejecutivo? El gabinete o ministerio, presidido por el primer ministro. Pero hay otro órgano, que está fuera de la trinidad clásica, o sea, que no forma parte ni del poder ejecutivo, ni del poder legislativo, ni del poder judicial: es el ¡efe del estado. El jefe del estado puede ser un rey (así en Gran Bretaña, en Suecia, en Noruega, en Dinamarca, etc.) o un presidente de la república (así en Italia, en Alemania Occidental, etc:).

Y ahora que tenemos el primer esbozo, podemos añadir:

**a)** En el parlamentarismo hay dualidad o división de jefaturas: una es la jefatura del estado (rey o presidente), y otra es la jefatura del gobierno (el primer ministro);

**b)** el poder ejecutivo es ejercido por el gabinete o ministerio, encabezado por el primer ministro; en el parlamentarismo suele llamarse “gobierno” solamente al poder ejecutivo;

**c)** el gabinete tiene responsabilidad política ante el parlamento; esto quiere decir que el parlamento tiene que estar de acuerdo con todo lo que hace el gabinete, que al parlamento le tiene que “gustar” la gestión política y administrativa del gabinete; el voto de confianza exterioriza ese apoyo; el voto de censura exterioriza la falta de confianza, que hace caer o renunciar al gabinete censurado;

**d)** el jefe del estado no tiene responsabilidad política ante el parlamento, o sea, es políticamente irresponsable; esto quiere decir que el parlamento no puede censurarlo, y que el jefe del estado no necesita la confianza del parlamento;

**e)** El gabinete o ministerio reí renda los actos del jefe del estado, y asume por esos actos refrendados la responsabilidad política ante el parlamento;

**f)** así como el parlamento apoya o censura la política del gabinete, y cuando censura obliga a cambiar el gabinete, así el jefe del estado dispone de un resorte importante, cual es el de disolver el parlamento; la elección de nuevos miembros del parlamento podrá originar una composición nueva y distinta del parlamento, y con ello dar pie a la formación de otro gabinete también distinto al anteriormente censurado;

**g)** por todo esto, hay que tomar en cuenta el papel importantísimo que en este juego y cotejo de fuerzas tienen los partidos políticos y el cuerpo electoral; normalmente, el primer ministro será el jefe o líder del partido mayoritario que ha triunfado en las elecciones, o un político que cuente con el apoyo de una coalición de varios partidos que, sumados, hagan mayoría suficiente.

Existe una forma de parlamentarismo a la que los autores llaman parlamentarismo negativo, condicionado, frenado o e8trangulado. En este parlamentarismo se atenúa la dependencia que el gabinete tiene frente al parlamento, o se refuerza la gravitación del jefe del estado con poderes políticos importantes. En tanto Gran Bretaña sigue siendo el tipo puro de parlamentarismo, aproximándosele mucho Italia, se suele incluir en el parlamentarismo negativo a las monarquías europeas de Escandinavia, Bélgica, Holanda, Alemania Occidental y Francia.

**2°) En el presidencialismo**, esa relación íntima entre el ejecutivo y el parlamento no existe. Tampoco hay dualidad o división de jefaturas; al contrario: la jefatura del estado y la jefatura del ejecutivo son asumida por el presidente de la república. Quiere decir que en el presidencialismo siempre hay un “presidente” que ejerce el poder ejecutivo, en tanto no siempre que hay presidente se da la forma presidencial (porque puede haber presidente en una forma parlamentaria —por ej.: Italia—). El presidencialismo no se caracteriza, entonces, por la existencia de un presidente, sino por la función que éste cumple, y por la forma de relación que tiene con el parlamento. Lo típico de esa forma de relación radica en que el presidente no necesita del apoyo ni de la confianza del parlamento; es decir, no hace falta que al parlamento “le guste” lo que hace el presidente. Por eso, el parlamento no puede censurarlo, y por eso el presidente no responde políticamente ante el parlamento por lo que hace. El presidente gobierna, administra y ejecuta libremente. En el presidencialismo puro, el presidente no tiene ministros (por ej.: Estados Unidos); en el presidencialismo híbrido o mixto, sí (por ej.: Argentina).

**3°)** Hay una tercera forma de gobierno, que se llama colegiada, y que no corresponde incluir en ninguna de las dos anteriores. El órgano o poder ejecutivo se puede formar (siempre con más de un individuo) de las siguientes formas: a) un hombre y un grupo de hombres b) dos hombres; e) más de dos hombres; esta última se llama **“directorial”** (por ej.: Suiza; Uruguay en la constitución de 1952; las Juntas y Triunviratos de la historia política argentina posterior a 1810).

Las formas de gobierno —que resuelven la pregunta de ¿Quién manda?— dependen sobremanera de la circunstancia histórica de, cada comunidad y de cada estado. Es difícil preferir abstractamente una a otra, precisamente porque todas y cualquiera son igualmente aptas cuando la situación empírica les permite funcionar eficazmente. La valoración que de ellas hacemos no está intrínsecamente ligada, por eso, al derecho natural o a la justicia, sino a la base sociológica y política que históricamente les sirve de apoyo. A diferencia de las formas de estado —en las cuales el totalitarismo es intrínsecamente injusto y debe ser repudiado---. las formas de gobierno ofrecen mayor neutralidad, y facilitan opciones que se resuelven más que por un criterio de justicia, por un criterio de adaptación al contorno real de cada organización política.

**LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.**

Nosotros hemos presentado a la **democracia como una forma de estado**, que nada tiene que ver con las **formas de gobierno**. No obstante, desde las clasificaciones griegas hasta muchas de las actuales, la democracia ha sido incluida entre las formas de gobierno. En la teoría de la democracia como forma de gobierno hay una profunda ideología de base: es la creencia y la afirmación de que el pueblo se gobierna y se “debe” gobernar a sí mismo, o sea, el gobierno propio, la identidad de gobernantes y gobernados.

Se puede, por eso, señalar que el primer supuesto ideológico de la democracia como forma de gobierno es el gobierno del pueblo o autogobierno; este supuesto fundamenta al siguiente: el pueblo es titular de la soberanía y del poder (en la versión francesa, l nación).

Si el pueblo se gobierna a sí mismo directamente, se habla de democracia pura o directa. Son muchos los autores que ponen como ejemplo a la polis griega. Si se gobierna, a sí mismo, pero no directamente, se añade un tercer supuesto a los dos anteriores: el de la representación. Y entonces se dice que los gobernantes representan al pueblo, y que el pueblo se gobierna indirectamente por medio de sus representantes. Sería la llamada democracia indirecta o representativa.

En la teoría de la democracia como forma de gobierno, la representación política aparece como el tercer supuesto o estadio, y tiene mucha importancia por la carga ideológica que acumula y arrastra. Dando por establecido y cierto que el pueblo se gobierna a sí mismo y que es soberano, se echa mano de una ficción jurídica: la **de que los gobernantes (o el gobierno) representan al pueblo**, y por ende, lo que hacen los gobernantes en ejercicio del poder se supone como hecho por el pueblo mismo,

Así como nosotros dijimos que “el estado” en cuanto es persona jurídica actúa por medio de representantes, y que esos representantes son los órganos o titulares del poder (gobernantes) que, al ejercerlo, imputan o atribuyen al estado lo que hacen, así la democracia popular imputa o atribuye al pueblo el ejercicio del poder que está a cargo de los gobernantes, a quienes por ficción considera representantes del pueblo.

A veces se ha sostenido que esa relación ficticia entre el pueblo y el gobierno representativo del pueblo, es la del mandato. Otras veces, se ha exaltado el valor de la elección de los representantes por parte del pueblo; de ahí que el sufragio tenga también un trasfondo ideológico de primer orden en la dogmática de la democracia como forma de gobierno, porque a través del sufragio se supone que el pueblo elige a sus representantes.

Cuando el electorado otorga al representante elegido por él instrucciones precisas sobre lo que debe hacer en ejercicio del poder, se habla de un mandato imperativo u obligatorio, porque el gobernante a quien se reputa representante del pueblo tendrá que sujetarse a las órdenes recibidas del pueblo. Cuando el pueblo no otorga instrucciones precisas, y el representante puede actuar libremente en el ejercicio del poder, sin obligación de atenerse a ninguna orden, se habla de mandato libre.

En la teoría de **la democracia como forma de gobierno**, la de la democracia como gobierno del pueblo, respira ideológicamente la pretensión de dar legitimidad al gobierno que se supone representante del pueblo, y de conferir al pueblo participación activa en la política. “Régimen representativo” y “gobierno representativo” se erigen, así, en símbolos imaginarios de una forma de gobierno que doctrinariamente apoya su legitimidad y su justificación en la creencia de que el pueblo retiene para sí el ejercicio del poder que delega en sus representantes.

**CRÍTICA DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.**

La teoría de la democracia como forma de gobierno es susceptible de crítica científica. A través de esta crítica se llega a advertir que tal supuesta forma de gobierno no existe ni puede existir. Por eso, nosotros hemos eliminado a la democracia de las formas de gobierno, y hemos estimado que es una forma de estado.

Decimos que no existe ni puede existir porque sus tres supuestos son científicamente falsos.

**a)** El pueblo no puede gobernarse a sí mismo; las funciones del poder no admiten el ejercicio multitudinario por parte de todo el pueblo. En este sentido, **Jiménez de Aréchaga** ha podido señalar que el autogobierno del pueblo es una hipótesis de laboratorio. Empíricamente, jamás el pueblo ha gobernado en ninguna parte ni en ninguna época.

**b)** El pueblo no es soberano; la nación tampoco. Sabiendo ya qué es la soberanía, no hace falta volver sobre el asunto.

**c)** La representación política de todo el pueblo por parte de los gobernantes no existe tu puede existir, porque para que un sujeto pueda ser representado, es imprescindible una cierta unidad en el mismo sujeto representado; se puede representar a un hombre, a una persona moral, a una persona jurídica, y hasta a una pluralidad de hombres siempre que tengan un interés concreto y común en el que la pluralidad se unifique; pero no se puede representar un conglomerado heterogéneo y con intereses distintos y hasta contrapuestos como es el pueblo. Pueblo es un nombre colectivo que designa a la totalidad de hombres que forman la población; el pueblo no es persona moral ni jurídica, ni coincide en un concreto interés común. Luego, no es susceptible de representación. A todo evento, si acaso lo fuera, tampoco habría necesidad alguna de utilizar la ficción de la representación; las ficciones en el derecho sólo se legitiman cuando es imprescindible usar de ellas para proteger un interés o derecho que de otro modo quedaría desprotegido (por ej.: suponer por ficción que el concebido ya ha nacido, a efectos de que pueda adquirir una herencia). Pues bien, esta ficción de la representación sólo se torna imaginariamente necesaria si se parte dogmáticamente del supuesto a priori de que el pueblo debe gobernarse a sí mismo; de lo contrario, ninguna falta hace inventar que los gobernantes representan al pueblo.

**LA FORMA REPUBLICANA.**

La forma republicana **suele** mencionarse con cierta autonomía entre las formas de gobierno. El término “república” derivado de la voz latina compuesta por las palabras “res” y “publica” (cosa pública o de todos) se usó por lo menos hasta Bodin como sinónimo de “estado”. Después pasó a reservarse para connotar una forma de gobierno. Y es así como Maquiavelo y Montesquieu han usado la palabra. Pues bien, la forma republicana se caracteriza por una serie de elementos, que la doctrina suele describir a través de las siguientes notas:

**a)** División de poderes**; b)** elección popular de los gobernantes; **c)** periodicidad en el ejercicio del gobierno; **d)** publicidad de los actos del gobierno; e) responsabilidad por esos mismos actos; f) igualdad de los individuos.

Sistematizando tales características, la república requiere el origen o la formación de los órganos del poder (gobernantes) a través de la elección por parte del pueblo; la renovación temporaria; el control popular de la gestión gubernativa que presupone el conocerla (publicidad) y el hacerla responsable.

**LAS FORMAS SEMIDIRECTAS.**

Entre la supuesta democracia pura o **directa**, y **la indirecta o representativa**, se colocan las formas **semidirectas** o **semi representativas**. Estas formas consisten en una serie de procedimientos a través de los cuales se consulta al pueblo sobre determinados asuntos políticos. Desde ya es bueno adelantar que, dentro del sufragio como técnica de participación popular (debemos hablar de participación del cuerpo electoral más que de participación de todo el pueblo), el sufragio puede ejercerse para “elegir” a los gobernantes o para expresar una opinión política sobre determinado asunto. Esto último es lo que configura las llamadas formas semidirectas.

Las formas semidirectas buscan, de este modo, facilitar la expresión política de los ciudadanos y darles participación en el proceso político, según el modo como se institucionaliza formalmente el sufragio. Las principales formas semidirectas son:

**1°) El referéndum,** que es la consulta al cuerpo electoral para que manifieste su opinión sobre un acto normativo (reforma de la constitución, ley, etc.). En suma, se somete a votación del cuerpo electoral una norma. El referéndum puede ser: **a)** **post-legem,** cuando se realiza después de sancionada la norma, ya sea para que adquiera vigencia si la mayoría se pronuncia afirmativamente, o para que la pierda si también la mayoría se expide por su derogación (en este último caso funciona como un veto popular); **b)** **antelegem**, cuando se realiza antes de que la norma sea sancionada, a modo de consulta; **c) facultativo**, si su realización queda librada a la voluntad y decisión de la autoridad competente; d) obligatorio, si su realización está imperativamente impuesta por la constitución o por la ley; **e) consultivo**, si se realiza nada más que para conocer la opinión política del cuerpo electoral, sin que el resultado obligue a hacer lo que resulta de esa consulta; **f) vinculatorio,** si el resultado de la consulta obliga a hacer lo que el pronunciamiento del cuerpo electoral ha decidido.

**2°)** El plebiscito se parece al referéndum en cuanto también implica una consulta al cuerpo electoral, pero no sobre un acto de índole normativa, sino sobre una cuestión política que es vital para el estado; por ej.: la adhesión a un gobernante, la anexi6n o independencia de un territorio, el otorgamiento de ciertos poderes al gobernante, etc.

**3°)** La iniciativa popular consiste en acordar al cuerpo electoral, o a una fracción del mismo, la facultad de proponer la sanción de una ley, su modificación o su derogación. Reviste dos formas: a) iniciativa con formulación de un proyecto articulado; **b)** iniciativa sobre la materia de la ley, pero sin elaborar el proyecto articulado.

**4°)** La destitución popular, revocatoria o Tecali, es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral o una fracción del mismo solicita someter a consulta la permanencia de un gobernante en el ejercicio de su función. Si el resultado final de la consulta arroja resultado contrario al desempeño de esa función por parte del gobernante éste cesa en su cargo.

**5°)** La apelación de sentencias es el procedimiento mediante el cual se somete a votación del cuerpo electoral una sentencia judicial que ha declarado la inconstitucionalidad de una norma.

69) El veto popular es el procedimiento mediante el cual se somete a decisión del cuerpo electoral si una ley que está en vigor ha de mantenerse o ha de ser derogada.

Las formas semidirectas cobraron auge en el 0stitucíoflatj5m0 de este siglo después de la primera post-guerra. Actualmente, ha decrecido mucho a euforia que despertaron Y el prestigio de que estuvieron ideológicamente rodeadas.

**LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE ESTADO.**

Ha quedado señalado que la democracia no es ni puede ser una forma de gobierno porque el pueblo no puede gobernarse a sí mismo, ni es soberano, ni es susceptible de representación. Eliminar a la democracia de entre las formas de gobierno es una depuración de la ciencia política. Ahora debemos rescatar a la democracia como forma de estado, o sea, descubrirla dentro del tema de ¿Cómo manda? Para eso, dijimos ya que hay que relacionar el poder con el elemento humano o población a efectos de saber “cómo se ejerce el poder en relación en los hombres”. Cuando el poder en relación con los hombres se ejerce respetando la dignidad, libertad y derechos de la persona humana, tenemos la democracia como forma de estado, o sea, un modo de ejercer el poder que da forma y estructura al estado mismo, al régimen político en sí mismo. El estado es democrático cuando el hombre queda situado dentro de la comunidad política en una forma dé convivencia libre, que asegura su dignidad, su libertad y sus derechos individuales. La democracia como forma de estado presupone una forma y un estilo de vida, que es la convivencia humana en justicia y en libertad. El estado es democrático cuando su poder, en la relación con los hombres que forman su población, se ejerce en forma respetuosa de aquella situación personal debida al hombre por imperio de la justicia. El estado no democrático se subdivide en dos tipos**: el estado autoritario, y el estado totalitario.**

---o---

**LECCIÓN VII**

**EL ESTADO UNITARIO, EL ESTADO DESCENTRALIZADO, EL FEDERALISMO Y LA**

**CONFEDERACIÓN.-**

* LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN.- SUS FORMAS:
* LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.-
* LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL.-
* LOS ESTADOS CORPORATIVOS.-
* EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO Y COMO DOCTRINA POLÍTICA.
* EL ESTADO FEDERAL: SU HISTORIA Y SU ESTRUCTURA FEDERAL, SUS BENEFICIOS.
* LA CONFEDERACIÓN: SUS FORMAS Y FUNCIONAMIENTOS.-
* EL ESTADO FEDERAL.-
* LAS AUTONOMÍAS O GOBIERNO REGIONAL O LOCAL, HOY EN AUGE.

**EL ESTADO UNITARIO**

El Estado Unitario, es aquel que estructuralmente se caracteriza y se la reconoce, por la centralización política, y que la competencia legislativa esta reservada a los órganos centrales, de tal modo, que si existen autoridades locales la descentralización, resultante solo alcanza a la ejecución de la actividad Estatal.

Por su parte, un politólogo conocedor de la materia como: **Ranelletti** dice: “Que el Estado Unitario es la forma, en que se realiza del modo mas perfecto la idea del Estado, porque en el, un “pueblo” es organizado sobre un único “territorio” y bajo un solo “Poder”.

Otro gran politólogo, Burdeau, dice: “que el Estado Unitario es aquel en el cual, la organización Constitucional responde a la triple unidad del Soberano, del Poder Estatal y de los Gobernantes, siendo además, el Poder Estatal uno, en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio, agregando que esa simplicidad teórica del Estado Unitario responde a una simplicidad análoga de la sociedad, que corresponde cada vez menos, a la realidad actual.

Los Estados Unitarios, tienen un solo Orden Jurídico valido para todo su territorio y cuyo Poder Político, se ejerce por la estructura central de gobierno, de modo que toda la actividad pública emana del centro y converge hacia él.

**DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO**

**CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.**

Centralización es lo opuesto a descentralización. Etimológicamente, “**centralizar**” quiere decir concentrar en un centro (e! centro sería el poder del estado). Descentralizar quiere decir separar del centro. El poder político está centralizado —dice Dabin— cuando la autoridad que rige al estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública.

“El poder está descentralizado (según Dabin), cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del estado —comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de Órganos escogidos por ellos e independientes del estado”.

Como noción elemental, la centralización niega que el poder del estado sea compartido o repartido, en tanto la **“descentralización”** consiste en admitir que grupos sociales —de carácter territorial o no— compartan el poder del estado con carácter público, y ejerzan esa porción de poder estatal sobre determinados lugares (descentralización territorial), o sobre determinadas materias o personas: (descentralización no territorial).

**FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN.**

La **descentralización,** según Dabin, puede llevarse a cabo con diferentes criterios o bases. Estamos siempre a nivel de descentralización política (porque la descentralización administrativa se mueve exclusivamente a nivel de la función administrativa).

**a)** **Una descentralización política** puede tomar como base al territorio; en esa descentralización, se toman distintas partes del territorio del estado para erigirlas o reconocerlas como unidades políticas autónomas con poder político. De este modo, el estado que esa pluralidad de unidades políticas componen, tiene un poder que reparte su ejercicio con los poderes de tales unidades. En la demarcación geográfica de cada unidad política habrá un poder local que se ejercerá sobre ciertas materias, en tanto el poder del estado se ejercerá en todo el territorio (también en el de las unidades políticas que lo componen) en otras materias. Desde ya adelantamos que la forma típica de esta descentralización política con base territorial es la federación o el estado federal. El tema del federalismo será objeto de estudio detenido un poco más adelante.

**b)** **Otra descentralización política** puede tomar como base la nacionalidad de los hombres. Supongamos que la población de un estado es heterogénea desde el punto de vista de su composición étnica, o sea, que esa población está formada por diversos grupos humanos de nacionalidad distinta. Esos grupos nacionales forman la población de un solo estado, pero tienen diferentes costumbres, diferentes estilos, idiosincrasias propias, culturas distintas, etc. Pues bien: no se trata de decir que cada uno de esos grupos es una nación, porque es sol4mente un conjunto de hombres de la misma nacionalidad; tampoco se trata de decir que esos grupos nacionales adquirirán organización política propia como nación dentro del estado cuya población forman.

La descentralización a que aquí aludimos sólo consiste en atribuir a cada uno de esos grupos nacionales la capacidad de regular políticamente por sí mismos las cuestiones que como nacionales les son propias, dejando al poder del estado la regulación de las que, sin tener relación con la nacionalidad, les son comunes con los demás grupos de otra nacionalidad. De este modo, cada grupo nacional tendría “su” poder político propio, pero no para regir todas las materias que interesan a los hombres de tal grupo, sino únicamente las que los afectan en virtud de su nacionalidad.

La competencia del grupo nacional (la parte de poder político cuyo ejercicio se le reconoce) no es una competencia en razón de las personas que forman el grupo, sino una competencia en razón de la materia, porque sólo alcanza a las personas de igual nacionalidad en cuanto tienen intereses solidarios, a título de nacionales, en las materias que hacen a ese título; en todo lo demás, la persona de los nacionales y los restantes aspectos y materias caen bajo el poder del estado que es común a todos los individuos de su población y de cualquier nacionalidad.

Tales gobiernos “nacionales” tampoco tienen una base territorial o geográfica, porque rigen determinadas materias no en razón del lugar donde viven los nacionales, sino en virtud de la índole “nacional” de esas materias.

**c)** **La tercera descentralización toma como base los intereses profesionales**. Así como a los grupos nacionales se les reconocía en el tipo de descentralización nacional el ejercicio de una “porción” del poder estatal para atender a las materias y a los asuntos vinculados a la nacionalidad de cada grupo, acá se reconoce a un grupo profesional en razón de su actividad, trabajo o función, el ejercicio de una “porción” del poder estatal para regular los asuntos y materias comunes a cada profesión, of ido o función.

Dentro de un cuadro de descentralización, los grupos de intereses se asocian al ejercicio del poder político para regirse can potestad pública. La dificultad estriba en organizar a esos grupos, en clasificar a los intereses, etc. Para que los grupos de interés cultural, económico, profesional, religioso, etc. puedan dar base justa a una descentralización política, parece menester que su organización no sea impuesta coactivamente por .el estado, sino que más bien surja espontáneamente en la propia estructura social. Sindicatos y corporaciones que deben su nacimiento exclusivamente al estado, no sirven para asentar una descentralización política justa y democrática. Ese parece haber sido el descrédito de los corporativismos enquistados en los estados totalitarios de este siglo (nacionalsocialismo y fascismo).

**d)** **Del cuadro antecedente acerca de las tres formas de descentralización política surge su propia naturaleza:** la descentralización política requiere necesariamente para su existencia que una “porción” del poder político o estatal sea ejercida fuera de un centro único de poder, y asignada o reconocida a otros centros de poder (grupos localizados territorialmente, como municipios, provincias, regiones; o grupos no territoriales, como son los grupos nacionales o los grupos profesionales de interés). De este modo, parte d la actividad o de las funciones del poder incumbe a tales grupos, Por eso, hablamos de un reparto o distribución del poder.

Ahora bien: este reparto o distribución, que da idea de divisi6n y separación, no debe confundirse con la clásica división o separación de poderes. En la descentralización política, el grupo con poder político aparece como un sujeto o una entidad de derecho público, habilitado para ejercer parte del poder estatal. En la división de poderes, un poder único reparte sus distintas funciones entre órganos de ese mismo poder, separados y distintos, de modo tal que hay un gobierno formado por varios órganos entre los cuales se divide el ejercicio de las funciones.

**En la descentralización política no hay un poder único:** el poder estrictamente estatal y su gobierno —que puede admitir la división en su seno— es compartido en algunas partes del territorio o en algunas materias sobre determinadas personas o intereses, por los grupos que con calidad de órganos de derecho público se erigen como otros tantos gobiernos, sin que haya súper posición entre ellos, porque unos actúan en un lugar, o en ciertas materias, sobro determinados individuos de la población, y otros en ámbitos geográficos, materiales o personales distintos.

La descentralización política siempre nos da, por eso, en el poder del grupo descentralizado, la nota o cualidad de autonomía. Y acá surge la diferencia con la descentralización administrativa —y no política—, porque mientras la descentralización política implica la existencia dentro del estado de grupos investidos de poder político que ejercen mediante órganos propios, y apareja por ende un pluralismo político, la descentralización administrativa se mueve solamente en el ámbito de la función administrativa y de los órganos de la administración pública, sin tener nada que ver con la unidad o la pluralidad política.

**La descentralización administrativa deriva de su autarquía, y no de autonomía.** El órgano descentralizado administrativo es un ente autárquico. Acá la palabra “autarquía” ya pierde la connotación política de autosuficiencia que tenía en la teoría de Aristóteles. La descentralización administrativa puede ser:

**a) territorial**, cuando el ente descentralizado tiene una dimensión geográfica (por ej.: la municipalidad de la capital federal en Argentina);

**b) institucional**, cuando la descentralización nada tiene que ver con el territorio, y el ente se descentraliza al solo efecto de prestar ciertos servicios públicos, o realizar la actividad administrativa.

Como se ve, la descentralización administrativa consiste en llevar a cabo la actividad de administración en forma indirecta, a través de órganos que tienen cierta competencia de iniciativa y decisión, y que gozan de personalidad jurídica como entes autárquicos.

**LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL.**

‘Una clase de descentralización política con base territorial dijimos que daba lugar a la forma de estado federal. Ahora bien, sin llegar a la tipificación del federalismo, hay una forma más limitada de descentralización política, también con base territorial, en la que el ámbito geográfico que se descentraliza es el **municipio.**

Todos tenemos alguna noción de lo que es un municipio, una comuna o una municipalidad. Se trata de un pequeño territorio, que puede ser urbano, rural, o ambas cosas a la vez, con una autoridad local, que se encarga de lograr un fin común a todas las personas que conviven en esa zona.

Para nosotros, esa autoridad local merece el nombre de “gobierno”, y el fin común que procura es un bien común público, con las características políticas que tal naturaleza suscita.

¿Es, entonces, el municipio un estado en miniatura? Tal vez no pueda sostenerse, con relación al municipio contemporáneo integrado dentro de una comunidad política mayor, que sea un estado. Estado sería la comunidad mayor de la que hace parte, pero pese a ello el municipio sería una comunidad política menor o inferior. El bien común público como fin del municipio abarca a todos los hombres que en él viven, y satisface todas las necesidades locales de esa convivencia, pero sin alcanzar la autosuficiencia y la perfección del estado.

Conforme a este punto de vista, la doctrina más moderna acepta en una de sus líneas más elocuentes, la naturaleza política del municipio. Por eso se habla de “régimen” municipal y de “gobierno” municipal.

Las constituciones más nuevas de las provincias argentinas (anticipadas ya en 1921 por la de Santa Fe) se enrolan, en líneas generales, en la tesis del carácter político del municipio, y lo organizan de ese modo, reconociéndole la cualidad de autonomía, propia de la descentralización política de base territorial.

Frente a esta posición, hay otra que no admite la naturaleza política del municipio, y por ende, niega que se trate de una descentralización política de base territorial. Sólo reputan al municipio como una organización administrativa, y dentro de ella, a lo sumo como una forma de descentralización administrativa territorial, con lo que el municipio sería nada más que un ente administrativo autárquico con personalidad jurídica. La personalidad jurídica del municipio proviene, en esta perspectiva, de aquella descentralización administrativa con nota de autarquía, en tanto en el anterior enfoque el municipio, siendo también una persona jurídica, inviste naturaleza política y goza de la cualidad de autonomía.

**LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL**

En la doctrina, y a veces en el derecho positivo de algunos estados, se conocen otros ámbitos territoriales más amplios o extensos que el municipio. Son las llamadas “regiones”. Cuando se habla de región, no se piensa normalmente en una demarcación geográfica artificialmente establecida por una constitución o una ley, sino en una demarcación geográfica que responde naturalmente a ciertas características físicas y huma4ias propias.

O sea que no interesa tanto la periferia, sino más bien el contenido regional con todos sus ingredientes culturales, socioeconómicos, etc. Diríamos que las regiones responden a alguna razón histórica en su origen, formación y desarrollo. Luego vendrá el derecho positivo a reconocerlas y demarcarlas.

Si en ese reconocimiento la región se erige como una entidad administrativa, la descentralización que sobre esa base se opere será administrativa; si la descentralización se lleva a cabo con carácter político y autonomía propia, el estado dejará de ser unitario para pasar a ser federal. La descentralización intermedia que se acentúa por sobre la pura administración, pero que no alcanza el grado político del federalismo, no tiene todavía encuadre preciso; así, la constitución de la República Española de 1931 hablaba de un “Estado Integral” compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones; tal calificativo de “integral” apuntaba a una tercera categoría, entre “federal” y “unitario”.

**Las formas corporativas.** Hemos visto una forma de descentralización política con base profesional o de intereses. Para comprender el tema, hay que captar el trasfondo ideológico que lo ilumina. Este trasfondo ideológico emplea la concepción de que el hombre no se inserta en el estado directamente, sino a través de grupos menores de los que forma parte en razón de su actividad; tales grupos forman un conjunto plural de sociedades intermedias entre el hombre y el estado.

Lo primero es reconocer a esas sociedades espontáneamente formadas. Pero tal reconocimiento puro y simple no iría más allá de la garantía del derecho de asociación; para llegar a la descentralización política sobre esa base falta andar mucho camino: falta llegar a reconocer a los grupos y sociedades que mencionamos, como entes de derecho público, y asociarlos al ejercicio del poder político, confiriéndoles competencia en las materias que hacen al interés propio de cada grupo o asociación.

En este umbral, ya podemos referirnos al corporativismo. Dentro de nuestra materia, interesa el corporativismo político, o sea, aquel que se refiere a una cierta organización del estado. El corporativismo político hace de las corporaciones la base de la organización política. La corporación es un organismo o una entidad primordialmente profesional, que agrupa a hombres que tienen un trabajo, oficio o actividad común. La palabra corporación viene de **“corpore”** o cuerpo, y connota la afinidad de los miembros por integrar un mismo “cuerpo” profesional.

Tal vez, vocablos más usados nos llevarían a hablar de **gremio,** y acaso, de **sindicato**, aunque con ello reduciríamos el marco de la corporación al ámbito exclusivamente obrero, dejando de lado al que, por oposición, denominaríamos patronal o empresario.

Ahora bien, el carácter fundamentalmente profesional de las corporaciones, yendo más allá de las sindicales u obreras, debe llegar a ambientes donde la “profesionalidad” casi desaparece, para reconocer también a corporaciones culturales como academias universidades; religiosas; sin, fines económicos o de lucro, etc.; y para abarcar la totalidad de “intereses” más allá de los estrictamente profesionales.

Una vez que se obtiene el marco corporativo, hay que ver qué se hace con las corporaciones, qué ubicaci6n reciben en el estado, qué competencias se les reconoce u otorga, qué forma de asociarlas al poder se establece, etc. En rigor, el corporativismo político es tal cuando de alguna manera, siendo variable la dimensión de aquellas competencias y la intensidad en la forma de asociar las corporaciones al poder del estado, tales corporaciones **participan en el ejercicio del poder.**

Si para montar la organización corporativa el estado toma en cuenta a los grupos y a los intereses que espontáneamente y por iniciativa de los hombres se forman y existen en la comunidad, limitándose a reconocerlos en su representatividad y pluralismo funcionales, el corporativismo se llama “corporativismo de asociación”.

Si, en cambio, es el estado el que artificial o arbitrariamente crea o establece por su propia voluntad determinadas corporaciones, a las que asocia al ejercicio del poder, estamos ante el **“corporativismo de estado”,** que es el difundido en los regímenes totalitarios de Alemania nacionalsocialista y de Italia fascista.

La solidaridad del corporativismo de estado con el totalitarismo ha hecho recaer sobre el corporativismo la repulsa de los pensadores democráticos. Pero no se debe extender a todo corporativismo la repulsa que merece solamente un tipo histórico conocido, cual es el corporativismo de estado que oficialmente implantaron los sistemas recién mencionados.

El corporativismo político se vincula con otros dos temas: **a)** el de la representación funcional, y **b)** el de la participación de las corporaciones en el poder.

**La representación funcional** se opone a la clásica representación política, en la que se supone que el gobierno representa al pueblo (o acaso a los partidos políticos), y en la que el ciudadano. es elector de los representantes. Desplazando tal representación política, o combinándola con la representación funcional, esta última pretende que los órganos gubernativos de tipo colegiado representen a grupos o asociaciones que pueden considerarse “de intereses” o profesionales.

Pero ¿de dónde van a surgir y cómo van a ser elegidos los representantes de esos grupos, para que se configure la representación funcional? Las técnicas pueden imaginar una serie nutrida de variantes; por ej.: que el propio grupo designe de entre sus miembros a los que van a integrar órganos del estado, sea directamente, sea mediante voto de los propios miembros del grupo; o bien que propongan candidatos, y de entre ellos el gobierno escoja a algunos; o bien que en vez de ser los partidos políticos los que proponen listas de candidatos para que el cuerpo electoral vote, sean los grupos, asociaciones o corporaciones los que confeccionen las listas sometidas a votación del cuerpo electoral, etc.

Una vez que mediante la representación funcional se componen determinados órganos gubernativos, q4eda por resolver qué competencia se les atribuye; así, por ej., si un parlamento con representantes de grupos y corporaciones tiene facultad de dictar las leyes; o si dentro del parlamento de más de una cámara se establece sólo una cámara funcional o corporativa; o si se crea un consejo corporativo con facultad de asesoramiento y no de decisión; etc.

Después de esta descripción, hay que dejar puntualizadas algunas advertencias:

**a)** La descentralización política con base funcional o de intereses, que implica reconocer a ciertos grupos con calidad de entes de derecho público un ejercicio fragmentario del poder político para regular sus intereses propios, no equivale al corporativismo, porque en el corporativismo político los órganos estatales que se forman con representantes de las corporaciones pueden tener competencia de asesoramiento o de decisión no sólo en las materias que hacen al interés de las corporaciones, sino en todas y en cualquiera de las que caen bajo el poder del estado. En la descentralización política de base funcional, cada grupo de interés regula con poder político “su” materia, en tanto los órganos gubernativos integrados con representación de las corporaciones no se ocupan de la materia de un solo grupo o corporación, sino de las comunes a todos, o aún de todas y de cualquiera dentro de las competencias estatales.

**b)** El corporativismo puede considerarse exclusivamente social cuando sólo se limita postular el agrupamiento de los hombres dentro del estado a través de formaciones sociales espontáneas por afinidad de intereses, actividad, profesión, etc. Puede considerarse **económico** cuando propicia corporaciones profesionales y económicas para equilibrar dentro de la economía, el comercio, la industria, etc., las fuerzas en juego y la competencia entre fuerzas desiguales. Finalmente, se convierte en político cuando traslada a la organización del estado la composición corporativa de la sociedad. O sea que si bien normalmente el corporativismo político (sobre todo si es un corporativismo de asociación y no un corporativismo de estado) presupone previamente al corporativismo social y económico, el corporativismo social y el corporativismo económico no tienen por qué llegar, ni llegan necesariamente, a estructurar un régimen político corporativo.

**c)** El corporativismo implica siempre la **representación funcional,** por lo menos en forma parcial, porque si las corporaciones no alcanzan a estar representadas en los órganos gubernativos el régimen corporativo no existe ni funciona. A la inversa, no toda representación funcional requiere ineludiblemente el andamiaje de un sistema corporativo, con lo que la representación funcional es más amplia y elástica que el corporativismo político y éste es sólo una forma de representación funcional.

Fuera de los corporativismos totalitarios de Alemania nacionalsocialista y de Italia fascista, el corporativismo político se ha institucionalizado en Portugal y en España, a partir de 1933 el primero, y progresivamente desde 1939 en adelante, el segundo.

**El sindicalismo.**

El Sindicalismo supera el puro fin parcial de una agrupación profesional u obrera dentro del área del trabajo o actividad gremial, para lanzarse a la transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas en beneficio del proletariado.

El sindicalismo, que como movimiento social y político corresponde al estudio de la historia política contemporánea a partir del siglo XX, puede encontrar algún entronque, aunque no imprescindible, con el corporativismo, en cuanto entre las corporaciones reconocidas o creadas existan las formadas por trabajadores, y denominadas sindicales. Pero no es el mero surgimiento ni la sola existencia de los sindicatos lo que define al sindicalismo, sino el incontenible fenómeno de la actividad sindical con repercusión política, es decir, el encuadre y la inserción del sindicato en el estado y en la política.

Por su especial característica, cabe destacar el sindicalismo revolucionario, que auspicia la lucha de clases para la liberación de la clase obrera; en este supuesto, no se trata de comprobar empíricamente que esa lucha existe, ni de explicarla u observarla como fenómeno social, sino de proponerla como medio loable para emancipar al proletariado oprimido.

Cuando el sindicalismo se resiste a colaborar con el estado y a insertar los cuerpos sindicales en el estado, buscando sus fines sin intermediarios, estamos ante la llamada “acción directa” de los obreros. A este tipo de sindicalismo se lo llama “apolítico”, no porque carezca de fines y repercusión políticos, sino porque los intenta al margen del poder político.

**EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO.**

Entre las formas de descentralización política hicimos alusión al federalismo. Para captar su sentido en cuanto doctrina y en cuanto forma concreta de organización del estado, es necesario anticipar en qué consiste.

El federalismo, o federación, es una forma de estado (y no una forma de gobierno) que pone en relación el elemento poder con el elemento territorio, o sea, que implica un modo de ejercer el poder en relación con el territorio. En cuanto es forma de estado, responde a la pregunta de ¿cómo manda?, y contesta: descentralizando el poder territorialmente. Por consiguiente, el federalismo es la forma de estado en la que el poder se ejerce descentralizándolo políticamente con base territorial. Es una descentralización política territorial.

Para ello, las distintas áreas o zonas geográficas que tienen calidad de unidades políticas o estados, entran a formar un estado común o una unidad política general, que nos permite decir que el estado federal unifica a varios estados miembros (unidad pluralizada), o que varios estados miembros componen un solo estado federal (pluralidad unificada).

Según sea, pues, la óptica que utilicemos, diremos que un estado se divide descentralizadamente en varias unidades políticas territoriales, .0 que varias unidades políticas territoriales se unen para integrar un solo estado. Cualquiera sea el punto de vista, el resultado es el mismo: una conciliación y un equilibrio entre unidad y pluralidad.

Con alcance equivalente, podemos hablar de dos fuerzas: una centrípeta, que actúa como factor 4e unión, y otra centrífuga, que actúa como factor de descentralización. La fuerza centrípeta atrae hacia un centro, que es la unidad federativa, con su poder y su gobierno; la fuerza centrífuga, desparrama y reparte el poder, pluralizándolo en los estados miembros de la federación.

En la federación, el estado federal es el “todo”, y los estados miembros son las “partes”. Estas partes reciben nombres distintos en el derecho comparado: en Argentina sé llaman provincias; en Norteamérica se llaman estados; en Suiza se llaman cantones; en Alemania se llaman lands, etc.

**El federalismo como doctrina política.**

Con este primer panorama, podemos abordar el federalismo en cuanto doctrina. La doctrina federal supone que la forma federal de estado representa una organización política favorable a la libertad y al pluralismo, porque distribuye jerárquicamente el poder en formaciones políticas autónomas que tienen un gobierno “local” y que, por eso mismo, compensan y limitan al gobierno “central” o general.

**La estructura del estado federal.**

A la doctrina o ideología federales, le sigue luego la técnica concreta de la organización de un estado a tenor de esa misma doctrina. Estamos ya, entonces, en el ámbito de la **forma federal de estado como estructura** efectiva de ese estado. Tal **estructura** responde a ciertas características, que dibujan la tipología del federalismo, o el tipo de estado federal. Esto quiere decir que si bien cada estado federal tiene “su” propia constitución, hay siempre en, todos los estados federales algunos rasgos comunes que responden a aquel tipo, con todas las variantes flexibles y propias. No se trata’ de estudiar cada federación en su particular estructura, sino de estudiar la estructura común a todas las federaciones en-lo que tienen de análogo; es decir, en lo que se parecen, y no en lo que se diferencian.

Es claro que la doctrina federal no puede erigirse con carácter absoluto o abstracto en un principio priori, porque en ese caso habría que sostener también absolutamente que la forma unitaria es siempre contraria a la libertad. Y no es así. La doctrina federal debe limitarse a señalar que cuando existen ámbitos territoriales donde la historia, la cultura, el medio, etc., han dado origen a un cierto localismo, se ha de reconocer a esos ámbitos el carácter de unidades políticas autónomas, para integrarlas como estados miembros en una federación.

Tal el caso —por ej.— del federalismo argentino, donde la formación histórica de las provincias imponía, como homenaje a la libertad, a la tradición, al localismo, la creación de un estado federal para establecer la unidad política del conjunto así predispuesto. En este caso, se trataría de crear un estado federal con unidades políticas histórica y cronológicamente preexistentes. Cuando un estado unitario se descentralizara políticamente para organizarse de ahí en más bajo la forma federal, las razones serían muy distintas. En suma, la doctrina federal no puede elevarse a la categoría de principio absoluto, sino que ha de encuadrarse en cada caso dentro de una especial y particular circunstancia histórica de lugar y de tiempo.

¿Cuál es esa estructura común o típica de todos los federalismos? ¿Cuáles las notas que presentan como lineamiento o esquema común?

**a) En primer lugar,** todo estado federal tiene esa forma de organización porque su constitución así lo establece. O sea, que un estado es federal en razón, de su constitución. La base del federalismo es siempre la constitución del estado, que da forma de ordenación jurídica al principio político del federalismo.

**b) En segundo lugar,** el ordenamiento constitucional del estado federal presenta una estructura de triple relación entre la federación y sus partes, es decir, entre la unidad federativa que esas partes componen, y las partes que tienen calidad de estados miembros.

Tales relaciones son:

**b.1)** **Relación de subordinación**, en virtud de la cual el orden político y jurídico del estado federal (la constitución federal) es supremo, y obliga a que el orden político y jurídico de cada estado miembro (la constitución local) sea compatible con el orden federal. Hay una razón de coherencia y congruencia para imponer tal armonía: la unidad pluralizada o el pluralismo unificado exigen que en los lineamientos fundamentales del todo y de las partes haya una coincidencia mínima. Por eso, las constituciones locales deben atar de acuerdo con la constitución federal y no deben violarla en — principios y estructuras fundamentales.

La constitución federal tiene primacía o prelación sobre las locales. Se trata de un plano superior, que subordina a los inferiores. En qué aspectos y contenido debe darse esa subordinación es ya una cuestión propia de la organización concreta de cada federación: cada constitución federal señala el condicionamiento y la subordinación, que le deben las constituciones de los estados miembros.

**b.2) Relación de participación**, en virtud de la cual los estados miembros toman parte de alguna manera en las decisiones del estado federal. Para el funcionamiento de esta relación, lo más común es establecer un órgano del gobierno federal en el que haya representantes de los estados miembros, de modo tal que en las decisiones que tal órgano adopta colaboren los estados miembros. Lo habitual es que ese órgano sea el parlamento o congreso, una de cuyas cámaras (normalmente llamada senado) se forma con representantes de los estados miembros. Al igual que en la relación de subordinación, cada constitución establece la forma de llevarse a cabo la relación de participación; ésta puede ser más amplia e intensa, y alcanzar —por ej.— al procedimiento de reforma de la constitución federal, en el que los estados miembros colaboran formulando o proponiendo la iniciativa, o ratificando la reforma efectuada.

**b.3) Relación coordinación**, en virtud de la cual se reparten o distribuyen las competencias entre el estado federal y los estados miembros, estableciéndose qué le corresponde hacer o no hacer a uno y a los otros. El poder del estado federal y el poder de cada estado miembro tiene así, en sus respectivas funciones y en los órganos que las ejercen, su marco de actuación válida.

Cuando la mayor parte de las competencias se reserva a favor de los estados miembros, el pluralismo y la fuerza centrífuga se acentúan, y el federalismo es más intenso; cuando la mayor parte de las competencias incumbe al estado federal, la unidad y la fuerza centrípeta prevalecen, y el federalismo es más débil. Según sea, en el funcionamiento del federalismo, la oscilación y el desplazamiento de las competencias, así será la dinámica de ese federalismo, inclinándose los platillos de la balanza a un lado o al otro.

Suelen llamarse **competencias reservadas**, a las que pertenecen a los estados miembros; competencias delegadas, a las que pertenecen al estado federal,’ porque los estados miembros se las han transferido a través de la constitución federal; competencias concurrentes, a las que pertenecen tanto al estado federal como a los estados miembros; **competencias prohibidas**, a las que no pueden ejercer los estados miembros, o el estado federal, o ninguno de ambos. Las competencias reservadas y las competencias delegadas, en cuanto son de los estados miembros y del estado federal respectivamente, se consideran exclusivas de quien las posee, en oposición a las concurrentes.

La unidad total de la federación, compuesta por los estados miembros que son sus partes se considera **permanente e indestructible**, porque esas partes no pueden separarse voluntaria ni unilateralmente. Pero a esas mismas partes también se las reputa indestructibles, en cuanto sin su consentimiento no se las puede privar de la calidad y del status que tienen como estados miembros. La unión pluralizada que la constitución del estado federal establece tiene, pues, carácter indisoluble.

**La garantía federal.** Si los estados miembros que integran una federación deben subordinación a la estructura jurídico-política de la misma, el estado federal tiene por su parte una obligación recíproca a través de su gobierno, cual es la de deparar u otorgar’ a aquéllos la llamada garantía federal. El estado federal debe garantizar, preservar mantener la integridad de la federación y de cada una de sus partes, asegurar la inviolabilidad del territorio de cada uno de los estados miembros y el funcionamiento de sus instituciones propias, defenderlos del ataque exterior y del ataque de otro estado miembro, etc. En definitiva, se trata de resguardar la existencia política de las unidades integrantes de la federación, y la armonía y cohesión del conjunto total que forman.

La intervención federal es un medio y remedio que emplea el estado federal para que no se rampa la coherencia del todo y de sus partes, para que las partes no alteren la congruencia del sistema, para que no se distorsione ni disloque su estructura, etc. Por eso, a veces y según los casos la intervención federal podrá tener carácter de sanción, de conservación, de reconstrucción, de defensa, etc., pero siempre llevará en sus fines, no el avallasamiento a los estados miembros, sino precisamente lo contrario: el cuidado de que la unidad y la pluralidad se concilien.

**Origen histórico y constitucional del estado federal.**

Si dijimos que todo estado federal es tal porque su constitución así lo ha establecido, tenemos en claro que la base o el origen lógico de una federación es siempre constitucional, en cuanto proviene de la Constitución. Otra es la cuestión del origen histórico o cronológico, que trata de averiguar por qué tal o cual constitución se escogió para la forma federal, y no la unitaria. En este segundo tema se trata, entonces, de las fuentes históricas, de la génesis y la filiación de cada federalismo. Es decir, de saber de dónde ha surgido en un estado concreto la forma federal que corno contenido asumió la constitución de ese estado.

**La dinámica del federalismo.**

Como todo estado es dinámico, el estado federal también lo es. La dinámica del fe4eralismo consiste en el proceso o movimiento que sufre la federación, y a través del cual las relaciones que se dan dentro de su estructura se ajustan, reajustan, transforman, deforman o cambian.

Hay quienes opinan que todo federalismo es una forma inestable, transitoria e intermedia, por cuyo motivo, o concluye hacienda prevalecer la fuerza centrífuga de dispersión que separa e independiza a las partes, o deriva a la unificación total con predominio de la fuerza centrípeta convirtiéndose en estado unitario.

Pensamos que ese punto de vista peca de extremo, y que no se puede generalizar ni como una ley histórica ni como una ley sociológica. La experiencia no nos demuestra que siempre ni necesariamente acontezca tal cosa.

Lo que sí parece exacto es afirmar, en torno de una observación empírica de los federalismos contemporáneos, que en todos ellos se ha dado y se da una tendencia a la progresiva centralización, que sin destruir la estructura federal, refuerza y acrecienta al estado federal por sobre los estados miembros, incrementando el poder del primero, debilitando o cercenando el poder de los segundos, etc. El desplazamiento del centro de gravedad hacia el poder del estado federal, con el consiguiente robustecimiento de éste, es a lo sumo un debilitamiento del federalismo, pero no su necesaria desaparición, en tanto la fuerza centrífuga del pluralismo conserve energía para resistir a la absorción.

**Confederación y estado federal.**

La federación no debe confundirse con la confederación. Si en algunos casos las palabras se han empleado como sinónimas, la distinción de los conceptos impide la equiparación. Vamos, por eso, a analizar las diferencias.

**a)** La confederación es una **unión o alianza entre estados soberanos e independientes** que se lleva a cabo mediante un pacto o contrato, para fines parciales y determinados: protección mutua, defensa, paz, comercio, etc. En la confederación, el origen lógico y el origen histórico coinciden: es siempre un pacto. Y un pacto de derecho internacional, por lo que la confederación se ubica más en el marco del derecho internacional que en el del derecho político y constitucional. La federación, al contrario, tiene como origen lógico a una constitución. La unión que surge de la confederación no llega a crear un estado único y nuevo con los estados miembros que se confederan; existe y subsiste como mero vínculo o alianza entre ellos, sin alcanzar la categoría de un sujeto o persona de derecho en el ámbito del derecho constitucional o interno.

**b)** La confederación establece uno o varios órganos permanentes para ocuparse de los objetivos propios de ella. A tal órgano suele considerárselo con una dieta de representantes de los estados confederados, y su competencia se limita a las facultades taxativas otorgadas por el pacto confederal. En el estado federal, al contrario, hay un poder con plenitud de competencias, y con funciones y órganos que caracterizan estrictamente a un verdadero gobierno federal.

**c)** Las competencias del órgano confederal se ejercen **sobre los estados miembros**, y no sobre la población de éstos; tanto es así que los estados miembros pueden oponerse a las decisiones del órgano confederal mediante el llamado **derecho de nulificación**. En el estado federal, su poder se ejerce y recae directamente sobre toda la población del estado en las cuestiones que por razón de materia, personas o lugares son de su competencia, y los estados miembros no pueden oponerse a las decisiones del gobierno federal.

**d)** En la confederación, los estados miembros retienen **su soberanía y su personalidad internacional**. En la federación, prevalece doctrinariamente la tesis de que sólo es soberano el estado federal, siendo sólo autónomos, sus miembros. Estos carecen de personalidad internacional, la que es investida exclusiva y únicamente por el estado federal.

**e)** Los estados miembros de una confederación pueden se pararse unilateral y voluntariamente de la misma; es el derecho de secesión. Pueden también negarse a aplicar y cumplir las decisiones del órgano confederal; es el derecho de nulificación. Ni uno ni otro existen en el estado federal.

Ejemplos de confederación encontramos en los Estados Unidos de Norteamérica entre la independencia de las colonias inglesas (1776) y la constitución federal (1787) ; en Suiza entre 1815 y 1848; en Alemania entre 1815 y 1871. Argentina no fue nunca una confederación, aunque ciertas opiniones si lo afirman con respecto al período anterior a 1813; y tampoco lo es después de la constitución de ese año, pese a que entre los nombres oficiales del estado que esa constitución reconoce figura el de confes1eración. Tampoco lo es Suiza, no obstante que oficialmente se denomina también Confederación Helvética. Tanto Argentina como Suiza son estados federales, al igual que Estados Unidos de -Norteamérica, México, y Venezuela, Brasil, etc.

**EL ESTADO FEDERAL**

Es aquel que esta integrado por varios Estados, cuyo vinculo de Unión es la Constitución, y el órgano, o los órganos centrales tienen un perfil Corporativo, donde únicamente el Estado Federal, es depositario de la Soberanía.

El término Estado Federal, nació en Alemania, cuya denominación es **(Bundestag)** en la vigencia de la Confederación Renana y con posterioridad en la primera histórica Constitución de 1787 en Norteamérica.

En Europa y en América se conformaron seguidamente, un número interesante de Estados Federales, entre los que se encuentran: Suiza, Alemania, Argentina, Brasil, Venezuela, México. Asimismo, adoptaron el sistema federal algunos estados integrantes de la Commonwealth como Canadá, India, Paquistan y Australia.

Según el politólogo Friedrich, “el Federalismo es una parte integrante del constitucionalismo moderno”, agregando “una estructura Política Federal establece una división espacial o territorial de poderes, aparte de la funcional. Tal división opera como restricción bastante eficaz, contra el abuso a los poderes gubernamentales por las autoridades centrales.

También son Estados Federales, aquellos en los que coexisten normas jurídicas validas para todo su territorio, y normas jurídicas validas para porciones del mismo y en los que el Poder Político, es compartido por el Gobierno Central, y/o, Gobierno Federal y por los Gobiernos Locales, afirma el profesor Linares Quintana.

En la práctica, el Estado Federal debutó en la historia política Norteamericana y Mundial, con la Constitución de 1787, logrando establecer un esquema Jurídico Político capaz de armonizar la vivencia de Estados Individuales, con la construcción de una Institución Superior, que integrando a todos ellos, les diese mayores posibilidades de defensa común, sin menoscabar la libertad, ni anular su original individualidad.

Esta descentralización Jurídico Política, fue copiada por varios Estados europeos y Latinoamericanos, entre los cuales están, por una parte Alemania y Suiza, y por la otra Venezuela, Brasil, Argentina, México.

La aparición en el mundo de la política, del Estado Federal genero en nuestra ciencia, una serie de problemas que cayeron y caen, en forma de cataratas, originados por la cohabitación dentro del mismo territorio de dos esquemas gubernativos diferentes, como lo son: el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. El esquema de organización federal en Norteamérica, obedeció a la necesidad práctica, de encontrar un sistema político que permita la existencia de los Estados particulares, con la de una entidad superior, con facultades para bastarse a sí misma, y no existiendo experiencias conocidas, más que el Estado Unitario y el Estado Federal, las que no llenaban las expectativas.

Se planeo y se analizo entonces, la manera de sistematizar jurídicamente, a naciente sociedad política de modo que no afectara el particularismo, de los pequeños Estados ya existentes, pero que les diera al mismo tiempo mayor, poder y territorio, en base a la formación de una institución superior. Objetivos que fueron felizmente logrados con la forma federal de Estado, que aparece en la conjunción armónica de dos tendencias opuestas, la una a la unidad y la otra a la diversidad.

Y así nació en el año 1787, la Constitución Norteamericana, que consiste en el documento escrito y codificado más antiguo del mundo, estructurando una nueva forma política, creando “una asociación de estados organizada de tal modo, que los poderes están divididos entre un gobierno general, que en ciertas materias es independiente de los gobiernos de los Estados asociados, y, por otro lado, gobiernos estaduales que en ciertas materias, a su vez, son independientes del gobierno general.

El Estado Federal cuenta con un alto porcentaje de descentralización Política y Jurídica, permitiéndole a cada sector de territorio establecer sus propias leyes, que versan sobre materias que no son objeto de la Legislación General y dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal, como administrar justicia por sus propios tribunales, elegir a los funcionarios públicos de carácter representativo, cobrar los impuestos y ejecutar actos de gobierno y administración central.

También la descentralización Jurídico Política concede a las instituciones regionales, como los Estados, Provincias, Departamentos, Distritos, etc., la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias y ejercer parte de Poder Ejecutivo, que no estén reservadas al Poder Central.

Por último, no hay duda de que el federalismo puede resolver el problema de combinar la diversidad regional con la unidad nacional y obrar, además, como garantía de libertad para los grupos y las personas.

**LOS ESTADOS REGIONALES**

El Estado Regional, es aquella forma de Estado intermedio, o sea ni unitario, ni federal, caracterizado por la autonomía regional, idea que fue presentada en las cortes Constituyentes de la República Española.

En algunos ‘Estados Regionales”, el ordenamiento sectorial, es regla común para todo el territorio, motivo por el que su espacio terrestre, se encuentra dividido totalmente en regiones autónomas.

Un ejemplo de tales esquemas políticos lo encontramos en la Alemania de los años 1933 — 1934. Y también en los dictados de la Constitución Italiana de 1947, en la cual, una parte de su territorio estuvo dividido en regiones, para luego abarcar todo el País.

La región, constituye una parte determinada y delimitada de un territorio, sin tener en cuenta sus dimensiones, debiendo tener muy en vista, que pueden existir y existen, regiones geográficas, militares, económicas, y jurídico políticas.

Como ejemplo institucional, podemos mencionar a la Constitución Española de 1931 y la italiana de 1947, donde la autonomía que poseen Y la potestad legislativa es de carácter Estatal, con las limitaciones que le otorga la Constitución Nacional. Por tanto la Constitución Española establecía la” Forma de Estado “ en su artículo primero, como “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones”, lo que ratificaba el artículo octavo, al disponer que el estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estaría integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía, mientras los artículos 11 y 12, establecen que si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma, para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado Español, debían presentar su estatuto, requiriéndose para su aprobación el cumplimiento de varios requisitos.

Por su parte Italia tuvo su Constitución que fue sancionada luego de la derrota de Benito Mussolini, en la segunda guerra mundial, el 27 de diciembre de 1947, estableciendo en su artículo quinto: “que la República es una e indivisible y que “reconoce y favorece las autonomías locales” como “las regiones, las provincias, las comunas”.

También Francia tuvo su Constitución, firmada el cuatro de octubre de 1958, disponiendo en su artículo segundo que: “Es una República indivisible, mientras que en su artículo séptimo, dice: Que las colectividades territoriales de la República son las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar, y toda otra colectividad territorial, es creada por la ley, que las colectividades territoriales se administran libremente por consejos electivos, en las condiciones previstas por la ley, y que en los departamentos y en los territorios, el delegado de gobierno tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el cumplimiento de las leyes”.

---o---

**LECCIÓN VIII**

* EL ESTADO Y LA IGLESIA: LA RELACIÓN DE SU UNIDAD Y SU SEPARACIÓN:

LA PRIMACÍA DE LO ESPIRITUAL.-

* EL PODER DE LA IGLESIA EN FORMA DIRECTA E INDIRECTA Y LAS CUESTIONES MIXTAS.-
* LA SEPARACIÓN DE LA IGLESIA Y EL ESTADO EN EL MUNDO Y EN EL PARAGUAY.-
* EL ESTADO DEL VATICANO Y EL RÉGIMEN DE PATRONATO.

**EL ESTADO Y SUS RELACIONES CON LA IGLESIA**

El Estado, comprende en su existencia, un complejo sistema de vínculos dentro de una sociedad integral, capaz de comprender a los individuos y a sus corporaciones, en todos los aspectos de la interacción humana.

De esto resulta, que solo hay un esquema de relaciones entre las Iglesias de los diferentes cultos y el Estado, que consiste en la total sujeción jurídica de las Iglesias al Estado. En otras palabras, un orden de relaciones igual al existente entre el Estado y las Sociedades Especiales de carácter Económico, Político, Científico, Artístico, Social, Cultural, Deportivo, o de cualquier otra índole, que funcionen dentro del espectro territorial.

En efecto, desde el punto de vista jurídico, no existe ninguna diferencia entre las comunidades religiosas y las demás agrupaciones especiales, y consecuentemente, todas ellas están obligadas a respetar las Leyes de la República, que definen el marco de desenvolvimiento.

Y por el hecho de ser el Estado, una institución Soberana, asume su imperio dentro de su territorio y ejerce el monopolio de la coacción física y legal, sobre todas personas y corporaciones que intenten resistir su autoridad, para lo cual ostenta un poder supremo, exclusivo, e irresistible, que no puede ser desacatado individual, ni colectivamente, por tanto lo mismo da que sean instituciones religiosas o civiles.

Entendemos así, que las Instituciones Eclesiásticas, desde un punto de vista objetivamente jurídico, como sociedades especiales, con sus fines y objetivos establecidos, están sometidas a la autoridad de las Leyes, y al Estado y ocupan con respecto a él, una posición subordinada.

No logramos entender entonces, las ideas y pretensiones, de quienes aspiran a ubicar a las Iglesias, en pie de igualdad con el Estado, con niveles de negociación de “poder a poder” por medios de instrumentos como concordatos, o similares, que establezcan delimitaciones de competencias, derechos y obligaciones, entre las Iglesias y el Estado.

El Estado le garantiza, o debiera garantizarle, a los distintos Credos religiosos por intermedio de su ordenamiento Jurídico, Político y de Seguridad, la pacifica predicación de su evangelio y sus enseñanzas, siempre de acuerdo a la ética, la moral y al orden público. Lo que hace sobrentender, que esta vedado a todas las iglesias apartarse de su misión religiosa, y arrogarse atribuciones propias del Poder Político, contraviniendo el ordenamiento jurídico del Estado.

Por último, podemos especificar desde el punto de vista técnico jurídico, el Estado es una sociedad total, dentro de la cual funcionan diversas sociedades menores, encargadas de obtener sus finalidades especificas, y entre ellas están las iglesias.

**EL PODER TEMPORAL Y EL PODER ESPIRITUAL. Separación y relación de lo temporal y lo espiritual.**

El tema de la relación entre poder temporal y poder espiritual tiene múltiples conexiones, entre ‘las que cabe contar la de política y religión, y la de estado e Iglesia.

Es bien sabido que en la edad antigua, y basta el advenimiento del cristianismo, la religión está adscripta a la política, o sea que el estado abarca también en su jurisdicción y en su poder la vida religiosa de los hombres. Diríamos que lo temporal y lo espiritual se hallaban confundidos en el estado. De ahí que en muchos casos, el mismo gobernante haya investido la autoridad de sacerdote o de pontífice del culto. Adelantando el uso de la palabra “iglesia” a la época pre-cristiana, hay quien ha afirmado que el estado antiguo era también y a la vez iglesia.

Desde el cristianismo, cuyo aporte político se estudia en la historia política, se deslindan y separan nítidamente dos ámbitos, dos jurisdicciones y dos poderes o potestades: lo temporal y lo espiritual. ¿Qué es lo temporal, y qué es lo espiritual?

Poder temporal equivale a poder político, a poder del estado, a **poder civil**, en oposición a **poder espiritual**, que equivale a poder religioso. Lo temporal no debe confundirse con lo material; el poder temporal se ocupa de los negocios y asuntos que hacen a la vida humana en el “tiempo”, en el mundo, abarcando muchos aspectos que ‘no son estrictamente materiales (por ej.: la educación, la cultura, etc.); el poder espiritual se ocupa de los asuntos que conciernen a la vida humana en su dimensión espiritual y religiosa, tanto en este mundo, como en relación con el fin último del hombre, más allá del tiempo y del mundo, en la vida eterna. Para la perspectiva cristiana, lo espiritual se vincula a lo sobrenatural, a lo que por mérito de la gracia, trasciende y eleva a la naturaleza humana.

Cuando la nueva religión cristiana se institucionaliza en Iglesia, el poder espiritual o religioso va a ser el **poder de la Iglesia**, separado, independiente y distinto del **poder del estado**.

¿Y qué es lo que el cristianismo separa y deslinda cuando junto y frente al estado y al poder temporal establece la Iglesia y el poder espiritual?

Separa y deslinda dos jurisdicciones u órdenes de relaciones: una en el **ámbito político**, otra en el **ámbito religioso**. Desde el cristianismo, el estado ya no va a ocuparse más de los asuntos que hacen a la vida espiritual y religiosa del hombre; el fin último —sobrenatural y divino— del hombre no va a entrar en el fin temporal y político del estado; el estado tendrá su fin propio de bien común público, y no deberá entrometerse en el fin religioso del hombre y de la Iglesia. Para atender a la vida espiritual y religiosa de los hombres, al bien religioso y a la salvación, la Iglesia tendrá una jurisdicción específica y un poder propio, no derivado del estado, sino originario de ella misma.

Cualquiera se da cuenta en seguida de que si basta el cristianismo el estado antiguo se ocupaba de la vida religiosa del hombre, y desde el cristianismo ya no lo hace más, “algo” ha salido fuera del marco de su jurisdicción, para entrar en el ámbito de otra jurisdicción distinta: lo que ahora hace y debe hacer la Iglesia, ya no lo hace ni lo debe hacer el estado. Este es el gran aporte cristiano:

el establecer una división entre lo temporal y lo espiritual, que significa una limitación al estado y un beneficio para la libertad de los hombres. El estado no podrá ya penetrar en la conciencia y en la vida espiritual y religiosa de los individuos; ese sector que antes le pertenecía y que integraba su jurisdicción, le queda sustraído definitivamente La libertad de la conciencia religiosa del hombre frente al estado va a ser, acaso, el primer derecho individual con que el cristianismo frenará al poder político.

Venimos hablando de distinción, deslinde, separación o división entre **lo temporal y lo espiritual**. Creemos que queda claro el sentido de tales palabras: distinguir, deslindar, separar o dividir lo temporal de lo espiritual quiere decir que hay dos ámbitos o jurisdicciones, cada uno con su fin propio y específico, y con su correspondiente poder para cumplir ese fin, de modo tal que las relaciones humanas y sociales que hacen a cada una de esas áreas pertenecen, por su materia propia, y en forma privativa y excluyente, a la organización política o a la comunidad religiosa.

**Sin embargo**, el **deslinde o la separación** no significan divorcio ni incomunicación, por la sencilla razón de que si bien el fin y el poder propios de cada jurisdicción se individualizan recíprocamente en forma clara, los hombres a quienes ese fin atañe y a quienes cada poder se dirige, son los mismos, porque forman parte a la vez del estado y de la Iglesia. Además, el fin del estado —que es el bien común público— no debe entorpecer ni dañar al fin último del hombre, porque si es cierto que el bien común público debe suministrar a los hombres la posibilidad de satisfacer todas sus necesidades y de desarrollar su personalidad, en ningún caso puede ser obstáculo para que la persona alcance su destino sobrenatural de perfección y de salvación.

Compréndase bien lo que afirmamos: el bien común público no se identifica ni confunde con el bien espiritual y religioso, y por ende, no le toca al estado promover ni lograr este bien espiritual —que es fin propio de la Iglesia; pero ha do abstenerse de interferirlo, menoscabarlo o violarlo. Y ello, sencillamente, aunque más no sea por la razón elemental de que al ser el estado la única forma de convivencia humana posible, desde esa misma convivencia y desde su organización política el hombre ha de poder lograr todo lo que hace a su naturaleza humana, incluso la perfección espiritual y la salvación eterna.

**Tesis e hipótesis.**

Toda la línea de doctrina del cristianismo, y dentro de ella principalmente la doctrina pontificia, se han ocupado de la relación entre el estado y la Iglesia, tratando de resolver la separación - pero también la conexión— entre lo temporal y lo espiritual. En esa línea, se ha dado en llamar “tesis” al tipo o modelo ideal que señala cómo debe ser la relación entre el estado y la Iglesia. Añadiríamos que la tesis presenta como deseable y perfecto a “el estado católico”. A este respecto, es útil señalar —en la vastedad de orientaciones papales— la encíclica “**Immortale Dei” de León XIII, de 1885**.

Ahora bien: la tesis presupone, en cuanto ideal, un estado católico sobre la base de una población católica. Cuando **la realidad es distinta**, cuando la realidad es otra, cuando las circunstancias temporales no proporcionan la base social para que el estado sea católico, hay que reajustar la tesis, hay que acomodarla a aquella realidad, y a veces, hay que aplicarla tal como se puede, adoptando en esa aplicación soluciones empíricas diferentes en cada caso. Esta es la “hipótesis”. La hipótesis maneja los datos reales que la experiencia muestra en cada momento y en cada comunidad, y hace aplicación analógica y posible de los principios rectores de la tesis según el clima histórico. De tal modo, en estados de población no católica, o heterogénea, variará la forma práctica y concreta de dar aplicación, sin apostasía, a los principios de la tesis.

**Formas históricas de la relación entre lo temporal y lo espiritual.**

Si pasamos revista a las formas históricas de la relación entre lo temporal y lo espiritual, podemos observar diferencias notorias, de las que tomamos los rasgos o esquemas comunes para elaborar tipos o clases analógicos.

En primer lugar, situándonos en la época en que Cristo predica su doctrina y establece su Iglesia, encontramos que la etapa inicial en la era de los Apóstoles es de persecución: el Imperio Romano desata la violencia cruenta contra los cristianos y la Iglesia. Más tarde, durante el reinado del .emperador Constantino, el Edicto de Milán reconoce la libertad religiosa de la Iglesia. En un tercer ciclo, siempre dentro del Imperio Romano, Teodosio hace al cristianismo religión oficial del estado.

En segundo lugar, ya fuera del marco romano, los tipos de formas históricas en orden a la relación de lo temporal con lo espiritual pueden agruparse en tres:

**a) La sacralidad o estado sacro.** Se la dado y se da cuando la homogeneidad religiosa de la población, la importancia institucional de la iglesia o comunidad religiosa a que pertenece esa población, y las creencias religiosas que tienen vigencia en una sociedad’, gravitan con tanta intensidad que el bien espiritual y religioso de ni comunidad es indispensable para que exista el bien común público.

Un ejemplo bastante elocuente fue el de la sacralidad medieval o cristiandad medieval, en la que según Maritain la cristiandad espiritual se hacía real en una cristiandad política: cuando el bien religioso sufría, el bien común público sentía la repercusión; por eso, la herejía que dañaba al bien religioso era, además de un delito religioso, un delito civil, porque causaba un mal en el ámbito temporal al perturbar la unidad religiosa. En esta sacralidad, no se confundía lo temporal con lo espiritual, pero el estado tenía un carácter servicial y ministerial con respecto a lo espiritual y a la Iglesia: la política se espiritualizaba. Ello era posible porque la sociedad consideraba que el bien común público que el estado debía procurar llevaba como ingrediente necesario el bienestar de la comunidad religiosa.

Por lo menos en relación con la Iglesia Católica en occidente, la sacralidad parece ser una forma histórica perimida que pertenece al pasado, y que no es viable restaurar en la actualidad.

**b) La secularidad o estado secular.** Tomando en cuenta la realidad religiosa de una sociedad en una época determinada, la secularidad sostiene que cada estado ha de hacerse cargo del hecho espiritual y religioso tal como se presenta y se vive en su ámbito. Si la población es homogéneamente religiosa, la relación de ese estado con la respectiva religión o iglesia será de una manera; si la población se pluraliza en distintas confesiones o iglesias, esa relación será de otra -manera. Podrá, por eso, reconocerse a un culto o a una iglesia con preferencia a otros u otras; podrá colocarse a todas las confesiones en un pie de igualdad, etc. Pero siempre habrá libertad religiosa, y el estado aceptará un principio religioso mínimo que coincida con el denominador común de todas las famillas espirituales que componen su población. Será, en suma, un estado confesional del modo como pueda serlo, preocupándose por un cierto bien espiritual común a todos los individuos, sea que haya unidad o división religiosas entre ellos. La secularidad es una fórmula elástica que ‘holgadamente deja margen para una serie indefinida de soluciones empíricas.

**c) La laicidad o estado laico**. En tanto la secularidad considera la densidad del hecho religioso en una sociedad determinada, la laicidad parte a priori de **una posición de neutralidad o agnosticismo** que sin reparar en la realidad religiosa de la población, afirma que el estado no se debe preocupar de la religión y debe prescindir totalmente de ella. La religión no Le interesa, y por ende, tampoco las iglesias y confesiones.

Paradójicamente, la laicidad o el laicismo no son neutrales ni indiferentes, porque el descarte que predican es una toma de posición definida: prescindir o desinteresarse de algo implica una valoración y una opción que dejan de lado aquello que se desconoce porque se lo juzga superfluo, inútil, malo o nocivo. Empíricamente, la historia señala que muchas veces la euforia del laicismo desemboca en una hostilidad y hasta en persecución, cuando no en intromisión, vigilancia o ateísmo.

La laicidad merece crítica desde tres ángulos: **sociológico,** porque pretende ignorar el hecho religioso como .dato de la experiencia, que s da aunque desagrade o disguste; **filosófico,** porque deja de lado a la religiosidad como tendencia espontánea del hombre; **político,** porque desconoce que la religión es un asunto vital de interés común y un factor cultural del quehacer político.

Podemos ya hacer un balance, y repetir que la distinción y separación de lo temporal y lo espiritual, está muy lejos de significar que no haya puntos de contacto y de tangencia entre ambas órbitas. La relación de una y otra, la influencia recíproca de la religión en la política y viceversa, el mismo grupo humano que en común se hace parte del estado y de una familia religiosa, etc., señalan que no hay ni debe haber divorcio ni incomunicación.

**Primacía de lo espiritual**

Pertenece a Maritain como título de una de sus obras más difundidas, la expresión “Primacía de lo espiritual”. **‘Primar**” quiere decir prevalecer, estar primero. Supone, pues, un orden de prelación.

Afirmar que lo espiritual prevalece sobre lo temporal, no significa que el estado dependa de la Iglesia, o que le esté subordinado. Significa que lo espiritual es más valioso, que vale más que lo temporal. Se trata, entonces, de una superioridad en el orden del valor, como acaso podría decirse que vale más la vida que la propiedad, o la libertad del hombre que el dinero.

**¿**De dónde deriva la primacía de lo espiritual?. Para predicar de algo la calidad de mayor valiosidad, es indispensable compararlo con otra cosa, con otra realidad. Acá comparamos lo espiritual con lo temporal, la religión con la política, el estado con la Iglesia. Y decimos que lo espiritual vale más. ¿Por qué? Porque es de mejor naturaleza, porque es de naturaleza superior. ¿Y por qué es de mejor y superior naturaleza? Sencillamente porque hay una jerarquía de fines: el fin de la comunidad espiritual se vincula con la perfección religiosa y la salvación del hombre, se tiende hacia la eternidad, en tanto el fin de la comunidad política se limita al bien temporal de la comunidad humana en el mundo. Si el fin espiritual es más excelente que el bien temporal, la jerarquía no es difícil: lo sobrenatural está por encima de lo natural, lo divino sobre lo humano; y lo que es más excelente y está por encima, tiene supremacía, es más digno, más valioso, de naturaleza más elevada y de mejor calidad. Tal el único sentido de la preeminencia o primacía de lo espiritual.

Hecha la comparación y la ordenación de valor, esta primacía no tiene sentido peyorativo para el estado, ni va en desmedro de la plena especificidad de la comunidad política, que es perfecta en su ámbito. Se trata nada más que de ubicarla en el marco de su estricta competencia, de asignarle su propio fin, y de decir que la comunidad espiritual y religiosa, en tanto tiene específicamente en su ámbito un fin más excelso, tiene correlativamente mayor valor.

Es claro que en la hora de los conflictos, como son los mismos hombres quienes a la vez integran la comunidad política y la comunidad religiosa, suele plantearse en el fuero de la conciencia el problema de dos lealtades opuestas: ¿a quién obedecer? Y la definición se ordena, aunque pueda, costar muy caro, de acuerdo a la prelación del valor: hay que obedecer primero a la autoridad que tiene como fin el bien espiritual de la salvación; hay que obedecer a Dios antes que a los hombres, como lo leemos en el libró de los “Hechos de los Apóstoles” del Nuevo Testamento. En definitiva, no hay ningún bien común público que pueda invocarse falsamente para vulnerar el bien espiritual del hombre. Lo que aparentemente puede presentarse como una semilla de anarquía, es un reducto de libertad para detener el avance del estado sobre la conciencia religiosa de la persona; la desobediencia política a las órdenes contrarias a la ley divina, a la moral, a la religión, salvan no sólo una obligación de conciencia, sino la misma base ática del estado. La lealtad a la autoridad más valiosa preserva la propia dignidad humana. Las parteras que desobedeciendo a Faraón por temor a Dios no mataron a los niños judíos, según la narración bíblica, son ‘el símbolo de la resistencia ética y religiosa todo abuso y a toda arbitrariedad del gobernante que (él en primer lugar), no sabe respetar la jerarquía de los valores.

**El poder indirecto de la Iglesia y las cuestiones mixtas.**

En la concreta relación del estado con la Iglesia, se ha elaborado el tema del poder indirecto y de las cuestiones mixtas, para mostrar cómo la separación y distinción de lo temporal y lo espiritual no significan divorcio ni desconexión.

La más lúcida tradición cristiana y católica ha sostenido desde muy antiguo que la Iglesia y el Papa no tienen poder directo sobre las cosas temporales. Esto es muy claro: si el fin es lo que provoca al poder para alcanzar tal fin, y si “se puede hacer” lo que conduce al fin, el fin espiritual provoca poder espiritual, y no temporal. Para lograr el fin espiritual, la Iglesia y el Papa tienen poder espiritual en lo espiritual. No en lo temporal. Al revés, el estado tiene poder temporal y no espiritual, porque el fin para el cual el poder político existe es temporal y no espiritual. La invasión de la Iglesia en lo temporal, y del estado en lo espiritual, violan la especificidad de jurisdicciones, de fines y de poderes.

Ahora bien: moralistas y teólogos católicos han hecho una salvedad. Cuando lo temporal afecta y hace peligrar el bien espiritual y la salvación del hombre, lo temporal cae bajo jurisdicción de la Iglesia. Pero no en forma directa y por ser cuestión temporal, sino en forma indirecta por enredarse y comprometerse con lo espiritual. Y es así como después de afirmar que la Iglesia tiene poder “directo” en lo espiritual y no en lo temporal, nos van a decir que tiene excepcionalmente poder “indirecto” en lo temporal “en razón de pecado”, o sea, cuando en una materia temporal está en juego la salvación, el pecado, el fin espiritual del hombre. Es otra vez y de nuevo la primacía de lo espiritual: para salvar al hombre, para preservarlo del pecado, la Iglesia tiene .poder indirecto sobre lo temporal. Ese poder indirecto es el mismo poder espiritual proyectado y prolongado excepcionalmente sobre un ámbito que, ordinariamente, le es ajeno, pero que entra en su órbita si, pecado por medio, irroga peligro al alma, a la salvación, al bien espiritual. Por eso, Maritain aclara que el poder indirecto se apodera de lo temporal en razón de lo espiritual.

Las cuestiones mixtas ya son otra cosa. En ellas, el adjetivo “mixtas” está dando la pauta de que una misma cuestión presenta un aspecto doble: por un lado importa al bien común público y se relaciona con lo temporal, y por el otro importa al bien espiritual y se relaciona con lo espiritual y religioso. En tal caso, se trata de que cada jurisdicción y cada poder se ocupen de lo- suyo propio, y que ambos concurran a resolver la cuestión mixta en lo que a cada cual le incumbe y pertenece: el poder temporal para el aspecto temporal de bien común público, y el poder espiritual para el aspecto espiritual del bien religioso.

Cuestiones mixtas son —por ej.— el matrimonio y la educación. En el matrimonio, atañe al estado todo lo que se refiere a la institución civil: registrar la celebración y la existencia del matrimonio, regular las obligaciones y los derechos entre los cónyuges, y entre éstos y los hijos, fijar el régimen de los bienes, etc. Y a la Iglesia pertenece —cuando se trata de matrimonios de los bautizados— todo lo que hace al sacramento: capacidad para casarse, impedimentos, celebración, etc.

En materia de educación, la enseñanza espiritual y religiosa es función de la Iglesia, en tanto es propio del estado el régimen general de instrucción y educación comunes.

**El problema de la “separación” entre Iglesia y estado.**

¿Qué quiere decir “separar” la Iglesia del estado? ¿Con qué alcance se usa aquí la pal4bra “separar”? Hay que dilucidar bien el punto para no incurrir en equivocaciones.

Nosotros hemos hablado en los planteos anteriores de “separación” entre lo temporal y lo espiritual, y allí el verbo “separar” ha significado deslindar o distinguir, como opuesto a confundir o unir. Separar lo temporal de lo espiritual es organizar dos jurisdicciones distintas y recíprocamente independientes, cada una con su fin y su poder propios, para ocuparse de “lo suyo” específico. El sentido de “separar” es en este caso bien claro: quiere decir que lo temporal y lo espiritual no deben estar confundidos ni unidos en una sola jurisdicción ni en un único poder: lo espiritual no pertenece a la jurisdicción política del estado ni cae bajo su poder, como lo temporal no pertenece a la jurisdicción espiritual de la Iglesia ni cae bajo su poder (excepción hecha del ya explicado poder indirecto en razón de pecado).

Pero cuando se emplea el verbo “separar” para aludir a la separación entre Iglesia y estado, la acepción ya cambia profundamente. “Separar” la Iglesia del estado tiene el sentido de cortar toda conexión y colaboración entre el estado y la Iglesia, de des- vincularlos y aislarlos. Más allá de este “divorcio”, la separación de **marras** importa que el estado no reconoce a la Iglesia en su calidad, de sociedad espiritual, sobrenatural y divina que se exterioriza en una estructura visible y organizada, y significa que, a lo sumo, le depara la misma investidura que a cualquier asociación civil de derecho privado.

La “tesis” que, según dijimos, enfocaba el tipo ideal de relación debida entre estado e Iglesia, condena a esta separación a través de numerosos documentos pontificios, en los que, al contrario, postula la “unión moral” y la cooperación entre ambos. Unión moral quiere decir que el estado reconoce a la Iglesia y le presta el apoyo necesario para la función espiritual que le es propia. Esa unión moral tiene diferentes modos de realización; no conduce necesariamente a hacer de la Iglesia una Iglesia oficial o del estado, pero sí a depararle la situación de persona jurídica de derecho público. En el derecho constitucional argentino —por ej.— la unión moral se expresa, además de dicho reconocimiento, por el carácter de Iglesia preferida, porque habiendo libertad de cultos no hay igualdad de cultos (en la medida en que el estado debe, a través del gobierno federal, sostener el culto católico).

Cuando la denominada “hipótesis” hace aplicación empírica y variable de la tesis a las situaciones particulares, la separación puede ser tolerada si las condiciones de hecho la recomiendan, como es el caso de estados donde la población sólo contiene una minoría católica, o donde el pluralismo religioso presenta equivalencia sociológica entre católicos y no católicos, etc.

Con respecto a la Iglesia Católica, no se puede omitir la mención de la política concordataria, que tiende a regular para cada estado determinado el tipo de relación con la Iglesia mediante un concordato, que en rigor es un tratado internacional celebrado entre ese estado y el Vaticano. Los concordatos que regulan las relaciones entre el estado y la Iglesia pueden resolver cuestiones múltiples, todas ellas vinculadas a la situación de la Iglesia en ese estado. Por ej.: cómo se la reconoce, qué libertad religiosa se admite, reconocimiento del matrimonio canónico, enseñanza religiosa, exención de impuestos a favor de la Iglesia, etc. En materia de patronato, al que luego dedicamos una explicaci6n, los concordatos han venido asimismo a arbitrar diversas soluciones.

**El Estado y La Iglesia en el Paraguay**

Sin ir más lejos en consideraciones y filosofías, podemos afirmar que la República del Paraguay, ha tenido y tiene, abundantes antecedentes en nuestro Derecho Positivo, Político y Constitucional, con relación al Estado y la Iglesia, que pasamos a referir.

En efecto, en la primera Constitución de la República del Paraguay, que fue sancionada el 13 de marzo de 1844 y promulgada por el Presidente de la República, don Carlos Antonio López, el 16 de marzo del mismo año, entre otras cosas se establece: Título VII- De las Atribuciones del Presidente de la República del Paraguay. Artículo 16: Ejerce el Patronato General respecto de las Iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo a las Leyes; nombra a los Obispos y los miembros del Senado eclesiástico. Artículo 17: Puede celebrar concordatos con la Santa Sede Apostólica; conceder o negar su beneplácito a los Decretos de los Concilios y cualquiera otras Constituciones eclesiásticas; dar o negar el exequátur a las bulas o breves pontificios, sin cuyo requisito nadie las pondrá en cumplimiento. La segunda Constitución de la República del Paraguay, sancionada por la Honorable Convención Constituyente en sesión del 18 de noviembre de 1870, también se ocupa de las relaciones Estado Iglesia, en los siguientes términos: Capítulo Primero- Declaraciones Generales. Artículo Tercero: La religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana; debiendo ser paraguayo el jefe de la iglesia; sin embargo, el Congreso no podrá prohibir el libre ejercicio de cualquiera otra religión en todo el territorio de la República. La tercera Constitución de la República del Paraguay, promulgada por el decreto ley número 2242 de fecha 10 de julio de 1940, establece también, las relaciones Estado- Iglesia en sus declaraciones generales. La Cuarta Constitución de la República del Paraguay. Fue sancionada y promulgada el 25 de agosto del año de 1967 y en sus declaraciones fundamentales estable: Artículo Sexto: La religión oficial es la Católica Apostólica Romana, sin perjuicio de la libertad religiosa, que queda garantizada con arreglo a los preceptos de esta Constitución. Las relaciones oficiales con la Santa Sede se regirán por concordato u otros acuerdos bilaterales.

**La Iglesia Católica en el derecho internacional público. El Vaticano.**

Hasta acá nos hemos referido a la relación entre lo temporal y lo espiritual, y dentro del tema, a la relación entre el estado y la Iglesia Católica. Por su carácter universal, la Iglesia es considerada una persona o un sujeto de derecho internacional público. La Iglesia Católica se diferencia, por eso, de otras iglesias a las que podría adjudicarse el calificativo de “nacionales”, porque se circunscriben principalmente al ámbito de un solo estado o de pocos, pese a que allí puedan ser iglesias oficiales; tal el caso —por ej.— de la Iglesia Anglicana de Gran Bretaña, o de la Ortodoxa en Grecia.

**La Iglesia Católica no debe confundirse con el Vaticano,** que es el pequeño territorio al que buena parte de la doctrina reconoce como estado, y cuyo jefe es el Sumo Pontífice. El Sumo Pontífice es, entonces, a la vez, jefe de la Iglesia en todo el mundo, y jefe del Vaticano. Como jefe de la Iglesia, su poder es espiritual y recae solamente sobre los fieles de esa Iglesia; como jefe del Vaticano, es gobernante temporal en ese reducido espacio geográfico como cualquier otro gobernante temporal o civil. Recuérdese que hasta 1870, el Papa era gobernante temporal de un estado muchísimo más amplio que la actual ciudad del Vaticano; ese estado, que se encontraba en la península italiana, se llamó “los ‘Estados Pontificios”.

**El régimen de patronato.**

Conforme al derecho canónico —que es el derecho de la Iglesia Católica— el patronato consiste en la suma de privilegios con ciertas obligaciones o cargas, que la Iglesia otorga a los fundadores católicos de una iglesia, capilla o beneficio, y también a sus sucesores. El patronato surge, pues, de concçsi6n eclesiástica.

Tradicionalmente, el derecho de patronato aparejó para el llamado “patrono” beneficiado por esa concesión, el derecho de presentar al candidato que se debía desempeñar en la iglesia o edificio donado o fundado.

En relación con el estado, el patronato significa, dentro de una gama de variantes, el derecho de determinados gobernantes para presentar al Papa la candidatura de una persona que debe desempeñar una función o un oficio eclesiásticos —fundamentalmente como obispo—.

Este tipo de patronato, que tiene cierta tradición histórica, ha recibido interpretaciones distintas en c4lanto a su origen y a su legitimidad. Si sintetizamos al máximo las posiciones antagónicas, podemos decir que hay dos principales: a) la que sostiene que el ejercicio del patronato es inherente al poder del estado, afirmando algunos que es un derecho anexo a la “soberanía”; este punto de vista, que corresponde a **las corrientes heterodoxas del regalismo, el galicanismo, el cesaropapismo, etc**., lesiona la distinción o separación entre k temporal y lo espiritual, desde que reivindica doctrinariamente como parte de la jurisdicción política y del poder temporal, una intervención del estado en el nombramiento de los obispos católicos que cumplen su ministerio espiritual en territorio de ese estado; b) la que sostiene que el derecho de patronato sólo es legítimo cuando la Iglesia lo concede a un determinado estado y a sus gobernantes. Este punto de vista es el ortodoxo para la Iglesia.

Por otorgamiento pontificio, el derecho de patronato fue privilegio de los reyes de Castilla y de León, concedido por el Papa Julio II en la bula **“Universalis Ecclesiae”** del año 1508. Por concordato entre Fernando VI y Benedicto XIV, de 1753, el patronato fue reconocido al Rey católico de las Españas. El patronato español se extendió a las Indias Occidentales o América, llamándose patronato indiano.

Cuando en 1810 el Virreinato del Río de la Plata se emancipa de la Corona de España, el derecho patrio creyó equivocadamente que el patronato perteneciente al Rey resultaba transferido por sucesión a los gobiernos criollos. Esta tradición vernácula gravita en los constituyentes de 1853, que unilateralmente lo incorporan la constitución argentina, bien que condicionado a un “arreglo” que debía llevar a cabo el congreso.

Por más de cien años, el patronato fue ejercido en Argentina, sin que se hubiera realizado ese arreglo. Funcionaba del siguiente modo:

Cada vez que debía designarse un obispo con jurisdicción en territorio argentino (obispo diocesano o con gobierno de diócesis, o asimilado a él), el senado confeccionaba una terna de candidatos; el presidente de la república elevaba un candidato de esa terna al Papa, presentándolo y proponiéndolo para que el Pontífice le confiriera el ministerio episcopal. El Papa jamás reconoció la legitimidad del patronato argentino — que nunca fue otorgado a nuestro estado ni a su gobierno por la Iglesia — y si bien casi siempre designó al candidato presentado por nuestro país, omitió en el nombramiento toda referencia a la propuesta recibida. Es decir, hizo las designaciones por sí mismo, o “**motu propio”**.

En 1966, el Acuerdo entre la Santa Sede y Argentina —que pese a llamarse “Acuerdo” tiene naturaleza jurídica de concordato— puso fin al ejercicio del patronato, y a todas las facultades investidas por nuestro estado en detrimento de la plena jurisdicción espiritual y de la libertad de la Iglesia.

---o---

**LECCIÓN IX**

* LA OPERATIVIDAD ESTATAL Y SU DESENVOLVIMIENTO POLÍTICO: FUERZAS, FACTORES E INFLUENCIAS EN LA OPERATIVIDAD POLÍTICA Y DENTRO DE ESE CONTEXTO, LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS OPINIONES PÚBLICAS-
* COMO NACIERON. COMO SE DIFUNDIERON-
* LAS PRESIONES SOBRE LOS GOBIERNOS SUS FORMAS SUS CLASES Y SUS CARACTERÍSTICAS-
* LOS FACTORES DE PODER: LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SU NACIMIENTO EN EL MUNDO Y EN EL PARAGUAY. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU UBICACIÓN EN EL MUNDO ACTUAL-
* COMO SE CLASIFICAN LOS PARTIDOS-
* EL DERECHO POSITIVO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA ELECTORAL. –
* LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE LA PROPAGANDA POLÍTICA Y LA ACCIÓN DIRECTA.

**LA OPERATIVIDAD ESTATAL Y SU DESENVOLVIMIENTO POLÍTICO:**

El incesante movimiento político social de los hombres, es lo que ha otorgado al Estado, esa permanente necesidad de reestructuración y cambio. Pues, es la población, ese principal e insustituible elemento del Estado, la que pide y exige mayor operatividad institucional, en todos los órdenes, de su amplia compleja competencia.

Si bien el Estado ha ido cambiando constantemente sus grandes objetivos nacionales de acuerdo a las necesidades del momento, como lo es en la actualidad, la salud, educación, seguridad interna y otros. También ha dejado de lado el monopolio de la economía, la regulación de la educación sobre todo en el nivel terciario y la explotación de los recursos naturales.

Pero la operatividad estatal está cada día mas controlado, no solamente por la división de sus mismas instituciones, sino también por los poderes fácticos, como los sindicatos, la iglesia, los partidos políticos, la policía, las fuerzas armadas, la opinión publica y la burocracia.

Y hablando de “Burocracia”, o “Gobierno de los Escritorios, o, de los “Despachos Oficiales”, podemos manifestar que constituye la parte subordinada, servidora, e imprescindible, de la organización estatal. Siendo su accionar en teoría, regulada, pues no dirige, no conduce y no tiene iniciativa.

**Grupos de Presión**. Dentro de la política, y dentro de la raza humana, de ninguna manera se puede igualar a los desiguales, en consecuencia todos los hombres pensamos distinto, y en el mejor de los casos, casi iguales, pero jamás, absolutamente iguales, ni siquiera los gemelos lo hacen. Así nace la diversidad de opiniones y de ideas políticas, que aunados unos contra otros, nacen los grupos de presión, que por los motivos precedentemente expuestos, siempre existieron y siempre existirán, en cualquier tipo de régimen político, desde los mas autocráticos, a los mas democráticos.

Ahora, nos dedicaremos a conocer los distintos Grupos de Presión, y sobre todo los más utilizados, identificando a los sujetos activos y los pasivos.

Son **sujetos pasivos de Presión**, todos los funcionarios de todos los poderes del Estado y de los servicios públicos oficiales y de explotación privada, si excluir a los municipales de todos los niveles y jerarquías.

Y consecuentemente, **son sujetos activos de Presión**, los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia, los gremios de todas las especialidades, la prensa oral, escrita y televisada. Los sujetos pasivos que más presión reciben en los Estados Unidos de Norteamérica, son los Senadores y Diputados, como así mismo, el propio Presidente de la Republica y los Gobernadores.

En nuestra querida República del Paraguay, los Sujetos Pasivos favoritos, son los Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Publico, el Ministerio del Interior y la Policía, los Senadores y Diputados, el Presidente de la República y sus Ministros, los Administradores de los entes de explotación de los servicios públicos.

Donde los grupos de presión fueron mas intensos, es sin duda alguna, en los Estados Unidos de Norteamérica, lo que llevo al Estado Federal y a los demás Estados, a establecer normas y reglas que limiten el accionar de los distintos grupos de presión, y sus operadores lobbistas, que con su accionar algunas veces interesado, pueden desviar el buen funcionamiento del régimen representativo. Pero era tan fuerte el accionar de los Lobbistas, que la Constitución del Estado de Georgia estructuró en el año de 1877, una norma que establecía que su accionar era delito.

Otros Estados de Norteamérica, hicieron también legislaciones que ponían límites, sobre todo a nivel federal, como la de 1946, con su “**Federal regulación of lobbyng act**”, cuyas normas comprenden a toda persona, con excepción de los partidos políticos que por, o por interpósita persona (agente, gestor, empleado, etc.), directa o indirectamente solicite o reciba dinero u otro objeto de valor, con el fin de utilizarlo principalmente para influir en la aprobación o rechazo de alguna ley, por parte del Congreso. Debiendo las personas interesadas en la realización de dichos trabajos, inscribirse ante los secretarios del Senado y de la cámara de Representantes.

**Las Fuerzas Armadas Como Factor De Presión.** El periódico “el Federalista” que circulaba en los Estados Unidos de Norteamérica, otorgaba a las Fuerzas Armadas la misión de defender las fronteras de la República, dentro de un régimen de carácter Constitucional, y obedientes al poder civil, o gobernantes elegidos legítimamente.

Sin duda alguna, todos debemos de concordar, que las Fuerzas Armadas, en todos los países del mundo son un poder fáctico muy importante, que sin bien Constitucionalmente no constituyen un poder, su importancia en la vida política de las Repúblicas latinoamericanas y en la del Paraguay ha sido muy significativa. En nuestra Patria, las Fuerzas Armadas han trascendido a la Historia Política, por haber ejercido y ejercer una fuerte influencia sobre la conducción política. Pero conozcamos aquí, el deber ser, de las Fuerzas Armadas en el Paraguay, desde el punto de vista, de las Constituciones de nuestra Patria.

**Fuerzas, Factores e influencias de la dinámica política.**

**Fuerzas.** El que actúa como factor de movimiento, son las fuerzas y las influencias, etc. En sentido genérico, “fuerza” en política es todo agente o elemento que engendra el movimiento. **El primer agente** que con carácter de fuerza imprime movimiento a la política **es el hombre**. Decimos primero porque es el único agente “automotor” o autónomo, o sea, el único sujeto que tiene en si mismo fuerza propia para actuar como protagonista originario del quehacer político. Todos los demás elementos que, como fuerzas o como influencias, inciden en la dinámica política, reciben el impulso vital del hombre; sin el contacto con el hombre serían impotentes, carecerían de energía para causar efectos.

**Factores.** En sentido amplio, podemos llamar “factores” de la actividad política a todos los motores, causas, influjos, condiciones, circunstancias, etc., que actúan o inciden en la política. Dentro de esos factores, algunos tienen el carácter de “fuerzas”, y otros el carácter de “influencias”.

**- Fuerza política** es la energía que, derivada del hombre y del obrar humano, engendra movimiento; debe, pues, haber siempre uno o varios hombres como protagonistas de la actividad política. Fuerzas políticas son, entonces, el hombre individualmente considerado (fuerza individual; por ej.: un líder, un presidente de la república, un primer ministro), o el hombre agrupado (fuerzas colectivas; por ej.: un grupo de presión, un sindicato, el cuerpo electoral, un partido político). Fuerzas ‘políticas son también los motores de la actividad que, por detrás de sí o en su origen y formación tienen como sujeto a los hombres; por ej.: la opinión pública, la prensa, las ideas políticas, etc.,

**Influencias.** Otros factores no son propiamente fuerzas políticas, pero sí son “influencias”. Esas influencias, de por sí inertes, se conectan o ponen en contacto con los hombres y repercuten o gravitan en la política o en el régimen. Como ejemplo podemos citar:

**a)** La influencia demográfica de la raza, de la nación, de la población, de la edad, del sexo, etc. Estas influencias provienen de elementos biológicos o preponderantemente biológicos;

**b)** La influencia socio-sicológica de la cultura, la educación, la mentalidad política;

**c)** La influencia geográfica del medio (mesológica), derivada de elementos coma el territorio, el espacio, el clima, la ubicación física, la estructura del suelo, etc.;

**d)** La influencia económica surgida de los recursos naturales, la tecnología, los modos de producción y de consumo, la propiedad de los bienes de producción y de uso, la distribución de la riqueza, el dinero, etc.

Enumeradas a modo de ejemplo las influencias, se advierte que el territorio, el clima, la economía, el factor étnico, etc., no son en sí mismos fuerzas políticas, no tienen actividad o energía propias; pero gravitan y condicionan el obrar político, e inciden en el elemento humano: el hombre les presta su fuerza, y recibe su influencia.

El conjunto de fuerzas políticas está dentro del régimen político, componiéndolo, impulsándolo, haciéndolo **dinámico.** Y de las influencias, si bien no cabría decir propiamente que están dentro del régimen, se puede decir que lo hacen ser de un modo determinado, que son marcos que le sirven de encuadre, y que dan fisonomía al ámbito y a la convivencia sociales que se politizan en el régimen.

Una vez que hemos trazado el panorama de conjunto de **la dinámica política**, y que dentro de él el factor ideológico queda ubicado como el nervio cultural de la dinámica política, el cuadro de conjunto ya deja paso al examen de las principales fuerzas políticas (partidos, opinión pública, factores de presión, etc.), y de los actos políticos fundamentales (sufragio, resistencia a la opresión, etc.).

**LA OPINION PÚBLICA**

**La opinión pública política: naturaleza, sujeto y objeto de la misma.**

Entre los factores de la, dinámica política que tienen carácter de fuerza política se halla la **opinión pública.** Hemos de procurar un encuadre preciso de ella, dado lo sutil y hasta vago del tema.

Ubicar a la **opinión pública entre las fuerzas políticas** es asignarle la energía propia de los factores que inciden en el quehacer político y en su dinámica. Pero eso no basta. En una aproximación mayor, hemos de decir que la opinión pública como fuerza política responde a la categoría de fuerza colectiva, difusa, no organizada, y consciente.

No es demasiado fácil explicar, de aquí en más, la naturaleza y los caracteres concretos de la opinión pública. Para lograrlo, tenemos que descubrir qué significa el sustantivo **“opinión”** y qué significa el adjetivo **“pública**” que califica a ese sustantivo. ‘En parte, la dificultad apuntada proviene del hecho que sólo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII se hace estudio científico de la opinión pública, no porque antes no haya existido, sino porque —como tantos otros fenómenos políticos (por ej.: la soberanía)— no fue objeto de atención dentro del conocimiento político.

Nosotros vamos a analizar la opinión pública que interesa a la ciencia política, o sea, la opinión pública “política”, que es aquella opinión pública que se ocupa de la política, que opina sobre política (porque hay otras opiniones públicas que se ocupan de temas distintos: **opinión pública literaria, comercial, deportiva, cinematográfica, etc.).** De tal modo, nuestro enfoque versará sobre la opinión pública política. Opinión pública es el género, y opinión pública política es una de las especies.

Para acercarnos al problema, empecemos por averiguar qué es opinión. Opinión es un punto de vista sobre algo; es un parecer, una toma de posición. Tal punto de vista tiene solamente una certidumbre relativa. Quien opina está privado de una certeza absoluta, a diferencia de quien cree algo o en algo. La opinión puede, por eso, diferenciarse de la creencia, que es mucho más sólida y segura. La opinión se considera discutible, y admite la confrontación con otras opiniones, y aún la réplica. La opinión no tiene a su favor ni la uniformidad ni la adhesión que colectivamente logra una creencia social.

Pues bien: esa contingencia de la opinión lleva a afirmar que la opinión es un concepto, una idea, o a veces un juicio, formulados por el entendimiento con sujeción a un criterio de valor.

Ahora tenemos que saber cuándo una opinión es pública, es decir, qué sentido tiene el adjetivo “pública”. Aquí se ha intentado dar tres respuestas posibles:

**a)** unos dicen que tal o cual opinión es “pública” en raz6n del sujeto que opina; cuando quien opina es “el público”, la opinión es pública, lo que equivale poco más o menos a afirmar que opinión pública quiere decir opinión “del público”;

**b)** otros dicen que tal o cual opinión es “pública” en razón del objeto sobre el cual se opina; cuando se opina sóbre algo que interesa a una generalidad indeterminada del grupo social —por ej. - sobre la política— la opinión es pública, con lo que opinión pública quiere decir opinión “sobre un asunto público”;

**c)** los terceros sostienen que una opinión es pública, no por el sujeto ni por el objeto, sino por la forma y los caracteres de exteriorización que esa opinión tiene, es decir, por su naturaleza. Y en este tercer punto de vista parece radicarse la verdad.

Una opinión es pública cuando no es privada. Y no es privada —sino pública— cuando es externa y notoria, cuando consta fehacientemente en un grupo social. Para ser externa y notoria, una opinión debe adquirir constancia y expresión sociales o colectivas, o sea, il6gar a conocimiento de todos y de cualquiera, de “la gente”. Ya explicaremos después por qué etapas ha de pasar una opinión para adquirir el grado de notoriedad y constancia que la hacen pública. Pero ya podemos advertir que una opinión es pública cuando por su naturaleza externa y notoria tiene publicidad. La calidad de pública está, entonces, en la propia esencia o índole de la opinión, y no en el carácter público del sujeto ni del objeto de esa misma opinión.

**Opinión pública y opiniones públicas.**

¿Hay “**una**” opinión pública política, **o hay muchas**? Si tomamos gramaticalmente el título del tema “la opinión pública”, parece que hay una sola. Por lo menos, una sola opinión por cada objeto o materia: una opinión pública política, una opinión pública comercial, una opinión pública literaria, una opinión pública deportiva, etc. Sin embargo, el singular con que rotulamos el tema no tiene el alcance de significar que exista una única opinión por materia. También a veces hablamos en singular de “el partido político”, de “el sindicato”, de “el estado”, y todos sabemos que hay numerosos partidos, muchos sindicatos, pluralidad de estados.

A la pregunta inicial contestamos, entonces, diciendo que hay muchas opiniones públicas políticas (como hay muchas opiniones públicas en cada uno de los otros objetos). **Y por qué**? Sencillamente porque también hay muchos grupos de opinión dentro del público, y porque dentro del mismo objeto hay multiplicidad de problemas, que pueden enfocarse y merecer soluciones desde puntos de vista diferentes.

Si lo que llamamos “el público” político se forma de muchas partes que son otros tantos grupos de opinión, hay más de una opinión pública política por haber muchos sujetos que opinan. Y si lo que llamamos la política o el fenómeno político como objeto unitario, se multiplica realmente en infinidad de cuestiones y soluciones, hay más de una opinión pública política por haber muchos aspectos dentro de la política. Combinando sujeto y objeto, decimos que varios grupos de opinión pueden opinar distinto sobre un mismo problema, u opinar sobre problemas diferentes, u opinar lo mismo, etc.

Todo esto se vincula con otra cosa que aclarábamos al principio. Si la opinión no tiene certidumbre absoluta, y si “lo opinable” admite comparación y réplica, cualquiera entiende que sobre la misma cosa puede haber opiniones que no concuerdan. El público político dividido en grupos de opinión que a veces discrepan y a veces coinciden, origina muchas opiniones públicas políticas. Que haya una sola o que haya varias, depende empíricamente de cada situación concreta. Pero lo que importa es destacar que siempre hay posibilidad de que existan numerosas opiniones públicas políticas en el seno de una misma sociedad o grupo social, y de que las más de las veces las hay. El sujeto, el objeto, y la propia índole “opinable” de la opinión, dividen y diversifican a las opiniones públicas políticas.

El esquema que nos queda hasta ahora es el siguiente. La opinión pública política es: **a) una “opinión**”, definida como concepto, idea o juicio formulados por el entendimiento con sujeción a criterios de valor; **b) una opinión “pública**”, fundamentalmente porque es externa y notoria, porque consta y llega a todos mediante un conocimiento y una difusión generalizados colectivamente; y **e) una opinión pública “política”,** porque el objeto sobre el cual se opina se refiere a la política.

La opinión pública política adquiere los rasgos señalados cuando **el sujeto que opina es un grupo de opinión dentro del público político, y porque el objeto atañe a toda la comunidad organizada**. Dentro del público político genéricamente considerado, que a través de los grupos de opinión opina concretamente sobre la política en forma pública, hay pluralidad potencial de opiniones públicas políticas, similares o distintas,

**Nacimiento, difusión y formas de expresión de la opinión pública.**

Sabiendo ya quién opina (sujeto), sobre qué opina (objeto), y cómo opina (naturaleza, forma y caracteres), pasamos a examinar el nacimiento, la formación, la difusión y la comunicación de la opinión pública. El proceso va desde las fuentes donde se engendra, hasta la recepción en el grupo social donde, se encarna, se difunde y actúa como fuerza política. Esas etapas pueden dividirse de la siguiente manera:

**a) primero surge un problema político**; diríamos que, potencialmente, la existencia del estado y del poder, así como la propia actividad política, suministran cuestiones permanentes que en el seno de la sociedad incitan o provocan a opinar;

**b)** además del problema o de la cuestión, parece obvio decir que **los hombres han de conocerlos**; sobre una cuestión secreta o reservada no se puede opinar porque se la ignora; y acá es importante destacar que la publicidad de los actos de los gobernantes que caracteriza a un gobierno republicano tiende, precisamente, a ponerlos bajo consideración, crítica y control de la opinión pública;

**c)** **en tercer lugar**, sobreviene la etapa del análisis del problema, que lo somete a examen y permite formar concepto o juicio acerca de él;

**d)** **la cuarta etapa** ya se, concreta cuando en tomo del problema ‘se forman opiniones individuales; acá es el hombre quien opina individualmente, y acá es donde puede ser importante el papel de los líderes, de los científicos, de los estudiosos;

**e)** **después de las opiniones individuales**, se opera el ingreso y la recepción de las mismas en la generalidad del grupo social de que se trata;

**f)** **Finalment**e, si’ todas las etapas anteriores se cubren del modo expuesto, surge a su término la opinión pública política.

Señalamos que en la formación de la opinión, juegan intensamente los hombres individualmente y los grupos, pero en forma minoritaria; y que en la etapa de recepción social de esa opinión y aparición de la opinión pública, la notoriedad y constancia acentúan la difusión mayoritaria. Cuando ya tenemos opinión pública, podemos observar que en el seno de la sociedad hay hombres y grupos que la asumen, que la hacen suya, y que activamente adhieren a ella, y otros que se acomodan o amoldan siguiéndola pasivamente, tomándola en cuenta, etc. Otros, por fin, la combaten y discrepan pudiendo quizás dar origen a la formación de una opinión pública opuesta.

Podría hablarse de fuentes de la opinión pública en el sentido de sujetos promotores de ella, de agentes que expiden o emiten opinión. Pero para que tal opinión sea pública, habrá que añadir a la creación original la notoriedad y la constancia que operen su ingreso en la colectividad. En el curso de las etapas descriptas, y hasta que los grupos de opinión que componen. “el público político” asumen la titularidad de una opinión pública, la génesis y el desarrollo de ésta se mueve en ámbitos o lugares distintos; pueden ser la calle, el café, la tertulia, el teatro, el cine, el local de un periódico, el comité, la universidad, el club, la sede de una asociación o academia, un lugar público (la plaza, el estadio, la iglesia), etc.

Y llegamos así a los medios, canales o vías que se utilizan, tanto en el proceso de gestación de la opinión, como posteriormente y una vez formada, para difundirla y mantenerla.

**Aquella** opinión que todavía no ha llegado a ser pública, y que para serlo precisa adquirir notoriedad y constancia, ingresa y es recepcionada en la generalidad del grupo social mediante medios **de comunicación y difusión**. Esos medios varían según la estructura de una sociedad determinada y según la incidencia que los ámbitos donde la opinión surge tienen en esa sociedad. Bueno, en materia de medios o instrumentos de formación de la opinión, casi huelga afirmar que el libre acceso a las fuentes de información es importantísimo. Si al enumerar las etapas dijimos que el problema o la cuestión sobre los cuales ha de haber luego opinión pública necesitan ser conocidos y examinados, comprendemos fácilmente que la “noticia” de ese problema o cuestión debe ser captada: ha de poder irse a las fuentes de información a recogerla. Después de esto, viene la transmisión: las opiniones individuales tendrán que divulgarse. Y cuando ya esté formada la opinión pública, habrá que mantener su publicidad. En todos estos ciclos se movilizan los distintos medios técnicos que conocen las sociedades contemporáneas: la imprenta, la prensa, la radio, la televisión, el cine, etc. O sea que los mismos medios que sirven para dar notoriedad a una opinión y hacerla pública, la difunden una vez formada.

En la emisión y expresión de la opinión, hay formas variables tanto en intensidad como en el modo de hacerla circular. Aunque a primera vista parezca que la notoriedad, constancia y publicidad de una opinión no pueden lograrse de modo clandestino, lo cierto es que la técnica del rumor, la murmuración, el cuchicheo, etc., representa una forma anónima y embozada de publicidad, que opera profundamente. Frente a este modo de circulación, hay otros abiertos y declarados, que son los más frecuentes, a través de las técnicas ya señaladas: prensa, radio, televisión, etc.

Cualquiera sea el medio emisor y transmisor, corresponde ahora distinguir la publicidad de la propaganda. La **publicidad** tiene, en sí misma, la finalidad de poner algo en conocimiento del público, sea la noticia de un problema en la etapa de formación de la opinión, sea la misma opinión pública ya existente. Diríamos que la publicidad es objetiva, porque muestra, transmite y difunde. En cambio, **la propaganda** ya lleva una intención subjetiva: promover y conseguir adhesiones; es una forma de persuasión que intenta convencer, y que para ello algunas veces llega a deformar o falsear el punto de vista que inocula en las masas. La propaganda es, por ej., vehículo indispensable para el mito político, y es instrumento eficaz en los regímenes totalitarios, lo cual no significa que siempre y necesariamente actúe de ese modo, ni con tales objetivos, ni en esos sistemas. Pero siempre —sí— la propaganda está destinada a las masas, y dirigida a los sentimientos y emociones colectivos.

**Concepto de presión. Presiones sobre los gobiernos, clases, caracterìsticas**

El tema que ahora se nos pone por delante trata de captar el fenómeno de las presiones que se ejercen sobre el poder político.

La presión es una influencia, es una gravitación, es también una fuerza. Si decimos que esa presión se ejerce o recae sobre el poder, queremos decir que se ejerce o recae sobre los hombres que son titulares del poder, que son gobernantes, o que por lo menos forman el elenco de la administración pública. La presión es, en su última y cruda realidad, un fenómeno psicológico, porque es una influencia o una fuerza que va a pesar en la voluntad psicofísica de los hombres que ejercen el poder.

Si este ligero enfoque inicial ha comenzado mostrando hacia dónde se dirige la presión, hemos de completarlo recordando que son también hombres los que ejercen la presión. En suma, unos hombres presionan a otros hombres, siendo los presionados aquéllos que se sitúan en el ámbito del poder político. ¿Y para qué se ejerce la presión? Es muy simple: el sujeto que ejerce la presión, presiona para que los gobernantes satisfagan ciertos intereses que “interesan” al presionante. O sea, para que las decisiones del poder sean favorables a la pretensión de quien presiona.

De este modo, el fenómeno queda bastante claro: la presión es una fuerza o influencia que tiende a condicionar y motivar la toma de decisiones por parte de quienes ejercen el poder, con el fin de que esas decisiones satisfagan los intereses que importan a aquél que presiona. Tenemos, entonces:

**a)** **un sujeto que presiona**, al que desde ahora llamamos “factor” de presión;

**b)** **un sujeto presionado,** que siempre es, directamente o indirectamente, un hombre que se mueve en el radio del poder político;

**c) un objetivo**, que es satisfacer determinados intereses pretendidos por el factor de presión;

**d) una técnica**, que es el medio concreto usado para presionar.

Si el poder es una fuerza o energía, y si el factor de presión también pone en acción una fuerza o energía, el fenómeno de la presión enfrenta dos fuerzas y las pone en competencia y confrontación. Puede ser que en ese juego, la dinámica política señale que tiene mayor fuerza el gobernante al rechazar o asimilar la presión, o que la tiene el factor de presión al imponerse. Pero cualquiera sea la hipótesis, siempre las dos fuerzas que entran en acción tienen importancia y se colocan frente a frente, porque aunque el gobernante rechace la presión y no satisfaga las pretensiones del factor de presión, debe tomar y toma en cuenta esa presión cuando adopta la decisión política. La dosis o cantidad de energía con que cuenta el poder político aumenta o disminuye, se fortalece o se debilita, según sea el equilibrio y la competición de fuerzas entre los gobernantes y los factores de presión que influyen sobre ellos. Lo que realmente “puede” hacer el gobernante depende de límites reales que, en buena parte, provienen de esta dinámica accionada por los factores presionantes. Tal sería el tema de los límites fácticos del poder.

Con mucha agudeza se ha dicho que la constitución del estado señala quiénes son los titulares del poder, pero no nos dice cuáles son las presiones que pueden ejercerse sobre él. Este peso de las presiones se mueve en el ámbito real de las conductas sociales, de los comportamientos políticos, y se vincula al funcionamiento empírico del régimen político, aunque las normas escritas no describan el fenómeno.

Dado que las presiones influyen, gravitan y motivan las decisiones del poder estatal, hay quienes opinan que los factores de presión componen un gobierno invisible, oculto o paralelo. Quienes así piensan suponen que la decisión formal es adoptada por el gobierno “oficial”, pero que el contenido de la decisión es impuesto por el gobierno “oculto”. Estamos en total desacuerdo con este punto de vista. No se trata de eso. Para nosotros, el hecho tiene otra explicación: no es que el gobierno oficial se desplace de lugar, ni que el poder cambie de hecho de titulares; ocurre solamente que el gobierno oficial que ejerce el poder del estado, recibe influencias y presiones que inciden en su dosis de fuerza y energía, y que aumentan o decrecen su capacidad, de acción, su poder en cuanto potencia y posibilidad de acción. Se trata, en definitiva, de un fenómeno de formación, determinación y motivación de la voluntad oficial de los gobernantes y de las decisiones políticas que adoptan. Pero el poder estatal continúa siempre ubicado en su sitio, sin que los factores presionantes pasen sustituirlo de hecho, ni se conviertan en gobierno invisible o paralelo, Lo que varía es la expansión del poder, su quantum; nunca su titularidad ni su ejercicio.

Es habitual que, dada la fuerza que despliegan los factores de presión, y la repercusión que tienen en el poder del estado, se **los denomine a veces poderes de hecho, o también contrapoderes**. La terminología es aprovechable, en cuanto los factores de presión realmente gravitantes son o actúan como poderes sociales, y en cuanto, por estar frente al poder político y demarcarle los límites de su posible capacidad de obrar, son contrapoderes, poderes en frente o en contra, en disputa o en lucha. Pero quede bien aclarado que los factores de presión son poderes sociales pero no son poderes políticos, no tienen y no ejercen el poder político, aunque sí invisten el carácter de fuerzas políticas. No son el poder político porque lo único que hacen es gravitar sobre él; son fuerzas políticas porque como poderes sociales se politizan al recaer sobre el poder político, al dirigirse a él, al intercalarse en la dinámica del poder político.

**Factores de presión: clases y características.**

De los sujetos que presionan sólo hemos dado el nombre: “**factores” de presión**, y sólo hemos dicho que son hombres.

Pormenorizando el problema, dividimos a tales factores en das clases principales:

**a) factores individuales**, en los que el sujeto que presiona es uno solo; por ej.: un líder político, un primer ministro, un diputado, la mujer del gobernante de turno, cualquier persona favorita del gobernante que compone su elite, etc.;

**b) factores colectivos o plurales**, en los que el sujeto que presiona es un grupo, organizado o no; por ej.: el grupo de los jubilados, una asociación de jubilados, una iglesia, un sindicato, un conjunto de trabajadores etc.

Los grupos de presión son factores de presión colectivos, pero no son los únicos sujetos presionanteS. Estudiar los grupos de presión como tema central o exclusivo de las presiones es prestar indebidamente más atención al tipo de sujeto o factor de presión, que al fenómeno en sí de la presión sobre el poder.

Hay que esquivar y disipar otro error de enfoque. Quienes casi reducen el tópico de las presiones al tema de los grupos de presión, observan una clase de presión que, además de tener como sujeto a un grupo, proviene del seno de la comunidad gobernada. Y en rigor, importa estudiar la presión como fenómeno de la dinámica política, venga de donde viniere, y sea quien fuere el sujeto autor de la presión. Por eso, conviene puntualizar que hay presiones que surgen, se despliegan y concluyen en el ámbito mismo del poder, entre hombres que son sus titulares y que lo ejercen. Tal el caso del primer ministro que presiona al jefe del estado o al parlamento; del presidente que presiona a los ministros o a los legisladores o a los jueces; de legisladores que presionan al primer ministro o al presidente, etc., etc. Las presiones que circulan dentro del área del poder son tan presiones corno las que provienen de afuera o surgen desde la comunidad.

Las presiones, cualquiera sea el factor que actúa como sujeto de presión, tienen como destinatario al poder. Esto quiere decir que, directa o indirectamente, se dirigen a él para condicionar, influenciar y motivar las decisiones del poder. La variante radica en que a veces se presiona inmediatamente a los hombres titulares del poder —por ej.: al presidente, a los ministros, a los legisladores, a los jueces—, y otras veces se presiona a un destinatario intermedio, con miras a rebotar finalmente en el poder —por ej.: presionando. a un partido político, a un sindicato, a la opinión pública, etc., para que, de reflejo e indirectamente, la presión llegue hasta los titulares del poder a través de aquellos destinatarios—.

Las presiones pueden ser, en cuanto a su duración, permanentes, transitorias, ocasionales, latentes, etc., Permanente puede ser la del partido político gobernante sobre el poder ejecutivo y el parlamento; transitoria, la de un grupo de jubilados en el momento de discutirse la ley que los afecta; ocasional, la de un grupo callejero que reacciona contra la policía para que deje en libertad a manifestantes detenidos; latente, la que a modo de vigilancia y expectativa ejerce una liga de moralidad pública sobre todas las medidas oficiales que inciden en el pudor público.

En cuanto a la técnica que usan los factores de presión, hay diferentes medios y métodos de acción política; **unos son lícitos**, otros no. Así, pueden valerse de la petición condicionada (apoyamos al partido gobernante si se dicta tal o cual ley que favorece los intereses para cuyo logro presionamos), de la propaganda, de las reuniones públicas, de la prensa, etc., etc.; o bien acudirse a la violencia, a los secuestros, a la actividad delictuosa en general.

La acción de los factores de presión se desarrolla en diferentes épocas o etapas, pudiendo citarse la que se moviliza en períodos electorales, y la que tiene lugar durante el funcionamiento de los órganos del poder ya constituidos.

En esta segunda etapa, la presión directa sobre el poder toma como posibles destinatarios a**:. a) el poder ejecutivo** y la administración; **b) el parlamento**; c**) el poder judicial**. La presión sobre los jueces es la única que siempre nos parece de poco valor y ética, porque empaña la imparcialidad, el sosiego y la profesionalidad del órgano encargado de administrar justicia. La presión sobre los demás órganos no es siempre ni por sí misma des-valiosa; lo será según los objetivos (intereses) que persiga, y sobre todo según los métodos que utilice en su técnica de influencia (ilícitos).

**Los grupos de presión.** Localizados los grupos de presión entre los factores colegiados, colectivos o plurales que accionan desde la comunidad gobernada, encontramos su base sociológica en el pluralismo de intereses sociales que existen en un estado. Puede decirse que un grupo de interés es un conjunto de individuos que tienen un interés común; ese grupo social puede estar organizado en forma de institución, asociación, persona jurídica, etc., y puede no estar organizado. En la teoría de la sociedad nos hemos ocupado de estos aspectos. Ahora resta decir que el grupo de interés (organizado o no) se convierte en grupo de presión o actúa como grupo de presión cuando para conseguir la satisfacción de ese interés, utiliza la presión como una fuerza política de influencia sobre el poder estatal.

Tales grupos pueden ser, según la índole de su interés: económicos, culturales, religiosos, deportivos, civiles, comerciales, filantrópicos, y a veces estrictamente políticos.

Por la variedad de intereses que los mismos grupos multiplican y hacen presentes ante el poder estatal mediante la presión, se llega a hablar de que de hecho implican una verdadera y espontánea representación funcional, no institucionalizada políticamente pero visible en la dinámica del poder, más allá del cuadro formal y desbordando las estructuras de la constitución escrita. Sea que se les llame o no poderes de hecho, el estudio de la constitución material y del régimen político no puede dejarlos de lado.

Estados Unidos es un ejemplo excepcional de regulación formal de las presiones ejercidas por grupos. La ley de 1946 conocida con el nombre de **“Lobbyng Acb**” se ocupa de establecer previsiones sobre la forma de actuación y sobre el control de las personas que por sí o a través de gestores, agencias, etc., Influyen sobre los legisladores para obtener la sanción de leyes favorables a los intereses que representan. El término “lobbyng” deriva de “lobby”, palabra ésta que designa al corredor o pasillo 4e1 congreso; el vocablo **“lobbyst”** se usa para mencionar a la persona ajena al congreso que se ocupa de patrocinar los intereses por cuyo éxito presiona.

**Factores de poder.**

Si hasta ahora nos hemos ocupado de los factores de presión, hemos de completar el cuadro con una referencia a los factores de poder. No es difícil distinguirlos.

Del factor de presión hemos dicho que influye y gravita sobre el poder para que las decisione3 oficiales satisfagan el interés que tal factor presionante pretende. Hay dos cosas a recalcar:

**a) la presión** se endereza a conseguir como objetivo un interés concreto —diríamos parcial: tal o cual cosa (que se paguen las jubilaciones, que se dicte una ley agraria, que se dé acceso a los estudiantes a los órganos de gobierno de la universidad, etc.)—;

**b) la presión recae en el poder**, pero no hace falta que las decisiones del poder sean favorables a la pretensión del factor de presión; aunque éste fracase, el poder ha debido tomar en cuenta la fuerza de la presión para adoptar la decisión contraria.

En el factor de poder, la fuerza política es mucho más intensa que en el factor de presión; es mucho más intensa en su permanencia y duración, por lo menos latente. El factor de poder, sea que se asocie al poder político y lo refuerce, sea que se ubique en oposición a él y lo hostilice, no persigue un interés parcial, sino que tiene una perspectiva de conjunto sobre la política general, un plan o punto de vista que abarca la pluralidad de cuestiones y aspectos de la política. Tiene algo que decir, algo que proponer y algo que pretender en cada una de las cuestiones fundamentales que son objeto de decisión política por parte del poder estatal. De este modo, en oportunidad de tomar cada una de esas decisiones, el factor de poder hace presencia ante el poder del estado, y su gravitación obliga a que dicho poder tome en cuenta al factor de que se trata, tanto cuando accede a sus reclamos, como cuando los deniega: no puede omitir ni olvidar la influencia permanente que condiciona al ejercicio del poder.

El factor de poder puede estar incorporado formalmente a la constitución escrita: por ej.: las fuerzas amadas, o una iglesia oficial; y puede no estarlo: por ej.: una central obrera fuerte. Ya dijimos también que puede ser un aliado del poder: por ej.: el partido único con calidad de gobernante, una organización sindical cuyo líder es el presidente de la república, etc.; o a veces puede ser una fuerza de oposición: por ej.: la misma organización sindical con ideología opuesta a la del gobierno.

**LOS PARTIDOS POLITICOS. Su ubicación en el estado moderno.**

Los partidos políticos, con el alcance y las características que hoy conocemos, son un fenómeno propio del siglo XX. Es así como **Sánchez Agesta** afirma que el partido es un fenómeno original del estado de nuestro siglo, que recibe como legado del siglo XIX. Esto significa que anteriormente ha habido grupos y facciones con diferentes ideologías políticas, pero sin los rasgos típicos del partido político y, sobre todo, sin que la actividad de aquellos grupos haya desplegado la fuerza política que actualmente ponen en funcionamiento los partidos dentro de la dinámica del poder estatal.

El partido es una asociación con fines políticos muy precisos. Pero no es suficiente enmarcarlo en el ámbito de las asociaciones: hace falta mucho más. Ese grupo o asociación de individuos se organiza en torno de una ideología política común y de un proyecto político, con un fin específico que puede ser: a) llegar al poder para cumplir desde él esa ideología y ese proyecto, o bien: b) influir sobre el poder y participar en su dinámica de alguna manera, con aquella ideología y aquel proyecto; y c) controlar el ejercicio del poder que está a cargo de hombres de otros partidos.

El horizonte histórico e ideológico en el que aparecen los partidos políticos se vincula con la existencia y el funcionamiento de los parlamentos, con el sufragio, con la participación del electorado, con la doctrina del gobierno popular y la democracia representativa, etc. Cuando el pueblo —y dentro de él, el electorado— asumen la pretensión de expresar activamente sus opiniones políticas, de designar a los gobernantes, de transformar el ejercicio del poder en una dinámica bajo control e influencia, los partidos políticos surgen como agrupamientos de las diferentes tendencias, como agencias de postulación de candidaturas, como canales de comunicación entre el electorado y el gobierno, como fuerzas de adhesión, o de resistencia, o de control, etc.

El estado contemporáneo puede bien, por eso, definirse como un estado de partidos. Los enfoques sobre los asuntos y las decisiones de gobierno, al mismo tiempo que la técnica electoral, requieren la organización de la sociedad en partidos permanentes, cada uno con su programa doctrinario y de acción. Si bien no siempre un partido aspira al poder o tiene posibilidad de llegar al poder, todo partido se caracteriza por la intención y el fin de llevar a cabo una acción eficaz sobre e1 poder, tanto de gravitación corno de control u oposición.

El análisis de los partidos políticos puede dividirse en tres enfoques: uno sociológico, otro político, y otro jurídico.

**a)** Es importante destacar que desde el punto de vista sociológico, un partido político ha de tener, para ser tal, una visión política de conjunto, y no meramente parcial sobre aspectos limitados de la política; es decir, ha de tener una ideología política completa o total; pero simultáneamente, dicha visión política general, al ser la propia de cada partido, difiere de la de otros partidos, con lo que realmente puede afirmarse que cada partido elabora tina ideología y un proyecto político generales desde su enfoque y perspectiva parciales, y que al no haber coincidencia entre la pluralidad de partidos, el interés al que todos tienden se parcializa en cada uno de esos ángulos propios. La pluralidad de partidos supone la división de una sociedad en ideologías distintas e intereses diferentes, con todo lo que de competencia y lucha va involucrado en tal diversidad. Eso no quiere decir que el pluralismo partidario carezca necesariamente de ciertas bases mínimas comunes en las que todos los partidos participen dentro de la competencia y la lucha políticas.

**b)** Si tal puede ser el enfoque que se obtiene desde la observación sociológica, ha de diseñarse que desde el punto de vista político el partido es un factor con calidad de fuerza política organizada y permanente. Sin ser un órgano del estado, el partido es un ‘sujeto auxiliar” del estado, insertado en la dinámica del poder.

**c)** Por fin, jurídicamente, el encuadre del partido dentro del derecho nos lleva a decir que, una vez reconocido por el estado, ostenta la naturaleza de una persona jurídica de derecho público.

Una vez que sociológicamente hemos caracterizado al partido político, y que sabemos además qué rasgos presenta desde el punto de vista político y desde el ángulo del derecho, podemos sostener que a veces una agrupación con naturaleza sociológica de partido no logra reconocimiento del estado y, por ende, tampoco actúa como fuerza política organizada ni es una persona jurídica de derecho público (por ej.: en los estados donde no se reconoce al partido comunista, que sociológicamente es un partido, pero que política y jurídicamente carece de status como tal). A la inversa, puede darse el caso de que un estado reconozca como partido (deparándole el status político y jurídico de tal) a una agrupación que sociológicamente no tiene naturaleza de partido por carecer de un plan político general (por Ej. un partido de. propietarios cuya finalidad primordial y casi exclusiva sea la defensa de la propiedad privada, sin programa ideológico sobre otros aspectos de la política).

La ubicación y el funcionamiento del partido dentro del estado depende de cómo sea el tipo de sociedad y el tipo de régimen donde el partido actúa; si la sociedad es abierta y pluralista, en el sentido de que en ella hay diálogo, competencia, confrontación y lucha, el partido actúa normalmente en un clima de libertad, que favorece tanto la vida interna democrática del mismo partido como la formación de varios partidos cuya fuerza depende de la realidad política de cada uno y del régimen en general; si, al contrario, la sociedad es cerrada y unánime —o aspira a serlo—, el intento de unidad, de asimilación y absorción de fuerzas discrepantes, de unanimidad ideológica y práctica, etc., conduce también normalmente al partido único o al partido dominante, con escaso sitio para otros, y con reducido margen de libertad.

Para que realmente exista lo que llamamos lucha o disputa partidaria, parece requerirse generalmente que la sociedad sea abierta y pluralista, que haya libertad, y que el juego de fuerzas políticas se opere espontáneamente. Sin ese clima, la competición no es leal ni efectiva. Donde, en cambio, hay un solo partido, o un partido dominante (sea que el sistema responda a una conformación sociológica espontánea, sea que se digite desde el gobierno), el resultado es harto diferente: o no existe lucha, o si la hay, dicha lucha es desigual por la diferencia notoria de las fuerzas políticas en cotejo, por la falta o la reducción de libertad y de pluralismo, etc.

Entiéndase que estamos hablando de lucha entre partidos, que es solamente un sector de la lucha política más amplia, en la cual hay otros contendientes que no son partidos políticos (sindicatos, grupos de presión, factores de poder, empresas, etc.).

**Clasificación de los partidos.**

Los partidos han sido clasificados con diferentes criterios:

**a)** Partidos de cuadro y partidos de masa responden a características distintas; el partido de cuadros, que algunos llaman partido de opinión, se preocupa más por la calidad de afiliados que por su cantidad, buscando integrarse con notables y asumiendo una ideología que no es rígida ni dogmática; el partido de masa trata de agrupar el mayor número de adherentes, y es generalmente centralista, autoritario y rígido. En alguna medida, la dicotomía de partidos de cuadros y partidos de masa puede corresponder, respectivamente, a la de partidos cuya base fundamental es una doctrina, y a la de partidos que se forman primordialmente en torno de un hombre —líder o jefe— con adhesión irracional a su persona más que a sus ideas o a su programa.

**b)** Partidos de derecha, de izquierda o de centro, según sean preponderantemente conservadores, socializantes o intermedios.

**c)** Partidos “nacionales” e “internacionales”, según surjan y se delimiten dentro de un estado, o a nivel universal (el partido comunista, pese a su fraccionamiento en partidos “nacionales”, es un partido internacional repartido en varios estados).

d) Partidos puros e impuros, según que en su ideología y proyecto políticos atiendan a la generalidad de la política en todos sus aspectos, o que se reduzcan a intereses exclusivos de un sector de la sociedad, como los partidos de clase, de raza, etc.

**e)** Partidos de lucha “en” el régimen y de lucha “sobre” o “contra” el régimen los primeros acatan resolver los conflictos y antagonismos dentro del régimen, sin negar su legitimidad ni pretender la destrucción de sus instituciones; los segundos impugnan esa legitimidad y quieren aniquilar el régimen para cambiarlo por otro.

**f)** Partidos de gobierno y de oposición, según que se hallen en el poder o no.

En cuanto al número de partidos, el sistema puede clasificarse así**: a) pluralista; b) monopartidista**.

**El sistema pluralista,** que presupone más de un partido, se subdivide en: 1**) bipartidista o dualista**, cuando el juego político se desarrolla entre dos partidos equivalentes en fuerza, existiendo otros que no participan con similar intensidad, o cuando directamente hay sólo dos, que pueden tener fuerza equivalente o desigual**; 2) pluripartidista o multipartidista,** cuando el juego político se desarrolla entre más de dos partidos con posibilidades similares para todos.

**El sistema monopartidista** es un sistema de partido único, sea que los demás falten porque espontáneamente no se forman en el seno de la sociedad, sea porque legalmente estén prohibidos, sea porque el estado condicione la situación de tal modo que se vean hostilizados, dificultados, en inferioridad respecto al partido oficial, etc. Entre el sistema pluripartidista y el monopartidista, se ubica el sistema de partido dominante, que se caracteriza porque existiendo más de un partido, hay uno entre varios que tiene frente a sus rivales una fuerza política sumamente mayor, que le permite detentar el poder durante largos períodos con exclusión de los otros, o que deja a éstos tan sólo minorías de escaso peso y gravitación.

El sistema pluralista, tanto en su versión bipartidista o dualista como en su versión **pluri** **o multipartidista**, se caracteriza por resolver la competencia, el antagonismo y la lucha mediante la participación de todos, la alternación en el poder, el acceso a las bancas del parlamento, etc. Cuando en el juego de concurrencia, uno entre varios partidos alcanza tanta fuerza que se distancia mucho de los demás, o directamente los excluye durante largo tiempo del poder, ya hay que hablar de partido dominante.

En líneas generales, podemos afirmar que el sistema de partido único impuesto por el estado o condicionado por él, no es compatible con la democracia, sino que tipifica un rasgo vital del totalitarismo.

**Relación entre el régimen de partidos y el sistema electoral.**

Sociológicamente, es posible trazar un paralelo entre los sistemas de partidos en cuanto al número, y los sistemas electorales. O sea que entre los varios factores que en el seno de una sociedad predisponen la adopción y el funcionamiento del sistema pluralista o del monopartidista, hay uno importante que está configurado por la técnica electoral de la representación.

Es así como puede destacarse:

a) Que un sistema electoral de lista completa, en el cual el elector sufraga por una lista con tantos candidatos como cargos a cubrir, y en el que el partido que obtiene mayoría se adjudica la totalidad de esos cargos excluyendo la representación de la minoría, ofrece paralelismo con el sistema de partido único, o por lo menos de partido dominante. Claramente se advierte que la hermeticidad que cierra a los demás partidos el acceso a la representación, los debilita, los aleja de la escena política, los distancia del partido mayoritario, los destiñe en el espectro de las fuerzas efectivas, o directamente os lleva a desaparecer por la pérdida natural de gravitación, cuando no por la prohibición o la hostilidad oficiales.

**b)** Un sistema electoral de lista incompleta, en el cual el elector sufraga por una lista con un número de candidatos menor que el de los cargos a cubrir, y en el que el-partido mayoritario se adjudica solamente una parte, también mayoritaria, de esos cargos, accediendo a la otra parte un partido mayoritario, tiene paralelismo con un sistema pluralista de dos partidos (bipartidismo o dualismo), porque la elección no ofrece marco de triunfo más que para dos fuerzas políticas. (Ahora bien, hay que entender esto con cierta precaución, porque si la elección se lleva a cabo con un sistema que divide al país en varios distritos, la mayoría que gana en uno puede ser minoría en otro, y la minoría que accede en uno puede ser mayoría en otro, con el resultado de que sean más de dos partidos los que obtengan mayorías y minorías en la pluralidad de distritos.

Este esquema, lejos de corresponder a un bipartidismo, encuadraría en un pluripartidismo. No obstante., lo común es que, tomada la totalidad de distritos en conjunto, y el país como una unidad política, sea normalmente el mismo partido el que logre la mayoría en la mayor parte de los distritos, y el mismo partido el que logre la minoría en la mayor parte de los distritos, quedando acaso un tercer partido que consigue mayoría o minoría en algún distrito, muy distanciado en fuerza política de los dos que delinean al sistema bipartidista. Además, es de notar que en Gran Bretaña el bipartidismo típico juega con un sistema electoral distinto, que es el de circunscripción uninominal con escrutinio mayoritario a una sola vuelta). c) Un sistema electoral de representación proporcional, en el que los cargos a cubrir se reparten entre tres o más partidos según el respectivo caudal electoral, presenta paralelismo con un sistema pluralista pluri o multipartidista, porque más de dos partidos encuentran vías y ámbitos de participación y cotejo.

**Ordenamiento legal del partido político.**

El estado contemporáneo que, como hemos dicho, es un estado de partidos, no asiste pasivamente al fenómeno del surgimiento y la actividad de los partidos. O sea, no deja totalmente librada a la sociedad las opciones para crear partidos, para regular su vida interna y su funcionamiento, etc. El estado, al contrario, interviene en mayor o menor grado a través de una regulación, reglamentación u ordenación legal de los partidos. Tal regulación puede estar contenida en la constitución escrita o en leyes, y establece los principios a los cuales se deben ajustar los partidos para ser reconocidos y actuar políticamente. El “status” de los partidos en cada estado depende de. lo que la constitución o la ley imponen a los mismos.

En términos generales, la ordenación legal de los partidos estipula ciertas condiciones que éstos han de llenar o reunir. **Esas condiciones juegan como un control estatal sobre los partidos, y ese control puede recaer en tres aspectos fundamentales:**

**a) control ideológico**: el estado controla la ideología y el programa de los partidos, obligándolos a acomodarse a ciertos principios básicos de la constitución, del régimen, etc.; cuando un partido exhibe ideología incompatible con dichos principios básicos que el estado defiende, se le niega reconocimiento y no puede funcionar como partido; en tal caso, se habla a veces de “proscripción” ideológica, en cuanto se excluye a una corriente de opinión;

**b) control cuantitativo**: a diferencia del anterior, que merecería el rótulo de cualitativo, éste funciona para exigir a cada partido un número mínimo de afiliados, a efectos de no reconocer a las agrupaciones que por su número de miembros reducido demuestran poco arraigo ideológico en la comunidad, escaso consenso popular, ínfima representación de una opinión política, etc.;

**c) control funcional interno:** se lleva a cabo sobre la organización interna del partido, para verificar cómo se designan las autoridades del partido, cómo se lleva a cabo la afiliación de los simpatizantes, como se postulan las candidaturas que el partido propicia, cómo se recaudan los ingresos y se invierten los fondos que forman su patrimonio, etc.

En cada estado donde la constitución o la ley reglamentan a los partidos, ha de existir un órgano que tenga a su cargo comprobar si una agrupación se ajusta o no a esos lineamientos legales. y que disponga de competencia para reconocer o no a la agrupación con calidad y status de partido. Es conveniente que dicho órgano sea imparcial, al modo como se lo ha establecido en Argentina, donde corresponde a los tribunales judiciales (justicia electoral) conferir o negar el reconocimiento a los partidos políticos.

Cuando el órgano competente de que venimos hablando no reconoce a un partido, éste carece del status jurídico y político de tal, pero esa falta de personalidad no quiere decir que carezca d4e la naturaleza sociológica propia de los partidos. Lo que acontece es que el derecho positivo niega a la agrupación que sociológicamente es un partido, el revestimiento político y jurídico que deriva del reconocimiento legal.

**Crítica de los partidos políticos.**

Al partido político se le formulan muchas críticas. Guste o no guste, el partido es una realidad insertada en el estado contemporáneo, y salvo rarísimas excepciones (por ej.: España) existe en todos los regímenes políticos del mundo. El descrédito en que ha caído en algunas ¿pocas y en ciertos lugares, o la apatía e indiferencia que frente a él demuestra la ciudadanía, responden a una multiplicidad de factores, de cuya existencia no siempre es responsable el partido. Lo cierto —sí— es que los partidos, al monopolizar a menudo los actos electorales, se erigen en protagonistas exclusivos o preponderantes de la contienda electoral y de la disputa política tramada a su alrededor, dejando en penumbra a otros factores y fuerzas de la sociedad. Además, la actividad de los partidos suele enderezarse primordialmente al éxito comicial y. a la conquista del poder, sin prestar atención independiente e imparcial a los aspectos fundamentales de la política.

Pero pese a todos los defectos y críticas, es imposible decidirse por la abolición coactiva de los partidos, o sea, es imposible aceptar que el estado los prohíba o los suprima arbitrariamente, en contra de las pretensiones y la realidad social de la comunidad. No se olvide que impedir la formación de partidos allí donde la aspiración de los hombres tienda a constituirlos, atenta contra la libertad y el derecho de asociación, máxime si aquel impedimento reviste carácter duradero o permanente.

**ESTRATEGIA POLÍTICA Y PROPAGAN POLITICA Y LA ACCION DIRECTA**

La **Estrategia,** es uno de los términos mas utilizados en el ámbito militar trasladado posteriormente al campo de la política que desde luego, es la guerra por otros medios, consistiendo en ambos casos, militar y político en el arte de coordinar los recursos humanos, económicos, sociales, materiales y la legista con el objetivo de lograr y consolidar el poder. Y para lograr esos objetivos estratégic0s, los lideres se valen de la táctica, como la empleo, dentro de la Revolución Comunista Rusa de 1917 el creador del ejercito rojo, León Trotsky, quien en una obra de su autoría, titulada “Las Lecciones de Octubre”, manifiesta: “Entendemos por táctica, en política por analogía con la ciencia bélica, el arte de conducir las operaciones aisladas:

Y por **Estrategia,** el arte de vencer, es decir, de apoderarse del mando”. La Estrategia política consiste pues, en La elaboración de as Tres Etapas principales, un Planeamiento General, un Control y una Ejecución cuyo objetivo es ganar la guerra Política, para Tomar y Conservar el Poder. **La Táctica,** en cambio tiene una meta política parcial y **cortoplazista** destinada por ejemplo a ganar las elecciones en una ciudad, departamento o zona determinada.

Históricamente, fue Lenin, el líder del Partido Bolchevique Ruso, el que elaboro para su gran movimiento político el Plan Maestro y Estratégico para la toma del poder, explicitada en su obra titulada Que Hacer”, mientras que Trotsky y Stalin, fueron los grandes Tácticos militares y políticos que llevaron a la Practica y sobre el terreno, las distintas acciones victoriosas.

Lenin, fue el gran ideólogo de la Propaganda Política, conectada al esquema de Partido Político Revolucionario Marxista Leninista, partidario de su estructuración de mando direccionala: “Desde el techo hacia abajo”, con una organización concentrada, limitada y preparada con alto grado de eficacia, formada por revolucionarios profesionales capaces de actuar secretamente y dirigidos por una elite, una docena de líderes de talento.

También Lenin discriminaba, ¡os conceptos de “ Propaganda” y “Agitación”, “Un Propagandista decía, presenta muchas ideas a una o mas personas; un Agitador presenta una o muy pocas ideas, pues las presenta a la masa del pueblo”, agregando que la “propaganda” utiliza como medio la palabra “impresa” y la “agitación” se basa en la palabra hablada.

Por su parte el Fascismo, también tuvo su Estrategia Política, de a mano del politólogo italiano Curzio Malaparte, con su libro titulado: “Técnica del golpe de estado”, quien mas tarde llegó a afirmar que “La táctica seguida por Mussolini para apoderarse del Estado, no podía ser concebida, mas que por un marxista”.

El Nacional Socialismo Alemán, tuvo también al igual que el Comunismo y el Fascismo, la combinación inseparable y perfecta para la captación del poder: “la fuerza bruta y la guerra sicopolitica”, con un fuerte aprovechamiento de la situación interna e internacional, como asimismo, la economía, lo social laboral de ocupación, de límites con el Tratado de Versalles, etc.

En el libro escrito por Hitler, mientras estuvo en la cárcel, titulado “Mi Lucha”, sostiene que la propaganda es mas importante que la organización, y en el capitulo VI, denominado “la lucha en los primeros tiempos; importancia de la oratoria”, para afirmar que Hitler en dos años de experiencia, se hizo maestro en el arte de la propaganda, y señala que lo que tiene mas importancia, es lo que los comunistas llaman “agitación”.-

Mas adelante, Hitler continuaba diciendo: “las asambleas de grandes muchedumbres son necesarias, pues cuando a ellas asiste el individuo acometido del deseo de alistarse en un flamante movimiento y temeroso de encontrarse solo, recibe allí la primera impresión de una numerosa comunidad, lo cual ejerce un efecto vigorizador y estimulante en la mayoría de las personas. Estas se someten a la mágica influencia de lo que llamamos sugestión de la multitud. Los deseos, los anhelos y la pujanza, de miles de seres, se acumulan en el pensamiento de cada uno de los presentes. Un hombre que concurre a una de estas asambleas lleno de dudas y vacilaciones, sale de ella íntimamente fortalecido, se ha convertido en un miembro de la comunidad”.

El Ministro de propaganda del Tercer Reich Alemán Goebbels decía: “La propaganda política es decir, el arte de hacer penetrar solidamente en las masas las cosas del Estado, de tal manera que el pueblo entero se sienta profundamente ligado, no podía ser un simple medio para la conquista del poder; era necesario que se transformara en un medio de desarrollar y profundizar, el poder una vez conquistado”“ es el arma mas eficaz en la conquista del poder; sigue siendo el arma mas eficaz en la consolidación y la construcción del Estado.”“el arma por la cual hemos conquistado el Estado debe permanecer al servicio del Estado, Si no queremos dejar que nazca el peligro de perder, con el poder, el contacto con el pueblo y así recíprocamente”.

En las Democracias Constitucionales, como en los Estados Unidos de Norteamérica, también existieron y existen, las Estrategias Políticas, centrándose éstas, en las campañas electorales de los partidos políticos, cuyos representantes aspiran a ocupar la mayor cantidad de cargos en el parlamento y en el ejecutivo nacional. Tanto es así, que en el año de 1928, el Partido Demócrata de los Estados Unidos de Norteamérica, estableció por primera vez un servicio de publicidad profesional.

Posteriormente, y en el mismo Estados Unidos el Presidente John F. Kennedy, recurrió a las Estrategias y las Tácticas, de los profesionales de la materia, con lo que la política de sus dirigentes deja de lado margina a los aficionados, para dar un lugar preponderante a los consultores políticos altamente especializados, que emplean servicios de prensa escrita, radial y televisiva, mensajes, sondeos, encuestas, etc.

Y uno de los brazos largos y mas importantes de la Estrategia, es la propaganda, que puede ser la genérica y la especifica que es la política (englobando esta ultima) al sujeto activo y al sujeto pasivo. En cuanto al sujeto Activo de la propaganda política, puede ser el Gobierno, O los Partidos interesados en llegar al poder. Mientras los sujetos pasivos de la propaganda política, son quienes están destinados a recibir la influencia, que tal actividad se propone ejercer, sean ellos, individuos o colectividades.

La palabra “propaganda”, aparece bajo el reinado del Papa Gregorio XIII, en el siglo XVI, para especificar las tareas de las comisiones a cargo de la Iglesia, con el fin de diseminar o extender el catolicismo en el mundo.

**LA ACCIÓN DIRECTAY SU CONCEPTO**

Fue el politólogo **Georges Sorel**, el autor de la obra titulada “Reflexiones sobre la violencia”, en la que ataca hasta el cansancio la acción electoral y la parlamentaria de los socialistas, haciendo al mismo tiempo una defensa a ultranza de la violencia en todos los ordenes y de la huelga general indefinida como medio para la toma del poder político.

La “acción directa” fue concebida por algunos movimientos de “extrema derecha”, como contraparte, de la acción electoral y parlamentaria, sobre todo en Francia.

En Alemania, y en otros países, los movimientos políticos ideológicos semejantes, como el Nacional Socialismo (nazismo), de Adolfo Hitler y el Fascismo de Benito Mussolini, utilizaron el recurso de la “acción directa” sin perjuicio de la acción electoral y parlamentaria, echando mano también, a la estructuración de fuerzas paramilitares, imponiendo el supuesto orden, por intermedio de la violencia y la amenaza.

En España, “la acción directa” tuvo también su protagonismo, de la mano del político José Antonio Primo de Rivera, quien fuera el creador del Movimiento Falangista Español, quien hablaba de “La dialéctica de los puños y de las pistolas”.

Consecuentemente, tanto la extrema izquierda, como la derecha, echaron mano al recurso de la violencia, por medio de la llamada “acción directa”, rechazando por improcedente, según ellos, todas las formas Legales y Constitucionales para acceder al poder político.

También el escritor José **Ortega y Gasset**, se ocupo de estudiar y analizar el método de la “acción directa”, manifestando **este gran pensador i**bérico que: “Lo normal de la convivencia social, consiste en contar con el prójimo, y que esa normalidad se institucionaliza mediante órganos peculiares “tendidos entre individuos y grupos como resortes y muelles de la solidaridad nacional”. Cuando “el particularismo” se posiciona sociedad y la fracciona, se deja de “contar con los demás” y entonces se siente repugnancia y humillación para **impretar** del parlamento la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de cada uno. “en tal estado, sigue diciendo Ortega y Gasset, la única forma de actividad publica que, por debajo de las palabras convencionales, satisface a cada uno, es la imposición inmediata de su señera voluntad; en suma, **“la acción directa”.**

**LECCIÓN X**

* EL SUFRAGIO: SU HISTORIA, SU CONCEPTO Y SUS BASES IDEOLÓGICAS.-
* LA NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO.- CLASIFICACIÓN DEL SUFRAGIO.-
* REPRESENTACIÓN DE MAYORÍAS Y MINORÍAS. REPRESENTACIÓN FUNCIONAL.-
* EL SUFRAGIO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
* LA HISTORIA Y EL DESENVOLVIMIENTO DEL SUFRAGIO EN EL PARAGUAY DENTRO DEL DERECHO POSITIVO.

**EL SUFRAGIO Y SU HISTORIA**

Nuestra Historia de las ideas y hechos políticos, nos remontan, como siempre a la inmortal Grecia, en lo que hace relación al sufragio, donde en su capital Atenas, los Magistrados eran elegidos por sorteo, y no más. Mientras que en la Roma Imperial había sufragio, o votaciones, tanto para sancionar algunas Leyes, como para elegir Magistrados, y no más.

El tiempo hizo que madurasen y se enriqueciesen algunos mecanismos del sufragio en la Edad Medía, aunque estos, estaban muy lejos del sistema de representaciones por lo que los grupos representados y sus representados se subordinaban a las reglas propias de un mandato de derecho privado.

El nacimiento, más o menos consolidado, de los esquemas de representación medievales, se llevaron a efecto durante los siglos XIII, XIV Y XV, en Inglaterra con el Parlamento, en España con las Cortes y en los Estados Generales en Francia, donde únicamente estaban representadas las corporaciones, como el clero, la nobleza y la burguesía.

El progreso del régimen de las “representaciones políticas” en nuestro mundo, se vinieron dando con las instituciones políticas Inglesas, la Revolución por la Independencia de Norteamérica, y la Revolución Francesa de 1789.

En Inglaterra, en el año de 1832, se introdujo un muy importante cambio, que puede ser considerado el nacimiento de las “representaciones políticas”, con o que se suprimieron a institución de los “Burgos podridos” y se transfirieron los puestos vacantes a las grandes ciudades, antes marginadas.

Estos cambios en Inglaterra, no establecieron el voto secreto, por lo que ese régimen representativo era de todos modos imperfecto.

El Régimen de las Representaciones en los Estados Unidos de Norteamérica, fue materializado e implantado, en la Constitución de 1787, aunque adolecía de algunas falencias como: el sufragio carecía del carácter universal y obligatorio, no existían los padrones o registros, y se estima que como máximo, voto el diez por ciento de los ciudadanos adultos para ratificar la Constitución Norteamericana.

El “régimen representativo”, surgió también en Francia con la Revolución de 1789. Pero ya en el año de 1776, el propio Rey, presionado por el ambiente explosivo y pre- revolucionario, ordeno a supresión de las corporaciones (clero, nobleza y burguesía) y de la misma manera el mandato imperativo, pero autorizo el sufragio indirecto y casi universal. El 17 de junio de 1789, los Estados Generales Franceses, se convierten en “asamblea nacional” y cuando el 26 de agosto del mismo año se sanciono la “Declaración Constitucional”, que estatuye el “régimen representativo” y que la Soberanía reside en la Nación y ya no, en el Soberano y que ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquella.

El artículo segundo establece que la Ley es la expresión de la “voluntad general” y que: “todos los ciudadanos” tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus “representantes” a su formación.

El régimen del sufragio en Inglaterra a partir del año 1832, se fue generalizando en toda la Nación, sobre todo con las reformas de 1867, materializada por **Disraeli,** por la cual se ensanchaba considerablemente la franja electoral, la de 1872 por la que se implantaba el voto secreto, la de 1883 que reglamenta y limita los gastos que puede efectuar cada candidato con motivo de una campaña electoral, la de 1884 que dilata aun mas la franja electoral y pone fin a la desigualdad entre a representación urbana y rural; la de 1918 que establece el sufragio universal para ambos sexos, aunque con diferencia de edad para las mujeres, la que es suprimida en 1928.

Con relación al Sufragio en los Estados Unidos de Norte América, cada Estado establece sus leyes, reglas, normas y límites, pero atribuciones se fueron restringiendo por parte de las enmiendas constitucionales, entre las que cabe citar:

1) enmienda XIV - sección 2- del año 1868.

2) enmienda XV del año de 1870.

3) enmienda XIX del año 1920. Estados Unidos lo podemos discriminar en

El régimen representativo en los etapas a saber:

A) Antes de 1815, el voto estaba reservado a los varones propietarios

B) De 1815, a la guerra de secesión, fueron suprimidas o disminuidas, las restricciones relativas a la propiedad la religión.

C) En la posterior a la enmienda XV, que prohíbe limitar el Sufragio por motivos de raza, color, aunque no se llegó a establecer el sufragio universal.

La enmienda XVII, de 1913, que estableció el sufragio directo Para los cargos del Senado.

**EL SUFRAGIO**

**Concepto y bases ideológicas.**

Ideológicamente, el sufragio está montado sobre la doctrina del gobierno del pueblo (democracia como forma de gobierno), de la soberanía del pueblo, y de la representación política del pueblo por los gobernantes. Y ello es así porque se supone que la elección popular de los gobernantes configura tanto una forma de participación del pueblo en el gobierno cuanto un modo de investir a los gobernantes de la calidad de representantes del pueblo. Esto quiere decir que, teóricamente, se ha vinculado al sufragio con la democracia popular y la representación política.

Ahora bien: rechazada la base ideológica, no tiene por qué caer o repudiarse el sufragio. Sin aquella base ideológica que le ha dado históricamente el sustento doctrinario, puede perfectamente subsistir el sufragio con otra base ideológica distinta.

Nos aclaramos: al considerar —como nosotros lo hacemos— que el pueblo no gobierna ni puede gobernar, y que los gobernantes no representan ni pueden representar al pueblo como totalidad o unidad, el sufragio pierde la base ideológica que lo ata a aquellos presupuestos doctrinarios. Pero lo mantenemos atribuyéndole otra base ideológica mucho más real y científica que la anterior, totalmente ficticia e imposible. El sufragio se funda y legitima en el estado contemporáneo por la necesidad y la justicia de dar a la comunidad un medio o procedimiento organizado de expresión política. Los hombres han de poder canalizar su opinión política para participar activamente en la dinámica política, en el régimen; y han de contar con medios a través de los cuales la obediencia tenga voz y voto decisivos. La comunidad gobernada ha de ser sujeto de actos políticos en los que exteriorice la expresión organizada de sus opiniones.

Así explicado, el sufragio merece nuestra adhesión, y desemboca en el concepto de que es una técnica o un procedimiento institucionalizado mediante el cual el cuerpo electoral (que es el conjunto de hombres con derecho electoral activo, llamado también electorado activo) hace manifestación o expresión de opiniones políticas, con dos finalidades distintas: a) para elegir gobernantes; b) para la adopción de decisiones políticas. La expresión de opiniones políticas en que el sufragio consiste se dirige, pues, tanto a la designación de los titulares del poder (formación de los órganos del poder estatal) cuanto a la decisión de cuestiones políticas diversas (reforma constitucional, sanción o derogación de normas, revocación de la función asignada a los gobernantes, etc.).

El sufragio en el cual la voluntad política se expresa para elegir, conduce a la forma más conocida y difundida en el constitucionalismo moderno: la del sufragio electoral, o la elección popular de los gobernantes. El sufragio en el que la voluntad política se expresa para decidir cuestiones ajenas a la elección de gobernantes, conduce a las llamadas formas semidirectas: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, destitución o recall o revocatoria, veto popular, apelación de sentencia, etc.

En suma, a través del sufragio el pueblo no gobierna ni ejerce una supuesta soberanía o un poder político de los cuales sería titular, sino que participa políticamente en el régimen, expresando su opinión política.

Hemos dicho “el pueblo” en singular, o también “el cuerpo electoral” o “electorado activo”. Ya sabemos que estas palabras son nombres colectivos que denotan a un conjunto plural de muchos individuos. Si atribuimos o imputamos al pueblo y al cuerpo electoral el ejercicio del sufragio no es porque haya un sujeto unificado que al sufragar dé por resultado una opinión política de conjunto: es porque cada ciudadano que forma parte del pueblo o cuerpo electoral ejerce el sufragio manifestando “su” voluntad individual y expresándola, con el resultado de que la totalidad de esas expresiones se computará diversificada en una variedad de opiniones distintas. Luego habrá que saber cómo se toma en cuenta tal pluralidad de opiniones que se han sumado dentro de la totalidad del pueblo o cuerpo electoral. Y acá aparecerá la cuestión de mayoría y minorías. Del sufragio no surge, pues, una supuesta voluntad general o colectiva, sino una multiplicidad de opiniones políticas que se cuentan numéricamente, y que no forman ninguna voluntad popular ni común.

**Naturaleza jurídica del sufragio.**

La naturaleza jurídica del sufragio ha sido controvertida, **a)** Para unos es un derecho. El sufragio-derecho puede, a su vez, considerarse como derecho natural subjetivo de todo hombre, en cuanto miembro o parte del estado; o como derecho positivo, otorgado por el estado. **b)** Para otros, el sufragio es un deber, o una obligación. **c)** En tercer lugar, hay quienes reconocen una naturaleza mixta: el sufragio sería a la vez un derecho y un deber. **d)** Para la tesis más rescatable y seria, el sufragio es primordialmente una función política.

¿Qué es esa función, y a quién pertenece? De funciones hemos hablado dentro del poder político: las funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) encomendadas a los órganos del poder. ¿La función del sufragio es una función más entre ellas y dentro del poder estatal? No: la función del sufragio **no es una función del poder ni del estado, sino de cada hombre o ciudadano con derecho electoral activo**. Es - sí - una función política porque la finalidad de su ejercicio se vincula con el estado y con el poder, y todavía si se quiere puede añadirse que a la vez es una función pública por similares razones, pero nada más.

La naturaleza jurídica del sufragio consiste, pues, en ser una función política y pública, pero no estatal, que ejerce cada hombre con derecho electoral activo. O sea que normalmente es una función individual; por excepción deja de pertenecer a los individuos cuando según el derecho positivo se atribuye aquel derecho electoral activo a determinadas asociaciones (por ej.: sindicatos, en los casos en que la representación funcional les encomienda a ellos elegir los diputados o representantes para el parlamento o para órganos consultivos).

Al optar, entre las distintas teorías, por aquélla que reconoce al sufragio la naturaleza jurídica de una función, no negamos que el ejercicio de esa función apareje para sus titulares determinados derechos y obligaciones.

**El cuerpo electoral.** Al considerar que la función del sufragio es individual, y que cuando el ciudadano la ejerce hace manifestación o expresión personal de su voluntad política, estamos aludiendo a que el conjunto o la suma de ciudadanos con derecho electoral activo es nada más que una pluralidad de hombres, sin componer ninguna unidad distinta y ninguna persona jurídica. A ese conjunto de electores se le llama el cuerpo electoral, o el electorado activo. Para nosotros, ese cuerpo electoral tampoco es un órgano del estado. (Cuando ciertas asociaciones son titulares del derecho de sufragio, esas asociaciones forman también parte del cuerpo electoral). El cuerpo electoral, por la función política que cumplen sus componentes, merece ser reconocido —al igual que los partidos políticos— como un sujeto auxiliar del estado o del poder, ya que participa en la designación de los gobernantes o en la expresión de opiniones políticas a través de las formas llamadas semidirectas.

Determinar qué individuos (o acaso asociaciones), forman parte del cuerpo electoral, es una cuestión de derecho positivo. Es el derecho de cada estado el que establece quiénes componen ese cuerpo, es decir, quiénes son titulares del sufragio. Esa capacidad electoral ha sido y es condicionada por criterios distintos; hasta que se difundió el **sufragio universal**, la formación del cuerpo electoral era limitada, exigiéndose para integrarlo diferentes requisitos: cierta instrucción, ser propietario, pagar determinados impuestos, etc.

Cuando los requisitos por razón de fortuna o condición social se eliminaron, **el sufragio se llamó universal**, o sea, de todos. Pero aún el sufragio de “todos” no es realmente otorgado a todos y a cualquiera, porque siempre han subsistido y subsisten determinadas condiciones para ejercerlo: por ej.: tener cierta edad, o ser varón; además, ser ciudadano (porque normalmente el derecho político de sufragio no se confiere a los extranjeros). La difusión del sufragio universal ha ido suprimiendo paulatinamente el requisito del sexo masculino, hasta que en la actualidad el sufragio femenino puede considerarse aceptado mundialmente.

Otras exclusiones razonables del cuerpo electoral se fundan en indignidad (por ej.: los condenados penalmente) o en incompatibilidades provenientes del trabajo (por ej.: los integrantes de cuerpos de seguridad, militares o policiales). Cuando el sufragio es familiar, la capacidad electoral puede depender de la circunstancia de ser jefe de familia.

**Clasificación del sufragio.**

Con estas aclaraciones podemos clasificar **el sufragio**, o si se quiere, **el voto,** entendiendo por voto el acto de ejercer la función del sufragio.

**a)** Sufragio o **voto público y secreto**, según que el titular lo emita públicamente, o en forma reservada sin que se conozca ni individualice la manifestación de voluntad.

**b)** Sufragio o voto **universal, y restringido o calificado**, según se conceda a todos en general, o solamente a algunos que reúnen determinadas condiciones sociales, de riqueza, etc.

**c)** Sufragio o voto **obligatorio y facultativo**, según que se imponga el deber de votar o no.

**d)** Sufragio o Voto **directo o de primer grado, e indirecto o de segundo grado**, según que los miembros del cuerpo electoral elijan directamente a los gobernantes, o que elijan electores que formando cuerpos o colegios electorales designen a su vez a los gobernantes; esta segunda forma de elección indirecta o mediata puede serlo en dos o más grados.

**e**) Sufragio o voto **uninominal y plurinominal o por lista,** según que el ciudadano vote por un solo candidato, o por una lista de varios, llamándose lista bloqueada cuando el elector no puede tachar ni sustituir a sus integrantes.

**f)** Sufragio o **voto único o igual**, cuando el elector tiene un solo voto; sufragio o voto plural o reforzado, cuando el elector está autorizado a emitir más de un voto en una misma circunscripción electoral (por ej.: por razón de alguna función especial, como ser afiliado a un sindicato, o profesor, o universitario, etc.); sufragio múltiple, cuando el elector está autorizado a votar más de una vez en distintas circunscripciones electorales; sufragio familiar, cuando se asigna uno o más votos suplementarios al elector que es padre de familia (un voto más por todo el núcleo familiar a su cargo, o uno por cada miembro de ese núcleo a su cargo); sufragio o voto individual, cuando se adjudica a una persona física; sufragio o voto funcional, profesional o corporativo, cuando se adjudica a una asociación o persona jurídica (por ej.: sindicatos, cuerpos profesionales, corporaciones).

En cuanto a las divisiones electorales de carácter **territorial,** los sistemas son diversos:

**a)** Cuando todo el territorio de un estado se considera a los fines de un comicio como **un solo distrito**, el sistema se llama de **distrito único**, y el cómputo de votos se efectúa sobre la totalidad de los emitidos en la única circunscripción electoral existente.

**b)** Cuando el territorio se divide en varios distritos (por ej.: uno por provincia, departamento, etc.), el sistema se llama de **distritos intermedios**, y el cómputo de votos se efectúa sobre la totalidad de los emitidos en cada uno de ellos, con independencia de los demás. Este sistema se denomina también plurinominal. Cuando el territorio se divide en tantas zonas como cargos hay que cubrir en la elección, el sistema se llama de circunscripciones uninominales, y en cada una de ellas el elector vota por un solo candidato.

**Representación de mayorías y minorías.**

Una vez que se han practicado las demarcaciones territoriales para organizar el sufragio, y que la elección se ha llevado a cabo conforme al sistema electoral adoptado, surge el problema del cómputo de votos, de la adjudicación de cargos, y de la forma como se va a llevar a cabo la representación de los partidos políticos que han concurrido al comicjo con sus candidatos. Es fácil entender que cada ciudadano que ha ejercido el sufragio, ha expresado una opinión política, canalizándola a través de una opción entre partidos diferentes. La multiplicidad y variedad de esas opiniones obliga a escoger un método de selección de las más importantes, a los efectos del acceso a los cargos disputados en la elección.

Podría decirse, en líneas muy generales, que hay dos grandes sistemas: el mayoritario y el minoritario:

a) **El mayoritario** consiste en adjudicar la totalidad de cargos en cada distrito o circunscripción, al partido que ha obtenido mayor número de votos, excluyendo a todos los demás, que componen la o las minorías. Por supuesto que si en un distrito o circunscripción se elige un solo candidato, el único sistema aplicable es el mayoritario, ya que no habiendo otros cargos a cubrir es imposible todo reparto entre mayoría y minoría.

b) **El sistema minoritario**, en cambio, reputa injusto que un solo partido conquiste todos los cargos sobre la base de su mayor caudal de votos, y permite de alguna manera y con diferentes variedades que una o más minorías alcancen también algunos de esos cargos en menor proporción que el partido mayoritario.

El sistema electoral **se llama de mayoría absoluta** cuando se exige que el partido triunfante haya logrado más de la mitad de los votos emitidos en el distrito; y se llama de mayoría relativa cuando se conforma con que obtenga la mayoría simple, o sea, simplemente más votos que cualquier otro, sin importar el número de esos votos.

Cuando en la elección regida por el principio de mayoría absoluta ningún partido alcanza más de la mitad de votos exigida para el triunfo, la elección se repite en una segunda vuelta, limitándose normalmente en esa etapa a una opción entre los do o tres partidos que en la primera vuelta tuvieron mayor número de votos. Este sistema se llama “baltottage”, y proviene del derecho francés. En castellano se lo denomina de “doble vuelta”, para diferenciarlo del escrutinio a “una sola vuelta”, en el que la elección se resuelve según el resultado del primer y único acto comicial.

El sistema mayoritario que rige en distritos o circunscripciones donde hay que elegir varios candidatos para más de un cargo, se llama de lista completa, porque de acuerdo a él cada elector vota por una lista de candidatos cuyo número es igual al de cargos a llenar, y el partido que alcanza la mayoría de votos (absoluta o relativa) se adjudica la totalidad de esos cargos. No hay, pues, más que representación del partido mayoritario, con exclusión de los partidos minoritarios.

El sistema mayoritario que rige en las circunscripciones uninominales funciona con el voto uninominal: cada elector vota por un solo candidato en una circunscripción, en la que hay un solo cargo a cubrir, habiendo tantas circunscripciones en todo el territorio del estado cuantos cargos vacantes se disputan en la elección. En cada circunscripción gana el partido mayoritario del circuito. Pero adviértase que partidos diferentes pueden tener mayoría en una circunscripción y minoría en otra, con lo que tomando la composición total del parlamento o cámara surgida del sistema uninominal, puede llegarse a una integración variada con miembros de más de un partido.

**El sistema minoritario** procura que una o más minorías tengan acceso al poder. Se divide en una serie de subsistemas. Por ej.:

**a) el llamado de lista incompleta**, en el que en cada distrito o circunscripción donde hay que elegir varios candidatos, cada elector vota por una lista de candidatos cuyo número es inferior al de cargos a cubrir (por ej.: dos tercios); el partido mayoritario se adjudica los dos tercios de esos cargos, y el partido que le sigue en número de votos conquista el otro tercio. En cada distrito, junto a la representación del partido mayoritario, se admite la representación de un solo partido minoritario (la primera minoría o segunda mayoría); los otros partidos minoritarios no logran representación;

**b) la representación proporcional** se aparta de la búsqueda de un partido mayoritario y otro minoritario, y en cambio reparte los cargos a cubrir entre todos los partidos que disputan la elección, a condición de que alcancen a un mínimo de votos cuya cifra se obtiene de acuerdo a distintas operaciones aritméticas; ese mínimo se llama cifra repartidora o cuociente electoral, y cuantas veces esa cifra esté contenida en el total de votos alcanzado por cada partido, tantos serán los cargos que ese partido conquista;

**c) la combinación del sistema de lista incompleta y de representación proporcional** lleva a uno mixto, en el que —por ej.— un número de cargos predeterminado (50 %, 60 %, dos tercios, etc.) se entrega al partido mayoritario, y el resto (otro 50 %, 40 %, un tercio, etc.) se reparte entre varios partidos minoritarios, en vez de adjudicarse a uno solo como en la lista incompleta.

Las operaciones aritméticas mediante Las cuales el sistema de representación proporcional fija la cifra mínima repartidora o cuociente electoral son múltiples. Nos detendremos brevemente sólo en dos, que son las propias del sistema **Hagenbach** y del sistema **D’Hondt.**

El **sistema Hagenbach supone** —por ej.— una elección en la que en un distrito se han emitido 200.000 votos, habiendo 20 cargos a llenar. El cuociente se alcanza dividiendo el total de votos por el total de cargos, o sea, 200.000: 20, lo que arroja una cifra de 10.000. Esa cifra se utiliza como divisor común de los votos que cada partido en disputa ha obtenido:

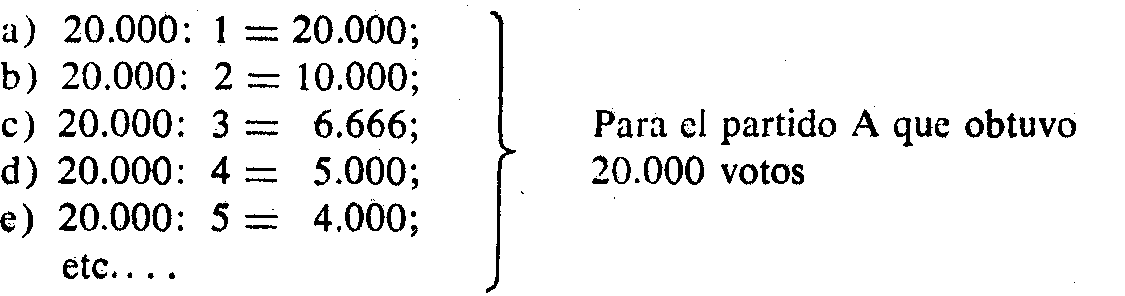
a) **El partido A,** con 100.000 votos, conquista 10 cargos, es decir: 100.000: 10.000 = 10;

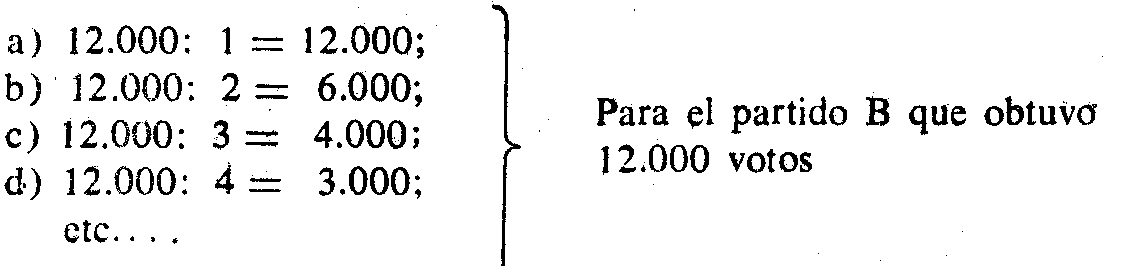
b) **El partido B,** con 50.000 votos, conquista 5 cargos, es decir: 50.000: 10.000 = 5;

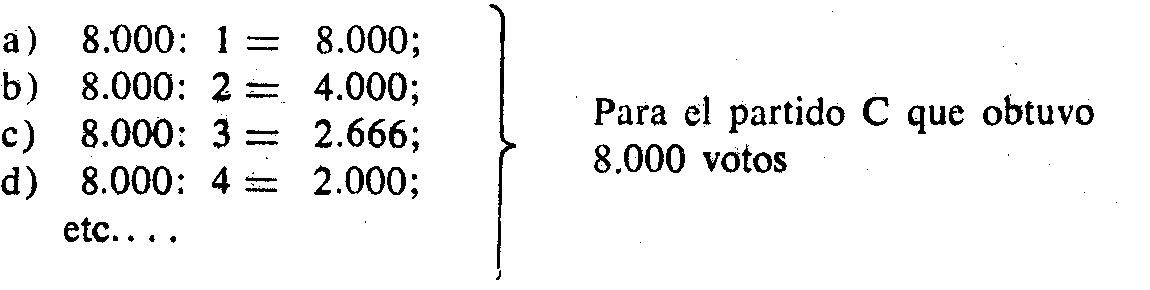
c) **El partido C,** con 11.000 votos, conquista 1 cargo, o sea, 11.000: 10.000 = 1; y así sucesivamente.

El partido cuyo caudal de votos no alcanza a la cifra mínima divisora, no conquista ningún cargo. A veces, la distribución de votos no alcanza a cubrir todos los cargos a llenar; entonces se echa mano de algún sistema de utilización del resto; por ej.: asignándose los cargos libres al partido que obtuvo un número de votos más próximo al cuociente electoral.

El **sistema D’Hondt** supone —por ej.— que habiendo 10 cargos a llenar, han disputado la elección tres partidos (A, B, C), con un caudal de votos cada uno de 20.000, 12.000 y 8.000 votos respectivamente. Cada una de estas cifras se divide, sucesivamente, por 1, 2, 3, 4. . . etc., hasta llegar a 10, que es el total de cargos a cubrir. Las cantidades que surgen de esas divisiones se colocan en orden decreciente, confeccionando una lista de diez números resultantes, porque diez es el total de cargos disputados. La cifra menor que aparece en décimo lugar, es el divisor común o cuociente electoral. Logramos así el siguiente resultado:







Con las cantidades así obtenidas se ordena la lista de mayor a menor, hasta diez = 1) 20.000 - 2) 12.000 - 3) 10.000 - 4) 8.000 - 5) 6.666 - 6) 6.000 - 7) 5.000 - 8) 4.000 - 9) 4.000 - 10) 4.000.

El divisor común cuociente electoral o cifra repartidora es la que aparece en ese orden en número décimo, es decir, 4.000. Cuantas veces la cifra 4.000 esté contenida en el total de votos de cada partido, tantos cargos conseguirá ese partido. Dividiendo 20.000. 12.000 y 8.000 por 4.000, se obtienen 5 cargos para el partido A. 3 para el B, y 2 para el C.

El sufragio y los sistemas electorales que hasta acá venimos explicando tienen por objeto facilitar la expresión de las opiniones políticas de los ciudadanos, con las das miras principales ya señaladas: **a)** designar gobernantes **b)** participar en las formas llamadas semidirectas con el objeto propio de cada una de ellas (referéndum, plebiscito, revocatoria, etc.).

De ahí en más, se habla de **la representación**; en la doctrina de la democracia popular, se dice que los gobernantes representan a todo el pueblo; en nuestro enfoque realista, en cambio, decimos únicamente que cada partido político que logra acceso al poder queda representado por los candidatos que pertenecen a ese partido. Por eso, tiene sentido plantear la cuestión de la **representación de mayorías y minorías,** es decir, la representación de partidos mayoritarios y de partidos minoritarios; de lo contrario, si cierto fuera que los diputados de cualquier partido representan no a ese partido sino a todo el pueblo, poca o ninguna trascendencia tendría discutir cuáles han de lograr cargos en el reparto y en qué proporción se debe efectuar la distribución de tales cargos.

La concepción del mandato imperativo responde a una época anterior a la Revolución Francesa, cuando la tesis de la democracia representativa no había sido acuñada ni difundida. Por mandato imperativo se entiende el pliego de instrucciones dadas por el distrito, sector o grupo elector al candidato elegido, para que éste las cumpla obligatoriamente. En rigor se trata de lo que en derecho privado se llama estrictamente mandato o poder, es decir, el conjunto de obligaciones y derechos que el elector confiere al elegido para que actúe en su nombre y lo represente. De ahí que en la teoría del mandato imperativo se sostenga que el representante elegido representa solamente al distrito, sector o grupo que lo ha designado y que le ha otorgado dicho mandato.

**Representación funcional**.

La representación política que la teoría democrática popular puso de moda como ficción doctrinaria, ha buscado superarse desde distintos ángulos. Uno de ellos es el de la teoría de la representación funcional, en la que se pretende volver a una representación parcial de los diversos intereses y grupos sociales de todo tipo: económicos, políticos, religiosos, sindicales, culturales, etc. En torno de esta representación funcional cabe abordar diferentes cuestiones:

**á)** Una es la de la formación de órganos o cuerpos que, con poder de decisión o sólo a nivel consultivo o de asesoramiento, se compongan con miembros que representen a aquellos sectores intereses, corporaciones o grupos sociales de múltiple tipo. Acá aparecen las cámaras corporativas, los consejos económico-sociales, lo parlamentos total o parcialmente integrados con representantes de los grupos mentados, etc.

**b)** Otra es la de la forma del sufragio, es decir, a quién corresponde elegir las personas que representarán a los intereses, corporaciones o grupos que tendrán acceso a los órganos referidos en el inciso anterior. Puede ser que el sufragio pertenezca individualmente a los afiliados a dichas corporaciones o entidades, o que se otorgue a la corporación misma, en cuyo caso ya no será sufragio individual sino corporativo, funcional o profesional (la función del sufragio no, tendrá como titular a una persona física, sino a una entidad colectiva que entrará a formar parte del cuerpo electoral). Obsérvese que tanto en un supuesto como en el oto, el cuerpo electoral ya no se compone de una pluralidad de individuos a título de ciudadanos, sino de individuos a título de afiliados o miembros de asociaciones, y acaso (en el sufragio corporativo), de asociaciones o corporaciones.

**c)** Por último, cabe recordar que los grupos de interés que se convierten en grupos de presión o en factores de poder actúan en representación de esos intereses, y son muchas veces señalados como fuerzas políticas que invisten de hecho y en alguna forma una representación funcional no institucionalizada oficialmente.

**El sufragio y los partidos políticos**.

Por todo lo que hemos desarrollado, es fácil darse cuenta que en el estado contemporáneo que es un estado de partidos, el sufragio funciona vinculado al régimen de partidos políticos. Los partidos oficializan las candidaturas en el sufragio electoral para proveer a la designación de gobernantes, canalizan las opiniones políticas principales, movilizan la propaganda, etc. Y en el sufragio que se ejerce a través de las formas semidirectas, impulsan también al electorado, orientándolo en un sentido o en otro para expresar las opiniones políticas.

Todo el problema de la representación de mayorías y minorías se agita en torno del caudal electoral que recaudan los partidos. Las adhesiones individuales que logran en el comicio se suscitan en razón de los programas y plataformas, o de los líderes o candidatos. Por fin, abolido oficialmente el mandato imperativo —tal como lo hemos explicado— dicha forma de mandato reaparece de hecho muchas veces, cuando los partidos obligan a sus candidatos triunfantes a votar o decidir en un sentido determinado importantes cuestiones de gobierno.

Todo ello revela que, salvo donde los partidos políticos no existen o están prohibidos, o donde se los sustituye totalmente por formas corporativas de representación funcional, el sufragio funciona entrañablemente unido a la actividad de los partidos y a la fuerza política que estos despliegan en la dinámica política.

LA HISTORIA Y EL DESENVOLVIMIENTO DEL SUFRAGIO EN EL PARAGUAY DENTRO DEL DERECHO POSITIVO.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (1984) sufragio proviene del latín, **sufragium**, siendo una de sus acepciones “ayuda, favor o socorro” otro lo define como “parecer o manifestación de la voluntad de uno” identificándolo con el voto. El sufragio cumple una doble función. Por un lado, la electoral, mediante la cual determina la dirección de la comunidad política organizada y por el otro, la función normativa que se emplea para iniciar una ley y aceptar o rechazar un texto legislativo. Es la forma en que prevé nuestra Constitución, la expresión de la voluntad popular y la participación de los ciudadanos en el gobierno.

El **Artículo 118 de la Constitución**, “del sufragio”, lo define como un derecho, deber y función pública del elector. Constituyéndose en la base del régimen democrático y representativo, fundado en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional. **El Código Electoral Ley 834/96** señala en su Artículo 1° que: “El sufragio es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la Constitución de las autoridades electivas y en los referendos, por intermedio de los partidos, movimientos políticos o alianzas, de conformidad con la le)”.

Quienes sostienen que el sufragio es un derecho lo hacen fundados en la concepción de Rousseau y su “voluntad general” siendo uno de los derechos inherentes al ciudadano que el Estado debe reconocer. En cambio, quienes lo identifican con un deber o una función del ciudadano reglada por el Estado, asimilan al ciudadano como un órgano componente de la comunidad política organizada, ordenada por ley, para formalizar la Constitución de las autoridades gubernamentales. Los electores inscriptos deben ejercer su derecho electoral, siendo su justificación el deber cívico que tenemos de participar en la formación del gobierno. Mediante el sufragio se concreta la separación formal entre gobernados y gobernantes, donde los primeros, deciden libremente quienes serán estos últimos.

Complementa el Artículo Constitucional el Artículo 4° del Código Electoral, cuando especifica que: “El voto es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible. En caso de duda en la interpretación de este Código se estará siempre a lo que sea favorable a la validez del voto, a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista, en el que está inspirado y a asegurar la expresión de la auténtica voluntad popular. El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece el Artículo 332 de este Código”.

El vocablo “voto” tiene su origen en el latín, **votum**, con un inocultable contenido religioso, como una promesa hecha a Dios. Se usa indistintamente los términos sufragio y voto.

**En cuanto a sus características**: **Universal**, es el hecho por el cual todos los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos, dentro del marco jurídico impuesto por ley sin tenerse en cuanta sus diferentes condiciones económicas, religiosas, sexo, raza, idioma, etc. Lo universal del voto no se pierde si la ley reglamentaria establece ciertas condiciones como la residencia, la edad, la nacionalidad, etc. porque son reglamentaciones generales, no impuestas a ciertos ciudadanos en particular en detrimento de otros. La lucha por el voto universal duró más de cien años y se consagró definitivamente después de la II Guerra Mundial.

Igual, define que todos lo votos tienen el mismo valor en relación a su computo. Cada elector un voto.

**Secreto,** significa que la decisión del votante no debe, ni puede ser conocida por otra persona, antes, durante o después del acto de sufragio. La otra cara de la moneda, es que con esta característica, la Constitución, se opone al voto público, cantado o indicado como existía tiempo atrás en el país. **Directo,** señala que no puede haber intermediario entre el elector y el elegido para ocupar un cargo electivo determinado. Se opone al sistema de voto indirecto, colegios electorales o por compromisarios como tienen otros países. En Bolivia, por ejemplo, el Congreso se convierte en Colegio Electoral, sistema indirecto, y en Estados Unidos tienen el régimen del voto compromisario estructurado por los Estados que componen la unión.

**El escrutinio** es el cómputo de los votos en las mesas electorales, aclarando la ley que el mismo será público y que terminada la votación se comenzará. Momento en el cual cualquier elector tiene derecho a presenciarlo en silencio, a la distancia prudencial que disponga el presidente de mesa, quien tiene facultad de ordenar en forma inmediata la expulsión de las persona que, de cualquier modo, entorpezcan o perturben el escrutinio. Y que las operaciones de escrutinio se realizarán en el mismo sitio en que tuvo lugar la votación, en un solo acto ininterrumpido (Artículos 221 y 222 de la Ley 834/96).

**El Artículo 118** también asienta el sufragio en el “sistema de representación proporcional”. La ley reglamentaria, por su parte, N° 834/ 95 optó por un sistema de listas completas y cerradas para la elección de los cuerpos colegiados, pero es una decisión que no tiene rango Constitucional.

**Sistema de representación mayoritario.** La tendencia a largo plazo en la reforma electoral ha favorecido claramente a la representación proporcional. De la mayoría de los Estados que han mantenido formas democráticas de gobierno sin interrupción desde el final de la Segunda Guerra Mundial (los de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda y Japón) dos tercios se valen de la representación proporcional para la elección de sus cámaras bajas o de sus únicas cámaras de la legislatura nacional. La representación proporcional es hoy la norma, los métodos de escrutinio mayoritario son la excepción. En América Latina la representación proporcional es predominante. Aunque existen sistemas mixtos como el venezolano que fue modificado por el Presidente Hugo Chávez.

El **sistema de listas cerradas** consiste en que los candidatos para intervenir en los cuerpos plurinominales se deben presentar en una lista completa, que los nomine desde el primer titular y hasta el último suplente a ser cubierto. Y se denomina cerrada porque, el elector, no tiene derecho a seleccionar ciertos nombres, ni el cambiar el orden de la propuesta presentada a votación por los partidos, movimientos políticos o alianzas electorales.

El **sistema de listas completas** y cerradas son el blanco de la mayor crítica, con el argumento que los candidatos de la lista son impuestos por los partidos o movimientos políticos siendo anónimos para el elector o que el elector quiere votar por uno de ellos, pero no por otro. El fenómeno se da sobre todo en el Paraguay por la enorme virulencia de las internas partidarias. La crítica es fundada, pero no debemos ignorar que la personalización de los candidatos, por nuestra cultura, puede aumentar el prebendarismo y al incrementarse el protagonismo de los candidatos, en especial al parlamento, hay una desestimación de la función de los partidos y movimientos políticos.

En la actualidad está de moda el discutir variantes para personalizar el voto. Que el elector pueda elegir (entre candidatos) en vez de votar una lista sábana. El método se está utilizando en Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador y recientemente Brasil. En Bolivia la introducción del voto personalizado incrementó el grado de conocimiento de los diputados por parte de los electores, pero los partidos postulan personalidades destacadas fuera de la política (actores, cantantes) en desmedro de la dirigencia política tradicional.

El **sistema electoral se ha convertido en el Paraguay en una idea fuerza** alrededor de la cual giran múltiples análisis al que recurren los estudiosos, comunicadores, políticos, periodistas y todo tipo de comentaristas de la realidad nacional. La baja calidad legislativa y el fracaso, en particular, del parlamento electo en el periodo 1998/2003, obliga a reflexionar sobre los sistemas electorales. Modificar el modo de designación de los gobernantes es un imperativo del momento, pero se cree equivocadamente al mismo tiempo, que se constituye en una especie de procedimiento mágico que mejorará drásticamente la crisis señalada y los demás males que soporta nuestro sistema político.

La transición iniciada en 1989 convirtió el tema electoral en una moda que debía ajustarse cada tres o cuatro meses. Basta con revisar la decena de reformas que soportó la inicial ley electoral N° 1/90 cambiada en víspera de cada comicio. Por intereses sectarios, por ajustes necesarios y otras veces, por honestas intenciones para solucionar los graves problemas del sistema representativo.

Los mecanismos de representación se dividen en dos fórmulas principales: El **mayoritario** y el de **representación proporcional**. Cada uno persigue una finalidad diferente y posee una filosofía política distinta.

El **sistema mayoritario** se apoya en la gobernabilidad del sistema, y para ello le concede al más votado -se trate de partido, lista, agrupación o candidatura independiente-, un número de bancas en el parlamento que alcance por lo menos a la mayoría absoluta. Ello es independiente del número de sufragios obtenidos por el más votado. Es decir que en la mayoría de los casos se producirá una distorsión entre el número de votos logrados y la cantidad de escaños alcanzados. La operación beneficiará al más votado y perjudicará a los que hayan tenido porcentajes inferiores. Mientras que la representación proporcional apunta a expresar del modo más perfecto posible las preferencias políticas de los distintos grupos que se disputan el poder en el seno de la comunidad.

En Gran Bretaña, los resultados de las elecciones de los miembros de la Cámara de los Comunes, casi siempre son un ejemplo cabal de lo que expresamos. Es en este país donde se aplica la fórmula electoral mayoritaria de conformidad con la variable de circunscripciones uninominales. Allí los dos partidos más votados resultan el conservador y el laborista, los que con votaciones que oscilan entre el 35% y 45%, logran una cómoda mayoría absoluta para el que ha salido primero y para el segundo una bancada que lo erige en el primer partido de la oposición. Por el contrario, la alianza liberal-social demócrata, tercer partido nacional, traduce su promedio casi permanente del 20% de sufragios en sólo alrededor del 3% de las bancas en disputa. El remanente queda en manos de expresiones políticas regionales.

El principio mayoritario y el de representación proporcional a su vez presentan una amplia variedad de posibilidades que se ubican en una u otra de estas dos fórmulas.

Nuestro sistema se opone al de listas abiertas o semiabiertas, donde el elector, puede seleccionar algún nombre o reelaborar el orden de prelación dispuesto por quienes detenten el poder en las estructuras partidarias o **movimientos políticos**. Si bien los **partidos y movimientos políticos** prefieren el sistema de listas completas y cerradas, porque les permite articular sus intereses grupales internos, el mecanismo en su aplicación práctica atenta contra la calidad de la representación en los cuerpos colegiados.

Si reflexionamos sobre la calidad del nivel de representación de los distintos parlamentos entre los períodos 1989/1993, 1993/1998 y 1998/2003 debemos reconocer que nuestro sistema electoral involucionó en su calidad de representación. Pero la baja calidad de representación en ambas Cámaras del Congreso o en las Juntas Municipales y Departamentales no se debe atribuir únicamente a la legislación electoral, también juegan los intereses sectarios y populistas de los distintos partidos y movimientos políticos como analizaremos posteriormente.

Otro mecanismo de integración de los cuerpos colegiados, pero que no se puede instrumentar hasta que se realice una reforma Constitucional, es la elección uninominal ya comentada. En este caso tanto para ambas Cámaras del Congreso, y las Juntas Departamentales y Municipales se dividen los distritos electorales por la cantidad de cargos a ser electos para componer dichos cuerpos.

Se divide la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores **en 80 o 45** circunscripciones electorales respectivamente y se elige un representante por cada circunscripción electoral por mayoría simple o absoluta de sufragios. Este mecanismo se denomina sistema de elección de cargos uninominales, pero es inviable hasta que se produzca, eventualmente, una próxima reforma Constitucional que lo habilite.

**Sistemas Proporcionales. El sistema D’Hondt.** Mientras tanto al definir el Artículo 118 de la Constitución que optamos por el sistema de “representación proporcional’ solo se podrá realizar la integración de los cuerpos Legislativos mediante el sistema de listas e integración proporcional. Ahora bien, el sistema de listas, podría seguir siendo completo y cerrado o abierto o semiabierto según lo reglamente la ley electoral. Los sistemas de representación proporcional pretenden reflejar lo más exacto posible la distribución de sufragios entre los distintos competidores en las justas electorales. Se conocen distintos mecanismos de representación proporcional, están aquellos que priorizan la representación de las mayorías y otros que optan por facilitar la participación de las minorías. Finalmente, podemos mencionar que los sistemas electorales se clasifican en **sistemas mayoritarios**, **proporcionales** y **mixtos** según los principios y mecanismos de representación.

---ooo---

**LECCIÓN XI**

* **LA TIRANÍA: CONCEPTO E HISTORIA,**
* LA VIOLACIÓN DEL DERECHO POSITIVO POR PARTE DEL GOBERNANTE:
* LA LEV DEL IMPERIO CONTRA EL IMPERIO DE LA LEY –
* LA RESISTENCIA ACTIVA Y PASIVA A LA DICTADURA.-
* EL DERECHO POSITIVO COMO REFUGIO Y RESISTENCIA CONTRA EL DÉSPOTA.

**Tiranía. Concepto.**

(Del griego “tyrannis”). Una de las formas impuras de gobierno según la clasificación de Aristóteles. Según el filósofo griego existían tres formas puras de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia, según lo ejerciera una persona, un grupo o el conjunto de la ciudadanía; cuya corrupción generaba tres formas impuras: tiranía, oligarquía y demagogia. La tiranía es por tanto, según la clasificación aristotélica, la forma corrupta del gobierno de una sola persona.

Tiranía supone el poder ejercido, arbitraria y despóticamente, por un único gobernante o tirano con desprecio de las necesidades y deseos de los ciudadanos. En la actualidad, por analogía, se aplica el término a cualquier clase de gobierno autoritario caracterizado por el despotismo y el uso de la fuerza.

**Tirano.** Gobernante de una tiranía. Persona que ejerce el poder en forma personal y arbitraria mediante el uso de la fuerza. Es frecuente que la oposición paraguaya designe a Alfredo Stroessner con el apelativo de “El Tirano”. De hecho, el gobierno de Stroessner ha sido efectivamente lo más parecido a un gobierno con una autoridad unipersonal absoluta que se puede encontrar en los últimos decenios de historia.

**Despotismo – Déspota.** (De griego “despotés”, jefe, señor). Gobierno de un tirano que ejerce su autoridad de manera arbitraria y absoluta. Ejercicio de autoridad absoluta, tiránica, dictatorial y arbitraria. Muchos analistas coinciden en que el despotismo se produce cuando el poder se ejerce sin autoridad.

Ya Montesquieu diferenció este sistema de la monarquía y la república, afirmando que en estas dos formas el poder se ejerce con una previa aceptación de reglas y leyes reguladoras del ejercicio del poder mientras que en el despotismo, no. Este pensador los definió como el gobierno de uno solo, que ejerce el mando sin leyes ni reglas y sujeto únicamente a su capricho y voluntad. El despotismo se diferencia del autoritarismo (ver “autoritarismo”) porque en él no existe ninguna participación de los gobernados, mientras que el autoritarismo recurre de alguna manera a la participación.

**Autoritarismo.** Sistema político basado en la preeminencia del Poder Ejecutivo, sin contrapeso de poder y con ausencia de control social sobre la autoridad del gobierno. En este tipo de organización política el gobierno se identifica con el Estado y cualquier debate de su política específica es considerado un delito contra el Estado mismo. El autoritarismo ha tomado variadas formas de organización política específica, de las cuales las dictaduras personalistas, los corporativismos y los estatismos comunistas han sido las más frecuentes en el siglo XX. Todos ellos tienen en común la persecución a los partidos políticos opositores y a las organizaciones sociales.

El autoritarismo se basa en el supuesto de que la autoridad debe ser obedecida por el hecho mismo de ser autoridad, aún en el caso en que la naturaleza de las órdenes rio sea comprendida ni compartida.

El autoritarismo no responde necesariamente a una ideología política determinada. En la historia política hay ejemplos de regímenes autoritarios de los más diversos credos ideológicos. No se trata, en realidad, de una ideología, sino de una forma de concebir la organización del poder y de excluir de la vida pública toda posibilidad de contestación, crítica o desacuerdo. El autoritarismo es, en esencia, lo contrario de la democracia.

Históricamente, el autoritarismo presenta dos vertientes netamente diferenciadas. Una de ellas es la que se produce cuando la relación entre los que mandan y los que obedecen es tensa y la autoridad debe apelar al máximo rigor para imponerse. La supervivencia de estos regímenes es casi siempre breve, ya que depende sustancialmente de la fortaleza del sector que ocupa el poder, de su capacidad para mantener un estado de terror permanente y del vigor de la oposición que se le oponga. Las represiones largas producen una generalización del descontento y por lo tanto, un aumento paulatino del poder de la oposición.

La otra forma de autoritarismo se caracteriza por la aceptación sumisa y espontánea por parte de los mandados, ya sea por condicionantes económicos inmediatos, por tradición política, por antecedentes históricos, etc. Esta tendencia es estimulada en forma constante por la propaganda y ciertas dádivas sociales. En estos sistemas autoritarios, la fuerza y la represión no son ejercidas en forma continua, sino cíclicamente. El objetivo es marcar claramente la distancia entre el bienestar de los sumisos y los problemas de los críticos.

A este modelo de autoritarismo responden casi todos los sistemas autoritarios que registra la historia de Paraguay. Se trata de autoritarismos con un cierto barniz paternalista. La fuerza se ejerció con todo el rigor sobre los núcleos de disidencia, pero contando con el respaldo de gran parte de la población. El Paraguay registra en su vida como república independiente sólo pequeños intervalos, generalmente efímeros, de apertura democrática. Lo normal ha sido el autoritarismo en sus diferentes formas: el despotismo de Francia, el paternalismo de Carlos Antonio y el mesianismo militar de Francisco Solano López, antes de la Guerra de la Triple Alianza. Tras la guerra de la Triple Alianza se produjo el exclusivismo de los caudillos partidarios, en el que, primero los colorados excluyeron a los liberales de la posibilidad de acceder al poder, para después ser dejados fuera del juego político por los liberales. Ya finalizada la Guerra del Chaco, se produce la instauración de un militarismo, que hizo efímeros e ineficaces los pocos gobiernos civiles que pudieron instituirse y largas y todopoderosas la dictaduras militares, como las de Higinio Morínigo y la de Alfredo Stroessner.

**Dictaduras.** (Del latín “dictare”, dar una orden). Sistema de gobierno ejercido por un dictador que acumula en sí mismo una gran cuota de poder y suprime las normas constitucionales normales, invocando al bien público. Este sistema fue creado en Grecia con el nombre de tiranía para responder a situaciones de emergencia, como una guerra o situaciones políticas excepcionales.

El concepto se contrapone al de democracia (ver “democracia”). En nuestro siglo, las dictaduras más famosas fueron las de Hitler en Alemania; Mussolini en Italia; Salazar, en Portugal; Primo de Rivera y luego Franco en España; Pulsudski, en Polonia y las dictaduras latinoamericanas y las de los nuevos estados africanos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Todas ellas se autojustificaron ante la sociedad, justificando su surgimiento ante una situación de emergencia, sobre todo de tipo económico o una suerte del fracaso de los sistemas democráticos.

Las dictaduras pueden ser básicamente de dos tipos conservadoras o revolucionarias. Las dictaduras **conservadoras** son aquellas que surgen en circunstancias excepcionales, para asegurar el orden establecido ante la amenaza de subversión o destrucción del mismo. Las **dictaduras revolucionarias**, en cambio, surgen para provocar el cambio y sostenerlo, al menos en los primeros tiempos. Uno de los ejemplos más claros de este tipo de dictadura es la del proletariado, sustentado por la ideología del marxismo, que fue la expresión de las luchas de clases, una vez que la clase trabajadora se ha apoderado del poder e intenta llevar adelante la revolución socialista.

**Dictaduras Americanas de los Años ’60.** En general, se establecieron por golpes militares generándose así unas fuerzas armadas politizadas y adoctrinadas para servir al dictador, reprimiendo cualquier ideología opositora. Los Parlamentos, cuando los había, eran simples representaciones de comedia de democracia, ya que la mayoría era oficialista y la oposición era complaciente. El Poder Judicial careció de independencia y la justicia estuvo al servicio de la dictadura. Se dieron también periódicamente grandes manifestaciones populares de apoyo al dictador, con la asistencia obligatoria de los funcionarios públicos o la coacción de los sindicatos también politizados sobre los demás obreros. Periódicamente, se realizaron en casi todos los países parodias de elecciones, fraudulentas todas ellas, por las que el régimen adquiría ciertos visos de legalidad.

La mistificación de los héroes nacionales, la propaganda anticomunista, los medios de comunicación totalmente censurados y al servicio del oficialismo y la exaltación del nacionalismo, sostuvieron falsas imágenes de países pujantes y ordenados. La corrupción, el nepotismo (ver “nepotismo”) y el prebendarismo (ver “prebendarismo”) pronto alcanzó todos los estratos de la sociedad, haciendo casi imposible la reacción por temor a quedar implicados. Esta era que se inaugura en América Latina al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se extiende hasta mediados de la década de los ‘80, **cuando, inesperadamente, la política de EE.UU.** toma un rumbo no intervencionista y comienza a fomentar la democratización de los pueblos americanos coincidiendo con el fin de la Guerra Fría.

**Dictadura En Paraguay.** Paraguay es uno de los pocos países que ha tenido en su historia reciente una dictadura legalmente instituida. Eso hace que la palabra, además del significado habitual de gobierno autoritario instituido por la fuerza y su carga peyorativa, designe al período histórico en que Gaspar Rodríguez de Francia ejerció el cargo de Dictador Supremo.

Fue el 13 de octubre de 1814, que el Congreso proclamó a Gaspar Rodríguez de Francia, Dictador Supremo de la República. La designación se realizó a propuesta de Mariano Antonio Molas y con cierta oposición. La designación de Francia como Dictador Supremo fue inicialmente por cinco años, pero dos años después, con el pretexto de un nuevo recrudecimiento de las diferencias internacionales con Buenos Aires y, simultáneamente, con Artigas, que había amenazado con invadir el territorio, Francia se hizo proclamar Dictador Perpetuo. Esta vez, Molas se opuso alegando que la dictadura perpetua atentaba contra los principios republicanos.

Pero el movimiento de tropas fue nuevamente decisivo y el 1 de junio de 1816 la Asamblea votó a favor. ‘En atención -estipuló el acta- a la plena confianza que justamente ha merecido del pueblo el ciudadano José Gaspar de Francia, se le declara y establece Dictador Perpetuo de la República durante su vida.

Gaspar Rodríguez de Francia es, seguramente, uno de los personajes más controvertidos de la historia política del Paraguay. Se discute acaloradamente, con pasión mucho más ideológica que histórica, si la independencia paraguaya hubiera sido posible sin Francia o si Paraguay hubiera terminado siendo una provincia argentina, sin su intervención. Se debate si fue un gobierno de ejemplar patriotismo o de poco ejemplar crueldad. Se polemiza, como si fuera a ser objeto de las próximas elecciones, en torno a sus acciones de gobierno. De hecho, aunque pudiera parecer increíble a quien no conoce el país, la división entre francistas y antifrancistas (ver “francista en Paraguay” y “antifrancista”), como la división entre lopiztas y antilopiztas (ver “lopiztas” y “antilopizta”) , continúa siendo uno de los ejes que marcan la bipolaridad de la política paraguaya.

Además de esta dictadura que asumió el nombre de tal, el país se ha visto gobernado por dictadores en innumerable cantidad de ocasiones y con los justificativos más diversos. Entre las más recordadas encontramos la de Rafael Franco, luego de la Guerra del Chaco y la cruel dictadura de Morínigo, durante la cual tuvo lugar la guerra civil del ‘47. La última dictadura encubierta tras un sistema de democracia virtual, fue el gobierno de Alfredo Stroessner que rigió los destinos del país durante casi treinta y cinco años.

**Tiranía Historia.**

**Platón.** En elLibro VIII de “La República” de Platón, se menciona en los **diálogos de Sócrates** con otros filósofos (Glaucón y Trasimaco), expresando en las formas de gobiernos que “las cosas que han admitido para que la ciudad esté bien organizada, en las que deben ser comunes las mujeres, los hijos, la educación, las ocupaciones de los gobernantes. Para llegar a su perfección es más evidente si la compara con especies de gobierno degenerativas o inferiores. Genéricamente se reducen a **cuatro**: 1) la **timocracia**, 2) **la oligarquía**, 3) **la democracia** y 4) **la tiranía.**

Al respecto, Sócrates, desde el Estado ideal o aristocracia, muestra cómo, por sucesivas corrupciones, se desciende a la tiranía. En el Estado perfecto, por descuido o por imposibilidad de control de los guardianes, pueden surgir personas ineptas para el gobierno. Si llegan a gobernar, vigilarán menos la pureza del Estado. **La timocracia**, engendra la oligarquía. Es una forma de gobierno en la cual los ricos mandan, desplazando a los pobres. Hay una oposición fatal entre la virtud y las riquezas; cuanto más se estiman las riquezas, menos se aprecian la virtud. El afán de riqueza suscita la violencia, y unos pocos, en perjuicio de la mayoría, se convierten en dueños del Estado. Para asegurar sus privilegios se valen de las armas, y los ciudadanos desposeídos viven expuestos a su capricho. Si la oligarquía conserva cierta respetabilidad aparente y no abusa en exceso de su situación, es por miedo a peores consecuencias.

El abuso de las riquezas provoca **la democracia**. Ansiosos de aumentar sus ganancias, los oligarcas ignoran la existencia de hombres valientes que se hallan sumidos en una desesperada pobreza. No existe ley alguna que prohíba la indebida adquisición de riquezas. Los que están al frente del Estado se entregan a los placeres hasta que los pobres, que llegan a observarlos de cerca, comprenden que si no se apoderan del gobierno es porque no quieren.

Esto basta para que estalle la revolución. Triunfante el pueblo, se establece la democracia, luego de eliminar algunos ricos y obligar a los restantes a vivir en pie de igualdad. Plantea que como el hombre es libre, en la democracia, cada uno hace lo que le place y por eso, exhibe una infinita variedad de tipos de hombres y mujeres. No se exige cultura ninguna ni especial preparación para llegar a ser gobernante; además expresa que, basta con que se afirme ser amigo del pueblo. El demócrata típico, con todo, es aquel que, una vez vencidos los fuertes impulsos de su juventud, busca establecer una total igualdad entre las diversas inclinaciones –buenas y malas- de su alma.

“Ahora nos queda por tratar la más hermosa forma de gobierno y el hombre más hermoso, o sea la **tiranía y el tirano.”** “El exceso de libertad engendra la tiranía. Intoxicada por el abuso, la democracia denigra a los que quieren que se observen la ley y el orden. Desaparece toda disciplina y subordinación, hasta el extremo de que no hay respeto por ninguna ley, ya sea escrita o impuesta por la tradición. En medio de esa anarquía los más enérgicos y laboriosos se presentan ante el pueblo, como los defensores de sus derechos. De ese medio surge el conductor o jefe. Amenazado por los que disfrutan del gobierno, corre el peligro de ser asesinado, en caso de no convertirse en un lobo dispuesto a defenderse en cualquier forma. El pueblo, halagado por sus promesas, le presta su adhesión y lo protege Se impone, entonces, sobre sus enemigos, que se ven obligados a descerrarse, si no quieren sufrir la muerte”.

AI principio de su gobierno, **el tirano** es cauto, pródigo en sonrisas y promesas. Pero, una vez afirmado en el poder, provoca guerras para que el pueblo comprenda que necesita un dirigente, si no quiere exponerse al peligro de perder la libertad. Si alguien se opone a sus pretensiones, es eliminado. Es así como el Estado se priva de los mejores ciudadanos y el tirano utiliza los servicios de personas ruines. Día tras día necesitará más guardias y mercenarios, gente que lo rodee y proteja, obedeciendo incondicionalmente a sus caprichos. Durante un tiempo, se comportará con cierta aparente honestidad, hasta el día en que exprima a1 pueblo para que soporte y pague sus propios caprichos y los de la banda que lo rodea. En fin, el tirano se transforma en un déspota.

**ARISTÓTELES.** En el análisis de "La Política" de Aristóteles, sobre la Teoría de los gobiernos y de la soberanía, se expresa que “La **constitución** es la que determina en todas partes la organización del Estado en relación con las magistraturas, principalmente la soberana, el soberano es siempre el gobierno, por lo que es la constitución misma. Se pueden diferenciar dos tipos de constituciones, según el interés que persigan, pueden ser: **Constituciones puras:** son las hechas en vistas del interés general, son puras porque practican rigurosamente la justicia. **Constituciones impuras:** sólo tienen en cuenta el interés personal de los gobernantes, no son más que una corrupción de las buenas constituciones, están viciadas. Aristóteles divide las **formas de gobierno en puras e impuras**, que son las deformaciones de las formas puras, según persigan el interés de uno o muchos.

Así, encuentra dentro de las formas puras de gobierno:

1) **La Monarquía**: que es el gobierno de uno sólo.

2) **La Aristocracia:** que es el gobierno de una minoría conformada por hombres de bien.

3) **La República**: que es el gobierno de la mayoría.

Y dentro de las formas impuras, están:

1) **La Tiranía**: que es la que tiene como fin el interés personal del monarca.

2) **La Oligarquía**: que es la que tiene como fin el bien personal de los ricos.

3) **la Demagogia**: que tiene como fin el bien particular de los pobres.

Sobre las formas de gobierno y sus desviaciones, menciona que “En todo régimen, la primera desviación de la forma original de organización será la peor. Por ejemplo: **en la monarquía, la desviación que más se aleja al gobierno constitucional es la tiranía**, en segundo lugar viene la oligarquía que es la que se aleja de la forma aristocrática y por último, como la desviación más moderada, se encuentra la democracia. Aunque todas estas formas son erradas, ya que no hay una mejor, sino una menos mala.

Con relación a las formas de Gobierno de la **monarquía y la tiranía**, expresa que “**La realeza** tiene su origen la defensa de los ciudadanos eminentes contra el pueblo, eligiéndose el rey de entre los ciudadanos que se distinguen por la naturaleza de su virtud, esta forma es la que más se aproxima a la aristocracia. **Al tirano**, por el contrario lo eligen entre el pueblo y la multitud para oponerlo a los notables, con el fin de que el pueblo no resienta ninguna injusticia por parte de ellos, ésta forma es un compuesto de oligarquía y democracia en sus formas extremas y por esta razón es el régimen más pernicioso para los súbditos. **La finalidad del rey** es la de ser guardián, para que quienes posean sus bienes no sientan agravio, y el pueblo por su parte no sufra ultrajes; su guardia la forma los ciudadanos. **La tiranía,** por su lado no mira al interés público, sino en cuanto sirve a su propio provecho; por esto el fin del tirano es el placer, el tirano desea el dinero, lo que le viene de la oligarquía; su ejército está formado por mercenarios.

Todo el comentarios del análisis, podría resumirse en tres capítulos, que conforman los **fines de la tiranía**: 1) el mantener el ánimo apocado de los súbditos; 2) el hacerlos desconfiados ente sí; 3) mantener en los demás la impotencia para la acción política.

Finalmente se menciona que “Hay otra manera de conservar el poder, totalmente adversa a la forma descripta anteriormente, donde **el tirano** debe actuar o semejar que actúa como un verdadero rey, para lo cual cuidará de los fondos públicos, absteniéndose de gastar el dinero en regalos que resiente el pueblo; rendirá asimismo cuentas sobre los ingresos y egresos; aparentará que recauda los impuestos, sirviéndose de estos solo en casos de emergencia militar y se conducirá en general como guardián e intendente de aquellos dineros como si fuesen públicos y no privados de su persona. La conducta de este tirano, en suma, deberá contrariar a todo lo que suelen aconsejar las viejas máximas sobre la tiranía.

**MONTEQUIEU.** En el análisis de la obra del “Espíritu de las Leyes” se menciona que “las reglas que determinan el comportamiento de los hombres no son permanentes ni absolutas, sino que surgen y son modificadas según los contextos históricos y culturales, **los tipos de gobierno** y el carácter de la sociedad. **Su ideología política** advierte la existencia de **tres tipos posibles de gobierno**: **república,** **monarquía** y **despotismo**, cada uno con sus propias normas y pautas de actuación.

Para Montesquieu, la república debe gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y la igualdad. **La monarquía** se rige por el honor, mientras que el **despotismo** está gobernado por el terror. Desde este punto de vista, cada forma de gobierno se rige por principios distintos de los que derivan códigos legales y morales diferentes que condicionan los más variados aspectos del comportamiento de los hombres. La decadencia de los sistemas de gobierno se produce cuando los principios de gobierno no son debidamente cumplidos o sufren alteración, corrompiéndose todo el sistema de gobierno.

De este modo, su análisis histórico encuentra un modelo de explicación racional del devenir de los pueblos y naciones. **Montesquieu critica la forma de gobierno que él mismo denomina despotismo**, esto es, la sujeción de los individuos no a las leyes sino a la fuerza del gobernante. Encuentra contradictorio que el terror, principio que rige las formas de gobierno despóticas, haya de asegurar la paz y la seguridad de los gobernados, restringiendo su libertad. Contra la república, participación de los ciudadanos en su propio gobierno, Montesquieu alega que es necesaria una excesiva implicación de los individuos en las tareas de gobierno y que la extensión del estado queda muy limitada.

**Pone como ejemplo** de esta forma política a las ciudades-estado de la Antigüedad, y sitúa su **decadencia y conversión en tiranías** en el alejamiento de los asuntos públicos por parte de sus ciudadanos. La tercera figura política, **la monarquía constitucional**, es para Montesquieu la mejor forma de gobierno, al reunir en sí misma las ventajas de la república y de las monarquías absolutas. En este sentido, **Inglaterra c**onstituye la representación gráfica de los postulados de Montesquieu. El reparto del poder del estado es necesario para evitar la acumulación en una sola mano que pueda ejercerlo de manera despótica. Para ello, debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de las demás. La división de poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) **y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico**. La fórmula propuesta es hoy plenamente aceptada por los regímenes democráticos, que basan en este esquema político sus planteamientos de gobierno. Montesquieu falleció en París en 1755.

**Violación del derecho positivo por parte del Gobernante.**

En la historia política, se estudia los esquemas fundamentales de la doctrina que ha elaborado la tesis del derecho de resistencia a la opresión (o **jus resistendi)**. Es indudable que en la teoría de la dinámica política, esta forma excepcional de actividad política merece alguna consideración doctrinaria. La **resistencia** se liga al tema de la “reciprocidad” entre mando y obediencia; al de la perdida de la legitimidad de ejercicio del poder; al del golpe de estado y la revolución.

También dentro de la historia política, el estudio de la línea de doctrina de la edad media acerca del estado, el gobierno, el gobernante justo, etc., sirve de base para entender las cuestiones éticas de la resistencia. O sea que **el reconocimiento del derecho de resistencia** como legítima forma de actividad política del pueblo, presupone adoptar una toma de posición acerca de cómo ha de ejercerse el poder, para luego afirmar que cuando ese ejercicio se desvía injustamente, la comunidad adquiere legítimo derecho de defensa propia contra el gobernante que ha pervertido el uso recto del poder.

De ahí que antes que nada, haya que ocuparse de la figura del **tirano** o del gobernante injusto, en contraposición a la figura del **gobernante justo** y moderado.

Los pensadores políticos antiguos trabajaron en el tema de la tiranía. Ejemplo, aquellas formas impuras o corruptas de gobierno según Aristóteles. Pero el pensamiento antiguo **no llegó a legitimar ni a exponer la resistencia popular** como un remedio moral para liquidar la tiranía. Ha sido necesario que, paulatinamente con la influencia del cristianismo en la ideología política, la concepción del estado y del orden político, para que de ahí en más surgieran autores y corrientes de doctrinas que, **negaran obediencia al gobernante injusto**, y que acordaran a la comunidad el derecho de resistirle y deponerlo en casos excepcionales y con ciertas precauciones.

El primer atisbo (señal o inicio), se lo encuentra ya en el Nuevo Testamento, en el texto de los Hechos de los Apóstoles donde se dice que hay que obedecer primero a Dios que a los hombres. O sea que cuando el gobernante manda algo en contra de la ley divina, la prioridad de la obediencia a Dios permite que se desobedezca la orden del gobernante, y a veces, según los casos, hasta obliga a esa desobediencia.

Desde ese planteo de base religiosa, se puede dar lugar a distinguir que existe entre el poder y en el gobernante una **legitimidad de origen** (cuando el acceso al poder es legal y regular) y una **legitimidad de ejercicio** (cuando el poder se usa conforme a derecho y justicia), van a fabricar la idea de que la legitimidad de ejercicio se pierde por el mal uso del poder.

Ese ejercicio desviado llega a autorizar, en situaciones de extrema gravedad, la desobediencia y la resistencia. Estamos ante el **tirano de ejercicio**, o sea, aquel que pese a su título legal en el acceso al poder, emplea el poder en contra del bien común, de la ley natural, de la ley divina o de la justicia.

**La infracción a la justicia por parte del gobernante.**

En un primer momento, la máxima injusticia por parte del gobernante se consideró radicada en los mandamientos y órdenes opuestos a la ley divina. Es allí donde la ya citada afirmación apostólica ponía frente a frente dos lealtades en conflicto: la lealtad a Dios y la lealtad al poder temporal. La opción se decidía por lo más valioso: la obediencia a Dios antes que la obediencia a los hombres.

Cuando, avanzada la especulación ética y política, se da por cierto que **el gobernante tiene un deber de servicio para el bien de la comunidad**, y que debe actuar según la ley natural y el derecho humano vigente en su reino, la infracción a la justicia halla campo más amplio para considerarse consumada, cada vez que de modo sistemático y habitual el gobernante se aparta de sus obligaciones frente al pueblo.

Y aunque durante mucho tiempo no se llegue a admitir que el pueblo pueda hacer responsable ante sí al rey injusto, ni se acepte una **fuerza coactiva** contra el gobernante, se alegará en casos extremos que el derecho de legítima defensa autoriza a desobedecer y a resistir frente a la tiranía insoportable, cuando agotados los recursos normales previos no quede a disposición de la comunidad otra vía para deshacerse del tirano.

Al existir entre rey y pueblo un vínculo pactado, con la consiguiente obligación recíproca, se puede decir que el juramento de fidelidad y el consentimiento prestado por la comunidad al gobernante están condicionados a que el gobernante cumpla, a su vez, con su deber de actuar justamente y en beneficio de la comunidad. Y aquel vínculo se considerará roto cuando el gobernante incurra en infracción a su obligación regia.

**La ley del imperio contra el imperio de la ley**

Se parte de que la **razón del estado** (estado tirano), es el imperio de la necesidad política, la legitimidad del obrar arbitrario del poder. Esta ha sido la fórmula suprema de santificación de la actuación arbitraria de los gobernantes a través de la historia. Predomina en ella lo subjetivo.

El gobernante se sitúa por encima de la ley; al poder por encima del derecho, permitiendo en virtud de la necesidad política, que el gobernante salga de la esfera de su competencia con el fin de conservar el orden social o preservar a la comunidad de riesgos o peligros inminentes.

La política de la fuerza sirve a la **razón de estado**. La ley de la necesidad aparece justificando la violación de las leyes y, a veces, de la moral. La razón de Estado es la negación del imperio de la ley. El constitucionalismo la excluye; pero en la realidad, se mantiene en la fórmula del “estado de necesidad”, no obstante el predominio en éste de lo objetivo.

También se lo fundamenta en un **Estado de Necesidad**. Es el que se origina, según la doctrina alemana, a raíz de hechos, situaciones o circunstancias anormales y excepcionales, que representan un peligro real e inminente de conmoción pública, por graves emergencias como sedición, guerra civil, ataque exterior, u otro peligro colectivo. Es sustitutiva de la razón de Estado. Legitima la actuación de los órganos del poder en el Estado para conjurar el peligro; asimilando la situación a la del individuo que se defiende ante la amenaza de un peligro real e inminente en su persona o en sus bienes.

De ello surge el **Derecho de resistencia a la opresión**. Lo que el estado de necesidad es para el gobernante, la resistencia a la opresión es para los gobernados. Es un derecho natural, suprapositivo, no inscripto en códigos, sino en el corazón y en la razón de los hombres. Se distingue entre: **a) resistencia pasiva:** desobediencia a la ley injusta; **b) resistencia activa:** resistencia y rebelión contra la opresión, pero en defensa del orden y el Derecho vigente; **e) revolución**: lucha o actuación fundada en la voluntad de establecer un orden nuevo.

El constitucionalismo moderno lo excluye, pero sigue existiendo al margen y por encima de la constitución, como un imperativo moral, destinado a proporcionar mayor justicia al Derecho.

**La resistencia pasiva y activa.**

Todo este proceso paulatino, que va afinando ideas y doctrinas en torno del **ius resistendi**, llega a desdoblar la eventual desobediencia en dos tipos diferentes y graduales: **primero**, la desobediencia o resistencia pasiva; **lueg**o, la resistencia activa.

La desobediencia pasiva consiste en no cumplir determinadas órdenes aisladas, del gobernante, cuando son contrarias a la ley divina, a la ley natural, al bien común; se trata por ahora nada más que de **no obedecer**. El ejemplo lo proporciona la Sagrada Escritura cuando las parteras desobedecieron la orden de Faraón que las obligaba a dar muerte a los niños hebreos. Esta primera forma de desobediencia encuentra su razón en el principio de que órdenes o leyes injustas o inmorales no obligan en el fuero de la conciencia. Puede ser que, alguna vez, convenga sin embargo respetarlas por prudencia, a fin de no desencadenar males mayores o de no causar escándalo o represalias; puede ser, otras veces, que hasta haya obligación de no obedecer - por ej.. si cumplir la orden implica cometer pecado o dar mal ejemplo -

Cuando la injusticia del gobernante ya no es esporádica o aislada, sino que se convierte en permanente y habitual, y alcanza magnitud intolerable, la teoría del jus resistendi adelanta un paso más y da cabida a la insurrección. No obstante, la deposición violenta del tirano es un recurso de fuerza extremo, del que sólo cabe echar mano cuando antes se ha intentado mejorar la situación sin éxito, y cuando la insurrección cuenta asimismo con probabilidad de triunfo. En el hecho de fuerza que derroca al tirano se exterioriza la actividad política de la comunidad sublevada en defensa propia; por eso, este tema queda incluido, en la parte del programa dedicada a la dinámica política y a los actos políticos.

Y hay todavía una última etapa en la resistencia activa que, si bien no es admitida ni justificada por todos los autores favorables al jus resistendi, ha tenido expresión en algunos de relieve, como **Salisbury y Mariana**. Se trata de la muerte del tirano o tiranicidio.

Entiéndase bien que esta tesis extrema está muy lejos de preconizar el asesinato o el homicidio en la persona del tirano; al contrario, supone que el tirano puede ser muerto en legítima defensa popular cuando previamente se ha cumplido todo el proceso de reprensión y destitución, como si acaso matar al tirano fuera ejecutar una sentencia pública de muerte que lo habría declarado enemigo público por causa de su injusticia. El tiranicidio no permite que cualquier ciudadano por decisión propia y a título personal dé muerte al tirano; requiere, a la inversa, que haya pública condena y derrocamiento previos. En definitiva, se acepte o no esta última secuela de la resistencia, hay que coincidir en que no se trata de una teoría maquiavélica ni inmoral porque hay suficiente base ética en los presupuestos que la sustentan, y prudencia bastante en las condiciones que se exige agotar infructuosamente como tentativa de enmienda por los resortes normales.

**La resistencia en el derecho positivo.**

La legitimación del **jus resistendi** radica, como cualquiera se da cuenta, en el derecho natural y en el valor justicia. O sea, en instancias que están fuera y por encima del derecho positivo. Destituir a un gobernante injusto para salvar el valor justicia que él ha corrompido gravemente por el mal uso del poder, es siempre un quebrantamiento formal del derecho positivo, en cuanto por más justa que intrínseca y materialmente resulte la insurrección, con ella se va a violar la transmisión regular y legal del poder.

Todo golpe de estado y toda revolución (aunque sean justos) **son ilegales formalmente**. De ahí que sea difícil que un derecho positivo formule el reconocimiento expreso del derecho de resistencia. Las constituciones modernas en su expresión formal de constitución escrita tienden a dar seguridad para que normalmente el gobernante no pueda convertirse en tirano, y manejándose con esas técnicas suponen que no ha de acontecer el caso extremo de opresión tiránica.

Sin embargo, tanto la Declaración Americana del Estado de Virginia como la declaración de la independencia de los Estados Unidos, contenían alusiones al jus resistendi, al afirmar que cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a los fines de promoción de la seguridad y felicidad, la mayoría de la comunidad tiene el derecho de cambiarlo o abolirlo del modo más apropiado para el bienestar público. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución Francesa, en 1789 aparece expresamente enunciado el derecho de resistencia a la opresión.

Modernamente, las escasas referencias que alguna constitución aislada ha recogido en su texto, tienen elocuente expresión en la declaración internacional de los derechos del hombre emitida por las Naciones Unidas en 1948, donde el intento de garantizar tales derechos se respalda expresamente en el propósito de impedir que el hombre se vea compelido al supremo recurso dic la rebelión contra la tiranía Y la opresión. O sea, se da por supuesto que el derecho de resistencia existe, pero que siendo un recurso extremo, es mejor evitar la necesidad de utilizarlo, eliminando las causas que lo provocan.

oooOooo

**LECCIÓN XII**

**EL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA, EN EUROPA Y EN EL PARAGUAY.-**

* **EN EUROPA**, LA CONSTITUCIÓN FRANCESA.-
* **EN AMÉRICA**, LA CONSTITUCIÓN DE VIRGINIA Y LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA DE 1853
* **EN PARAGUAY**, LA CONSTITUCIÓN DE 1870. LA CARTA POLÍTICA DE 1940.- LA CONSTITUCIÓN DE 1967, 1977 Y LA DE 1992.

**Constitucionalismo. Constitución y derecho constitucional.**

Todo estado, tiene necesariamente un derecho fundamental y básico de organización, un derecho que lo ordena, que le da estructura, y su modo de existencia política. Ese derecho es el derecho constitucional, es la constitución del estado.

En la evolución política, los hombres se han ingeniado formas de organización constitucional variable y distinta. Según las ideologías, las valoraciones, las pretensiones de cada comunidad, las posibilidades históricas de cada circunstancia de lugar y de tiempo, esas formas de organización se han realizado también de modo distinto.

El constitucionalismo es el curso de toda esa evolución y esas transformaciones. En sus distintas etapas, hay una que interesa sobremanera, por la proximidad histórica con nuestra época y nuestra realidad presente. Tal como la fase del constitucionalismo moderno o clásico, que aparece a fines del siglo XVIII con las revoluciones americana y francesa. Su estudio entra en la materia propia de la historia política.

**Constitucionalismo. Historia.**

Se denomina Constitucionalismo el proceso de institucionalizar el poder por una Constitución escrita, convertida en ley suprema, para reglar derechos, deberes y competencias de gobernantes y gobernados. El antaño conflicto entre gobernantes y gobernados, solo sería pacífico si ambos pactaban sus reglas de juego.

Este término también define las sucesivas recepciones en las cartas magnas de los Estados de los derechos individuales y las fórmulas que dividen y limitan al poder. Incluye doctrinas, las teorías contractualistas históricas, las doctrinas del contrato social con **Hobbes y Rosseau**, textos Constitucionales y en particular, esa larga lucha popular para ganar espacios de ciudadanía. Los padres del Constitucionalismo se sintetizan en **Locke y Montesquieu** por sus aportes a los principios de libertad, igualdad ante la ley y la división de poderes.

El Constitucionalismo, en resumen, es la historia de lucha de gobernantes y gobernados para fundar la comunidad política con reglas claras de juego que definan derechos, obligaciones y competencias. Es la doctrina que procura limitar jurídicamente al poder. Se propone sustituir el gobierno arbitrario, por un gobierno sometido a la ley. Cambiar el poder caprichoso de los hombres, por la fuerza impersonal de la ley.

Este proceso fue simultáneo al nacimiento y consolidación del Estado moderno, entidad jurídica que sintetizó la comunidad política organizada. La historia del Constitucionalismo es la historia de la república democrática, con la cual se identifica el **Estado de derecho**, que se consolidó en la modernidad. Sus exponentes fueron unos verdaderos visionarios que vislumbraron en la Constitución, de una vez y para siempre, la solución de los problemas de libertad, igualdad y justicia.

En constitucionalismo tiene su origen en la Edad Media y en la época del Renacimiento, con las cartas y fueros medievales, las teorías contractualistas y el del Derecho natural (iusnaturalismo). Siendo sus documentos fundamentales

**a)** En **España;** las Cartas y los Fueros Medievales (los fueros de Aragón de 1283);

**b)** En **Inglaterra;** la Carta Magna de 1215 firmado por el Rey Juan sin Tierra; Carta de Derechos Inglesa “BilI of Rights de 1688”; el Instrumento de Gobierno de la república de Cromwell y la Declaración de Derechos de 1689 de Inglaterra;

**c)** En los **Estados Unidos de América**; las cartas de las colonias inglesas de América del Norte, sobre todo la constitución de Virginia de 1776; y la Constitución de los Estados Unidos en 1787.

**d)** En **Francia;** la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa en 1791.

Las constituciones de los **Estados Unidos de 1787** y la de **Francia a partir de 1791**, como expresiones de las revoluciones francesa y americana, marcan el comienzo del constitucionalismo moderno y lo expanden con fuerza universal, que recibe imitación en Europa y en América, para difundirse más tarde fuera del mundo occidental.

El avance de las ideologías tuvo su expresión en las modernas constituciones del Siglo XX. Ninguna de las nuevas cartas políticas desestimó estas ideas. Entre ellas:

1) De los derechos, garantías y deberes del hombre.

2) La limitación al derecho de propiedad.

3) Los derechos al trabajo, educación, salud, tierra, vivienda, etc.

4) Normas específicas de protección a nuevos sujetos colectivos como trabajadores o menores.

5) Deber del Estado de garantizar un mínimo de calidad de vida,

6) De los Poderes del Estado, etc.

El proceso se consolidó en la década del 40 con la Constitución austriaca de Kelsen, la española de 1931, la paraguaya de 1870, 1940, 1967 y 1992, la italiana de 1947, la Argentina y Alemana de 1949, la Brasileña de 1989, la Colombiana de 1991 entre otros países.

**Derecho constitucional. Evolución.**

Siendo el derecho un sistema de normas, el derecho Constitucional, es la rama del derecho que trata sobre las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El nacimiento formal del derecho Constitucional se da cuando pretende independizarse como rama autónoma en las universidades de Francia, Estados Unidos e Italia dedicadas a enseñar esa maravillosa lucha de la humanidad por limitar el poder. El derecho Constitucional fue ampliando su campo de acción, al incorporarse el estudio no solo del texto Constitucional, sino de las relaciones más globales entre gobernantes y gobernados.

El derecho Constitucional estudia el acto fundante o cuando se organiza una comunidad política o se le reformula nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados. Por eso el derecho Constitucional se dedica a investigar el fundamento del conjunto del orden jurídico y su primacía sobre el resto del derecho positivo nacional. La característica esencial del derecho Constitucional es nutrirse íntimamente de lo político. Sus normas expresan derechos, deberes y competencias de gobernantes y gobernados. El atributo totalizador del derecho Constitucional surge de la aplicación práctica de la **pirámide de Kelsen**, donde la Constitución ocupa su cúspide del ordenamiento jurídico positivo interno de los Estados.

El derecho Constitucional es parte del derecho público interno de un Estado y esta característica es muy importante porque define sus principios, ámbitos de aplicación, interpretación y jurisprudencia.

Así el derecho Constitucional paraguayo tendría como objeto la investigación y reflexión científica sobre las normas que contenían las constituciones de la república desde 1844 a 1992. Pero esta definición puede parecer mezquina al limitar su objeto de estudio a la Constitución presente y las pasadas. Sería lo mismo que limitar el estudio del derecho penal a los códigos penal y procesal penal. En el caso del derecho penal o procesal penal se estudia y reflexiona no solo sobre los Artículos que contienen, se incluye sus fuentes, doctrinas y la jurisprudencia.

**Constitución de Virginia de 1776 (Declaración de Derechos de Virginia).**

La Declaración de Derechos de Virginia del [12 de junio](http://es.wikipedia.org/wiki/12_de_junio) de [1776](http://es.wikipedia.org/wiki/1776) está considerada la primera declaración de [derechos humanos](http://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_humanos) moderna de la historia, aunque reconoce un importante antecedente en la Carta de Derechos Inglesa ([Bill of Rights](http://es.wikipedia.org/wiki/Bill_of_Rights)) de [1689](http://es.wikipedia.org/wiki/1689).

Fue adoptada unánimemente por la Convención de Delegados de Virginia como parte de la [Constitución de Virginia](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_Virginia&action=edit&redlink=1) en el marco de la [Revolución Americana](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Americana) de [1776](http://es.wikipedia.org/wiki/1776), en la que las [trece colonias](http://es.wikipedia.org/wiki/Trece_colonias) británicas en América obtuvieron su [independencia](http://es.wikipedia.org/wiki/Independencia). A través de la Declaración Virginia convocó a las demás colonias a independizarse de Gran Bretaña.

Es un documento que proclama que todos **los hombres son por naturaleza libres e independientes** y tienen una serie de derechos inherentes de los cuales no pueden ser privados. Fue el antecedente directo de la [Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano) de [1789](http://es.wikipedia.org/wiki/1789) realizada por la [Revolución Francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Francesa) y de la [Carta de Derechos de los Estados Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Derechos_de_los_Estados_Unidos) que entró en vigencia en [1791](http://es.wikipedia.org/wiki/1791) en la forma de diez enmiendas a la [Constitución de Estados Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Estados_Unidos).

El borrador inicial del documento fue realizado por [George Mason](http://es.wikipedia.org/wiki/George_Mason) entre el 20 y el 26 de mayo de [1776](http://es.wikipedia.org/wiki/1776), y posteriormente modificada por [Thomas Ludwell Lee](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Thomas_Ludwell_Lee&action=edit&redlink=1) y la Convención. Mason se inspiró en la Carta de Derechos Inglesa ([Bill of Rights](http://es.wikipedia.org/wiki/Bill_of_Rights)) de [1689](http://es.wikipedia.org/wiki/1689), pero a diferencia de aquella rechaza la noción de clases privilegiadas o funciones gubernamentales hereditarias, como sucedía (y aún sucede) en la [monarquía británica](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa_brit%C3%A1nica).

La Declaración de Derechos de Virginia está compuesta **por dieciséis** artículos en donde está enumerados los derechos pertenecientes al pueblo de Virginia... como las bases y fundamento del Gobierno: a **la vida**, a la **libertad**, a poseer **propiedades**, al [d**ebido proceso**](http://es.wikipedia.org/wiki/Debido_proceso), **libertad de prensa** y **religión**, etc. También establece la [soberanía popular](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa_popular), la prohibición de privilegios de nacimiento (igualdad ante la ley), la división de poderes, el juicio por jurados, etc. Algunos especialistas destacan el hecho de que la Declaración de Virginia convivió con la [esclavitud](http://es.wikipedia.org/wiki/Esclavitud) y la falta de derechos para las mujeres.

La Declaración influyó decisivamente los documentos de derechos humanos posteriores. [Thomas Jefferson](http://es.wikipedia.org/wiki/Thomas_Jefferson) se inspiró en ella cuando exigió la incorporación de una [Carta de Derechos de los Estados Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Derechos_de_los_Estados_Unidos) a la [Constitución de Estados Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Estados_Unidos).

[Lafayette](http://es.wikipedia.org/wiki/Lafayette) (francés), quien había peleado por la [Independencia de Estados Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Independencia_de_Estados_Unidos), tomó la Declaración de Virginia y sobre ella compuso la [Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano) de [1789](http://es.wikipedia.org/wiki/1789) durante la [Revolución Francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Francesa).

La importancia de la Declaración de Derechos de Virginia radica en su [constitucionalismo](http://es.wikipedia.org/wiki/Constitucionalismo), es decir, en que no se trata de una ley realizada por un [parlamento](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento), fácilmente modificada o derogada por otra ley, sino en una [norma constitucional](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n) que requiere procedimientos mucho más complejos y mayorías especiales para ser reformada (un convención).

**La Constitución francesa de 1791**

**La Revolución francesa,**  hecho histórico y trascendente en la historia de la humanidad, fue un conflicto social y político, con diversos periodos de violencia, que convulsionó a toda [Francia](http://es.wikipedia.org/wiki/Francia) y por extensión de sus implicaciones, a numerosas otras naciones de [Europa](http://es.wikipedia.org/wiki/Europa) enfrentando a partidarios y opositores del sistema denominado del “[Antiguo Régimen](http://es.wikipedia.org/wiki/Antiguo_R%C3%A9gimen)”. Se inició con la auto proclamación del [Tercer Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Tercer_Estado) como [Asamblea Nacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_Nacional_(Revoluci%C3%B3n_Francesa)) en [1789](http://es.wikipedia.org/wiki/1789) y finalizó con el golpe de estado de [Napoleón Bonaparte](http://es.wikipedia.org/wiki/Napole%C3%B3n_Bonaparte) en [1799](http://es.wikipedia.org/wiki/1799).

Si bien la organización política de Francia osciló entre república, [imperio](http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio) y monarquía durante 75 años después de que la [Primera República](http://es.wikipedia.org/wiki/Primera_Rep%C3%BAblica) cayera tras el [golpe de Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/18_de_Brumario) de [Napoleón Bonaparte](http://es.wikipedia.org/wiki/Napole%C3%B3n_Bonaparte), lo cierto es que la revolución marcó el final definitivo del [absolutismo](http://es.wikipedia.org/wiki/Absolutismo) y dio a luz a un nuevo régimen donde la [burguesía](http://es.wikipedia.org/wiki/Burgues%C3%ADa), y en algunas ocasiones las masas populares, se convirtieron en la fuerza política dominante en el país. La revolución pulverizo las bases del sistema monárquico como tal, en la medida que fue derrocándolo con un discurso capaz de volverlo ilegítimo.

**La Constitución francesa de 1791**, la primera [constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n) escrita de la historia francesa, fue promulgada por la [Asamblea Nacional Constituyente](http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_Nacional_Constituyente) y aceptada por [Luís XVI](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XVI) en [septiembre](http://es.wikipedia.org/wiki/Septiembre) de [1791](http://es.wikipedia.org/wiki/1791). Contenía la reforma del Estado francés, quedando [Francia](http://es.wikipedia.org/wiki/Francia) configurada como una [monarquía constitucional](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa_constitucional).

Las antiguas divisiones administrativas eran sustituidas por los [departamentos](http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento), cuyas autoridades serán elegidas localmente. La elaboración de las [leyes](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) correspondía a una [Asamblea Legislativa](http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_Legislativa_(Francia)), y el poder ejecutivo quedaba en manos de la [monarquía](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa). El [poder judicial](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_judicial) se otorgaba a unos tribunales independientes. El sistema fiscal también fue modificado: se eliminaron los [impuestos indirectos](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Impuesto_directo&action=edit&redlink=1) y se implantaron [impuestos directos](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Impuesto_directo&action=edit&redlink=1), cuya cantidad dependía de la [riqueza](http://es.wikipedia.org/wiki/Riqueza) que se poseyera (ya fueran tierras, propiedades urbanas o negocios industriales o comerciales).

El sistema de elección de los diputados de la Asamblea Legislativa era el siguiente: se clasificaba a los varones franceses (las mujeres quedaron excluidas) en "activos" (los que pagaban un determinado nivel de impuestos directos, tuviesen más de 25 años y supiesen leer y escribir) y "pasivos" (quienes, por no tener propiedades o negocios, no pagasen impuestos o fuesen [analfabetos](http://es.wikipedia.org/wiki/Analfabetismo)). Sólo los ciudadanos "activos" elegían a los electores de su departamento. Dichos electores eran quienes escogían a los [diputados](http://es.wikipedia.org/wiki/Diputado) provinciales para la asamblea. A este tipo de elección se le llama [censitaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_censitario) (sólo pueden votar los más ricos) e [indirecta](http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_indirecto), puesto que los cargos importantes no son votados directamente por la población, sino a través de sus representantes.

**Constitución Argentina de 1853**

La Constitución Argentina de 1853 fue la primera [constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n) de la que se dotó a la actual [República Argentina](http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_Argentina) tras la finalización del período de anarquía comenzado en [1820](http://es.wikipedia.org/wiki/1820); aprobada con el apoyo general de los gobiernos [provinciales](http://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_Argentina) —con la importante excepción de [Buenos Aires](http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Buenos_Aires), que se separó de hecho de la [Confederación Argentina](http://es.wikipedia.org/wiki/Confederaci%C3%B3n_Argentina) hasta [1859](http://es.wikipedia.org/wiki/1859), año en el cual luego de ser derrotada en la Batalla de Cepeda, fue reincorporada a la Confederación sugiriendo ciertas modificaciones en el texto constitucional— fue sancionada por una Convención Constituyente reunida en [Santa Fe](http://es.wikipedia.org/wiki/Santa_Fe_(Capital)), y promulgada el 1 de mayo de 1853 por [Justo José de Urquiza](http://es.wikipedia.org/wiki/Justo_Jos%C3%A9_de_Urquiza), a la sazón Director Provisional de la Confederación.

Sometida a varias reformas de diferente envergadura, la Constitución de 1853 es, en lo substancial, la base del ordenamiento jurídico vigente en la Argentina. Está estrechamente inspirada en la jurisprudencia y la doctrina política del [federalismo](http://es.wikipedia.org/wiki/Federalismo) [estadounidense](http://es.wikipedia.org/wiki/Estadounidense); a similitud de éste, estableció un sistema [republicano](http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica) de división de poderes, un importante grado de autonomía para las provincias y un poder federal con un Ejecutivo fuerte, pero limitado por un Congreso bicameral, con el objetivo de equilibrar la representación poblacional con la equidad entre provincias.

El modelo, elaborado por los convencionales a partir de los ensayos precedentes de orden constitucional y de la obra pionera de [Juan Bautista Alberdi](http://es.wikipedia.org/wiki/Juan_Bautista_Alberdi), ha sido objeto de reiteradas críticas: se ha objetado al mecanismo elegido para la dinámica federal y se ha afirmado que careció de verdadera efectividad, al intentar imponer un modelo íntegramente basado en experiencias extranjeras a una Argentina cuya peculiaridad histórica la hacía muy distinta de las colonias británicas en Norteamérica. Sin embargo, la importancia histórica del proyecto constitucional ha sido incuestionable, y virtualmente todas las disputas acerca de la práctica y la teoría políticas en la Argentina moderna han incluido una toma de partido acerca de las que subyacieron a la Constitución de 1853.

La Constitución de 1853 se inspiró particularmente en la [Constitución estadounidense](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos) al adoptar el modelo [presidencialista](http://es.wikipedia.org/wiki/Presidencialismo) de esta última, así como el [federalismo](http://es.wikipedia.org/wiki/Federalismo), componente esencial del orden constitucional norteamericano. Ele sistema adoptado en Argentina, es el sistema [representativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_representativa), o por medio de representantes del pueblo.

**Constituciones del Paraguay. Antecedentes.**

**Nota del 20 de julio de 1811.** Concluida la revolución libertaria de mayo de 1811, el 20 de julio la Junta Gubernativa del Paraguay envía un Oficio a la Junta Gubernativa de Buenos Aires, tras las victorias contra sus tropas invasoras. Esta Nota puede considerarse como una Pre-Constitución de nuestra República, por la importancia de sus fundamentos redactados por los revolucionarios de mayo, aunque no haya sido el producto de una Convención Nacional Constituyente. Pero sin dudar, sienta las bases, de nuestra futura organización nacional. Se lo sindica al Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia como autor de este oficio de clara filiación roussoniana, por lo que entendemos que ambas ideologías funcionaban como ordenadoras de la comunidad política recientemente liberada y en proceso de organización.

La Nota del 20 de julio de 1811 justifica que el Paraguay haya hecho uso de la fuerza para abocarse a “su natural defensa”. Porque “abolida y deshecha la representación del poder Supremo, recae éste o queda refundido naturalmente en toda la nación. Cada pueblo se considera participante del atributo de soberanía... reasumiendo los pueblos sus derechos primitivos.” Agregando en un párrafo posterior que la Provincia: “.. se resolviese seriamente a recobrar sus derechos usurpados para salir de la antigua opresión... y ponerse al mismo tiempo a cubierto del rigor de una nueva esclavitud de la que se sentía amenazada”.

Estos párrafos, casi textuales del Contrato Social de Rousseau, demuestran la filiación ideológica de los revolucionarios de mayo y su posición que el poder soberano solo radica en el pueblo. Esta visión secular del poder y la noción del pueblo como su única fuente legítima, orientará a todas las constituciones nacionales del futuro. También la Nota del 20 de Julio denuncia la opresión y defiende la revolucionaria tesis de existir “derechos usurpados”

Los próceres de mayo ya tenían la noción de una Constitución que debía ser dictada por un Congreso General donde participen representantes de todas las regiones para pactar las reglas que marcarán las relaciones entre gobernantes y gobernados. Históricamente no se concretó este Congreso General del ex Virreinato del Río de la Plata y no pudo darse una Constitución para fundar un Estado regional. Esto demuestra nuestra afirmación que solo nace una comunidad política organizada, hoy Estado, cuando logran acordar gobernantes y gobernados sobre sus derechos, deberes y competencias.

**Reglamento de Gobierno de 1813.** El 30 de septiembre de 1813 se inauguró en el templo de la Merced de Asunción el Congreso General integrado por más de mil diputados. Un tema a debatir fue la propuesta de integración a las Provincias Unidas del Río de la Plata, a través del envío de representantes a una Asamblea General a realizarse en Buenos Aires. Esta propuesta fue rechazada por el pleno del Congreso.

En el mismo Congreso el Dr. Francia y Caballero fueron nominados para redactar un Reglamento de Gobierno aprobado un 12 de Octubre del mismo año. Este Reglamento de Gobierno inauguró la institución del Consulado, de raíz romana, siendo los primeros cónsules el Brig. Gral. Fulgencio Yegros y el Dr. Francia. El régimen del consulado solo duró hasta el año siguiente en que el Dr. Francia, en un nuevo Congreso, se designó Dictador Supremo de la República, haciendo uso de otra institución también de origen romano.

El Reglamento determina que el Gobierno de la República será ejercido por dos Cónsules que gobernarán en forma alternada cuatro meses cada uno, iniciando el primer período el Cónsul Dr. Francia (Art. 9). Ningún Cónsul será Presidente, sino Cónsul de Turno (Art.9), para “evitar equívocos”, teniendo, los Cónsules, facultades ejecutivas, militares y judiciales con cargo a rendir cuentas en el próximo Congreso General.

En sus **17 Artículos** el Reglamento fija pautas muy genéricas para un buen gobierno pero logra dar cierta organización al Estado, con una embrionaria división de poderes aunque con preeminencia del Consulado en lo judicial, siendo las máximas autoridades el Congreso General, constituyente por sus funciones, fijado en mil diputados “elegidos popularmente” (Art.14) y como “ley fundamental, y disposición general perpetua e invariable, que en lo venidero se celebrará anualmente un congreso general de la provincia al propio modo, con la misma formalidad, número y circunstancia” (Art. 14)

Es importante destacar que en el nacimiento de la República del Paraguay se distinguió con precisión el Congreso General como poder constituyente y el Consulado como poder constituido porque se prohíbe al “gobierno el que sin deliberación de otro semejante Congreso pueda variar o mudar esta forma y número de sufragantes” (Art. 17).

El Congreso General de 1814 declaró al Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia como **Dictador Supremo** de la República. En el Congreso, el Dr. Francia, es elegido como Presidente del mismo y aconsejó un gobierno unipersonal que fue resistido por los partidarios del Consulado. Un “oportuno” movimiento de tropas “ayudó” a decidirse a los congresistas triunfando su moción.

En el Congreso General del **30 de mayo de 1816**, el Dr. Francia, logró ser designado como **Dictador Perpetuo.** La polémica figura del Dr. Francia no será motivo de estudio, solo vale la pena destacar que de alguna medida partir de **1816** él y solo él, fue el equivalente de una Constitución.

El Dr. Francia, es el artífice máximo para la consolidación de la Independencia Nacional pese a las crónicas guerras civiles que azotaban la región. Gobernó una República autocrática inspirada en Rousseau y su Contrato Social con vigencia real de la justicia social, la participación popular y la intervención del Estado en la economía. Pero al mismo tiempo, y excediéndose en relación a su propio inspirador, fue víctima de una ambición de poder sin límites de carácter honesta que modeló la cultura nacional alejándonos de la vigencia de un Estado de derecho pleno. El Dr. Francia muere el 7 de septiembre de 1840 y la República inicia otra etapa histórica.

**Acta de la Independencia de 1842**. Hasta 1842 ningún documento oficial de la República del Paraguay formalmente había declarado su independencia. El Dictador Supremo de la ciudad de Buenos Aires, Brigadier General Don Juan Manuel de Rosas, quien se oponía y no reconocía la independencia de nuestro país, inició una serie de actividades contrarias a nuestra soberanía, a la par que mantenía una prolongada dominación por la fuerza de las armas de otras partes del actual territorio de la república Argentina.

Ante la emergencia Don Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso convocaron un Congreso Extraordinario para debatir sobre nuestra soberanía, que se reunió el 25 de noviembre de 1842 y en un solo día de deliberaciones, bajo la presidencia de Don Carlos Antonio López, se ratificó formalmente la independencia del Paraguay. Es importante destacar que se ratificó nuestra independencia, no se proclamó, porque “.. es un hecho solemne e incontestable en el espacio de más treinta años”. 400 Diputados consideraron decidir que la República del Paraguay se separó de todo poder extranjero y “; formar como ha formado una nación libre e independiente bajo el sistema republicano, sin que aparezca dato alguno que contradiga esta explícita declaración”.

El Congreso General en su Artículo 1° dispone que: “La República del Paraguay es para siempre de hecho y de derecho una nación libre e independiente de todo poder extraño”. En su Artículo 2° que: “Nunca jamás será el patrimonio de una persona o de una familia”. Tanto el Artículo primero, como el segundo y el Acta de la Independencia de 1842 formaron parte de nuestras pre-constituciones al formar parte de la mayoría de los textos Constitucionales de nuestra historia.

**La Constitución de 1844 y su reforma de 1856**. El Congreso General de 1844 inició sus deliberaciones el 13 de marzo, allí Don Carlos Antonio López propuso la adopción de una Constitución bajo el título de: “Ley que establece la administración política de la República del Paraguay, y demás que en ella se contiene’. La Constitución se promulgó el 16 de marzo de 1844. Esta Constitución formaliza la división del poder en legislativo a cargo de un Congreso o Legislatura Nacional de Diputados Representantes, el Ejecutivo de un Presidente en quien reside el Supremo Poder Ejecutivo y el jurisdiccional integrado por los Tribunales y Jueces establecidos en el Congreso Independentista del 25 de noviembre de 1842.

Un punto destacable es su Artículo 2° que delega al Congreso la facultad de hacer las leyes, interpretarlas o derogarlas. Siendo coherente con el modelo Constitucionalista francés o continental, distinto al anglosajón que da la potestad de interpretar las leyes al poder judicial, igual a nuestra actual Constitución de 1992. Aquí también se refleja la idea roussoniana de la “voluntad popular’ como soberana en una república. Su Artículo 3° otorga al Ejecutivo la facultad de reglamentar y ejecutar las leyes, y el Artículo 4° a los Jueces y Tribunales creados por ley el aplicarlas.

El Congreso Nacional se compondrá de 200 Diputados elegidos de la forma acostumbrada, es decir, designados por el Ejecutivo y será convocado cada cinco años. Lo cual debilita mucho al poder legislador y hace crecer desmedidamente el Ejecutivo en nuestra primera Carta Política formal. Este debe ser también parte del desviacionismo de los principios republicanos estipulados por Rousseau, por los excesos de los tiempos del Dr. Francia. Las atribuciones principales del Congreso son el hacer las leyes, elegir al Presidente de la República, declarar la guerra o concertar la paz, aprobar el presupuesto, fijar por ley tribunales y jueces y reglamentar las formas de los juicios.

El Gobierno Nacional estará a cargo de un **Presidente de la República** electo por el término de diez años, por el voto nominal en alta voz dada por la mayoría de los diputados. La propia Constitución le otorga una “autoridad extraordinaria” cuando fuese necesario - un Estado de excepción permanente. El Presidente convoca al Congreso Nacional, administra el país, ejerce el patronazgo general sobre las iglesias y es juez privativo de las causas reservadas en el estatuto de la administración de justicia.

Una novedosa institución, que posteriormente volvió a tener vigencia en las Constituciones de 1940 y 1967 es el Consejo de Estado. Órgano instituido como de consulta permanente, integrada por el prelado diocesano, dos jueces de la magistratura y tres ciudadanos elegidos por el Ejecutivo, para asesorarlo en asuntos graves como el vetar las leyes del Congreso. La Constitución de 1844 tiene un Artículo especial destinado a garantizar a los hombres la igualdad ante la ley, favoreciendo al poderoso como al miserable. Se prohíbe el tráfico de esclavos.

Por último, **la reforma Constitucional de 1856**, realizada por el Congreso Extraordinario reunido en noviembre del mismo año, se limitó a modificar unos pocos Artículos. Siendo los más importantes de los cambios el limitar el número de diputados a 100, pero esta vez, innovación revolucionaria, los diputados serán electos por pluralidad de votos en los distintos pueblos y villas de la república y supervisados por los jefes de milicia. Es esa oportunidad también se crea la figura de la Vicepresidente de la República, nombrado por el Presidente en un sobre sellado y depositado en una oficina pública. A los pocos años y tras una cruenta guerra de cinco años, la Constitución de 1844 fue sustituida por la Constitución de 1870 de clara ideología liberal e impuesta por los ejércitos de ocupación que invadieron nuestro territorio.

**Constitución de 1870**. Recordamos aquí, que después de cinco años de guerra cruel, genocida e inhumana sepultaron al Paraguay nacido como República roussoniana e impusieron una Constitución de clara orientación liberal, como lo deseaban las potencias mundiales.

En 1869 Asunción cayó en manos de los ejércitos invasores de Argentina, Brasil y Uruguay. Devastado el Paraguay se integró un gobierno provisional con Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga y José Diaz de Bedoya. El gobierno convoca a Convención Nacional Constituyente **integrada por cincuenta convencionales**, que sancionan una nueva Carta Política el 18 de noviembre de 1870. El proyecto base fue la del convencional Juan José Decoud, publicado en su periódico “La Regeneración” que era una copia de la Constitución Argentina de 1853 redactada por Juan B. Alberdi. Pero el poder real constituyente, no estaba ni en el Gobierno Provisorio, ni en la Convención. Cuenta la historia, las veces que tanto el gobierno, como los convencionales, cruzaban a las carpas de los ejércitos invasores para consultarles sobre algún punto del régimen político o jurídico a instalarse.

La Constitución de 1870, por consiguiente, fue un documento de los caracterizados como racional-normativo, de un esquema liberal universalista, pero que no representaba la realidad material, ni cultural, ni social del pueblo paraguayo que perdió la guerra. Tanto es así que la nueva Constitución entró en vigencia y fue jurada en presencia de los ejércitos invasores de la Triple Alianza, para entonces, solo compuesto por Brasil y Argentina.

Esta Constitución declara al Paraguay República independiente e indivisible y a su gobierno democrático y representativo. Dispone que se fomentará la inmigración extranjera, la navegación interior de los ríos libre de banderas -slogan caro a Inglaterra-, el juicio por jurados organizados según ley del Congreso, la prohibición para el Congreso de conceder poder extraordinario a nadie, la responsabilidad del gobierno, la supremacía Constitucional y la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Entre los derechos de los ciudadanos, primera ley fundamental que los reconoce aunque sea declarativa, están la libertad de trabajar, reunirse, transitar, de prensa etc. Y los derechos de propiedad, las garantías procesales y tribunales independientes entre otros.

El **Congreso será bicameral**, electos esta primera vez 26 diputados por distritos electorales (descentralización) y un Senado de 13 miembros también electos por circuitos electorales. El Congreso estará en sesión permanente. **Un Ejecutivo de cuatro años sin reelección inmediata, siendo el primero (Binomio presidente y vicepresidente**) electos por la Convención y los sucesivos, por voto indirecto, a través de un cuerpo electoral designado para el efecto. Fija los ministerios y un Superior Tribunal de Justicia de tres miembros. Finalmente, la reforma Constitucional, solo se podrá hacer por Convención Nacional Constituyente con la misma cantidad de integrantes que la suma de diputados y senadores y previa aceptación de la necesidad de reforma por los dos tercios de votos de ambas Cámaras del Congreso en sesión conjunta.

Como es fácil de comprobar la Constitución de 1870 es claramente de ideología liberal. Lejos quedó la república roussoniana de la “voluntad general” y un Estado nacionalista y fuerte. Aquella organización jurídico-política, elegida con aciertos y errores por los paraguayos, era sustituida por otro modelo impuesto por los ejércitos de ocupación que para el efecto debieron ganar una cruel guerra. Será por eso que la Constitución de 1870 no tuvo una aceptación real por el pueblo, no coincidía lo que señalaba Lassalle la Constitución formal con la material. Este comentario, no implica desconocer los grandes aportes y aciertos que tuvo dicha ley fundamental.

**El Decreto N° 152 de 1936.** Terminada la Guerra del Chaco (1932/1936) se produjo un movimiento revolucionario por descontento con los gobiernos liberales que detentaron el poder nacional desde 1904. El 17 de febrero de 1936, los Jefes y Oficiales de las tres armas suscribieron una “Proclama del Ejército Libertador” en Antequera y se inicia el desmantelamiento de la Constitución de 1870 por no estar sustentada en las condiciones culturales de nuestro pueblo. Como si fuera hoy, denuncian en dicha Proclama, que: “Ya no existía patria, sino intereses de partido complotados permanentemente contra la suerte de la colectividad, como única explicación de la larga hegemonía del grupo de políticos descastados que han arrojado al país al borde de su desaparición”.

Prosigue con una larga lista de agravios del desgobierno de los “industriales de la política” que no repetiremos. Lo importante es que fundados en estos puntos se introduce en el derecho público nacional una serie de instituciones que destruyen el modelo liberal y terminan por consolidarse en la Constitución de 1940.

Bajo el liderazgo y la Presidencia del Cnel. Rafael Franco (1936/1937) se firma **el célebre Decreto N° 152 de 1936** que se constituye en la piedra angular de un régimen entre gobernantes y gobernados que ordenará la república por varias décadas. Es aquí la importancia del decreto mencionado, porque cambia el estilo político, pone en segundo término a los dos partidos tradicionales, Colorado y Liberal, e interviene un nuevo actor colectivo, las Fuerzas Armadas, de larga hegemonía en la vida institucional.

El poder revolucionario, sin respetar los mecanismos de la Constitución del 70, declara en los considerandos del Decreto N° 152 que: “El Acta Constitucional de institución del Primer Gobierno de la República, se halla incorporado ya al Derecho Constitucional con la trascendencia de una nueva Carta Magna que dispone sobre la futura organización del Estado y prescribe la convocación de una Asamblea Nacional Constituyente.-.” Pero al ser derrotada la Revolución de Febrero tan solo un año y meses después, esta intención nunca pudo concretarse, pero dejó una huella indeleble en el ordenamiento institucional de la república.

La Revolución de Febrero se siente identificada con “las transformaciones sociales totalitarias de la Europa contemporánea identificando Revolución y Estado”. Aquí se quebró la república liberal, probando la tesis desarrollada en párrafos anteriores que debe concordar el derecho y el poder, de lo contrario el primero pierde eficacia y es sustituido por otro principio legitimador, que logra vigencia mientras perduren las condiciones que le permitieron accionar.

El Decreto además de identificar el actor colectivo político, la revolución, con el Estado (Art.1°), movilizará directamente al pueblo por los órganos estatales (Art. 2°) y todo otro mecanismo político o gremial que no emane del Estado queda prohibido por un año (Art. 3°). También, el Decreto N° 152 incorpora la cuestión social en nuestro derecho positivo fundamental y deja a cargo del Ministerio del Interior las relaciones y conflictos entre el trabajo y el capital (Art. 4°), al mismo tiempo que se crea, por primera vez, un Departamento Nacional del Trabajo (Art. 6°).

**Constitución de 1940.** Derrotada la revolución el 13 de agosto de 1937 por un golpe de Estado respaldado por el Partido Liberal asume la Presidencia Provisoria de la República Félix Paiva. A partir de allí se interrumpe la revolución de Febrero, se restaura efímeramente la república liberal y la Constitución de 1870, pero esa Carta Magna y su modelo jurídico-político estaban heridos de muerte.

Prosigue la inestabilidad institucional y los conflictos crónicos de nuestra política criolla hasta que en 1940, bajo la Presidencia de la República del Gral. José Félix Estigarribia (1939/1940), se nos impone una nueva Constitución por el Decreto-ley N° 2242 el 10 de julio y se la somete a plebiscito el 4 de agosto siendo jurada el 15 de agosto del mismo año. Obviamente, como ya explicamos, estos procedimientos no estaban previstos en ningún lado para reformar la Constitución de 1870.

El 18 de Febrero de 1940, el Presidente Estigarribia realiza un auto-golpe y firma una nueva Proclama expresando el cansancio que tiene después de seis meses..... de haber intentado estabilizar el país utilizando como marco político-jurídico la Constitución de 1870. Llegando a la conclusión que los “arbitrios Constitucionales son impotentes para salvarla paz -más adelante y el progreso- de la nación...”.

En la mencionada Proclama, Estigarribia, nos habla de la “oportunidad de encarar una revisión total de la Constitución del Estado” y que la Constitución de 1870 de una “democracia individualista de 1870 ha cumplido su misión al formar al ciudadano consciente y libre que en la guerra del Chaco alcanzó la victoria”. Agregando que la “democracia debe dejar de ser exclusivamente política para ser también económica y social’

Decreta la “tregua política”, pretende “perfeccionar la democracia” y anuncia que convocará al pueblo a “Una Convención Nacional Constituyente” pero cuando “sean dominados los factores de la anarquía”.

El Parlamento, por el autogolpe del 18 de febrero de 1940 se autodisolvió, y entonces Estigarribia asume “La responsabilidad total del poder político, por el tiempo necesario para asegurar a la nación paraguaya orden y paz estable y hacer posible su grandeza y prosperidad’. Y el mismo día firma el decreto N° 1 por el cual “declara subsistentes los derechos y garantías consagrados por la Constitución de 1870, en lo que no se opongan a la nueva organización del Estado Paraguayo”.

Cómo no reconocer que los gobiernos de Morínigo y Stroessner se estaban incubando en el Paraguay desde 1936, sin contar la guerra civil de 1947 y la anarquía colorada del 48 al 54. Anarquía y autoritarismo es el trágico ciclo de la política nacional que alguna vez debemos trascender para beneficio real de nuestro pueblo!

Esta Constitución fue impuesta con la frase: en su Art. 1° **“YO, JOSE FELIX ESTIGARRIBIA, PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY DECRETO Y SANCIONO,** esta Constitución, en substitución de la Carta Política de 1870. En su Art.2°, pretende suavizar el exabrupto y convoca al pueblo a un plebiscito, lógicamente triunfó casi por unanimidad, como Stroessner, su sucesor político, décadas más adelante. Estigarribia no pudo concretar su dominación política junto al Partido Liberal por su prematura muerte física en un accidente de aviación el 7 de septiembre de1940.

En la Carta Política del 40 se define al Paraguay como una democracia representativa (Art.1°), sienta el principio de supremacía Constitucional (Art. 4° y 6°), declara la libre circulación interior de los productos nacionales y los ríos (Art. 8°) y la libertad de los ciudadanos para trabajar, reunirse, peticionar a las autoridades, publicar sus ideas por la prensa sin censura previa siempre que se refieran a asuntos de interés general (Art. 19° sic), las garantías procesales mínimas y el habeas corpus (Art. 26°). Aunque, la edición y publicación de libros, folletos y periódicos serán reglamentados por la ley (Art. 30º).

La carta política, incorpora los derechos económicos y sociales como el cuidado de la salud y la asistencia social a cargo del Estado (Art. 11°), los derechos de los trabajadores a no ser explotados (Art.14°) y que el Estado regulará la vida económica nacional, prohibiendo los monopolios, pudiendo nacionalizar, previa indemnización, los servicios públicos que solo el Estado monopolizará la producción, circulación y venta de Artículos de primera necesidad (Art. 15°).

En esta Constitución el Poder Ejecutivo antecede al Congreso cambiando el orden clásico de la Constitución de 1870, incluso la de 1844. Lo que revela la inversión de jerarquías entre las distintas funciones del poder en el Estado. El Poder Ejecutivo lo desempeña un Presidente de la República electo por votación directa y por cinco años, siendo reelegible en el cargo (Art. 45°, 47°, 49°). Entre sus atribuciones más notables está el nombrar a la Corte Suprema de Justicia con acuerdo del Consejo de Estado (Art.51°, inc 5) y finalmente puede disolver la Cámara de Representantes y remover a los Consejeros de Estado (Art. 53°). También tiene la facultad de dictar Decretos-leyes durante el receso parlamentario con aprobación del Consejo de Estado y posterior aceptación de la Cámara de Representantes.

Vuelve a crearse el Consejo de Estado institución corporativa que elimina la representación del pueblo por otro tipo de representación similar a la medieval (Art. 62°). El Consejo de Estado lo integran los ministros del Ejecutivo, el Rector de la Universidad, representantes de las industrias agropecuarias, transformadoras, el Presidente del Banco de la República (antecesor del Banco Central) y dos representantes del las Fuerzas Armadas. A todos ellos los designa el Presidente de la República, quien puede removerlos cuando quiera.

La Constitución de 1940 instituye un Congreso unicameral, la Cámara de Representantes, con poder legislativo limitado y sujeto a férreo control del Ejecutivo (Art. 67° y 76°). Por ejemplo, el veto total de un proyecto de ley por el ejecutivo, no volverá a tratarse en las sesiones del año (Art. 79°).

Los miembros de la Corte Suprema son designados por el Ejecutivo con acuerdo del Consejo de Estado que a su vez depende de su voluntad. Lo cual deja la garantía de independencia del Poder Judicial, en simple fórmula declarativa, al no ser sus miembros realmente independientes.

Finalmente, en cuanto a reforma Constitucional, esta no se puede hacer por diez años y solo se iniciará previo acuerdo del voto de dos tercios de miembros de la Asamblea Nacional, integrada por el Consejo de Estado y la Cámara de Representantes.

Como es fácil detectar, la Constitución de 1940, es de tinte autoritario, aunque incluye la cuestión social y la intervención del Estado en las cuestiones económicas. Lejos quedó la república liberal del 70, que a la sazón había fracasado, y el país iniciaba el rumbo jurídico-político que nos formaría en los próximos cincuenta años. Caracterizado por un firme control ejecutivo, cuestión social declarativa y relevante injerencia del Estado en la economía que si bien ayudó parcialmente a la nación, más lo hizo con sus elites de poder quienes fueron las realmente beneficiadas.

**Constitución de 1967. Enmienda de 1977.** Cuando el Gral. Stroessner (1954/1989) ocupó el poder mediante un golpe de Estado cívico-militar el 4 de mayo de 1954, no necesitó modificar la Constitución de 1940, por ser afín a su proyecto autoritario. La Constitución autoritaria del 40, enmarcó jurídica y políticamente períodos autoritarios, una cruel guerra civil en 1947, varias asonadas militares y un período anárquico colorado. Nadie se preocupó por cambiarla, convivía bien con esos modelos, hasta que en 1967 Stroessner tuvo que modificarla al aspirar su tercera reelección consecutiva que no permitía la Carta Política del 40.

La necesidad política de reelección motivó la reforma Constitucional. En 1966 se decidió convocar a Convención Nacional Constituyente y participaron en dicha tarea representantes de cuatro partidos políticos reconocidos por la autocracia: La Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), el Partido Liberal, El Partido Liberal Radical y el Partido Revolucionario Febrerista. Las deliberaciones duraron desde el 23 de mayo hasta el 25 de agosto de 1967 en el teatro municipal, fecha en que se juró la nueva Constitución.

La Constitución de 1967 es una versión modernizadora y mejor redactada que la vieja Constitución del 40. En líneas generales no ofrece grandes cambios, pudiéndose caracterizar como modelo jurídico político autoritario, con incorporación de la cuestión social de un modo declarativo y con creciente intervención del Estado en la política económica.

Los primeros Artículos son básicamente similares a la de 1940, en lo que hace a las declaraciones fundamentales. A partir del Capítulo II “Del territorio, su división política, y de los municipios” por primera vez, cabe destacar en nuestra historia, tienen rango Constitucional los municipios.

Se mejora el capítulo de los derechos y garantías individuales en particular los mecanismos procesales judiciales con el habeas corpus con rango Constitucional, pero se lo restringe por el Estado de Sitio (Art. 78 y 79). También se perfeccionan los derechos vinculados a la libertad de expresión, prensa, del periodismo, complementándose el capítulo de las libertades personales con los derechos políticos, el sufragio, los partidos y el asilo (Art. 111 y ss.).

Se destaca los derechos sociales de la familia, educación, cultura y salud; los derechos económicos con un predominio del Estado en “el desarrollo del sector, sometiendo la iniciativa privada a los planes oficiales (Art. 94 y 95). Los ferrocarriles, carreteras, acueductos, oleoductos u otras vías privadas de comunicación o transporte estarán sometidos a las necesidades de la colectividad (Art.99), correspondiendo al Estado el dominio de todos los minerales líquidos, sólidos y gaseosos. Entre los derechos sociales están bien legislados los derechos de los trabajadores y la reforma agraria como “.. uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural..” (Art. 128), debiéndose fijar por ley la extensión máxima de tierra que puede ser propietaria una persona física o jurídica (Art. 129).

El Congreso se compone de dos Cámaras (sesenta Diputados y treinta Senadores) previendo inmunidades y fueros (Art. 142) y algunas competencias tibias de control al Ejecutivo como el pedido de Informes (Art. 143).

El Ejecutivo se elige por cinco años “... y sólo podrá ser reelecto para un período más, consecutivo o alternativo” (Art. 173) poseyendo un poder autocrático que le permite por sí nombrar o remover a los miembros del Consejo de Estado (Art. 188 y ss), nombra a los miembros de la Corte Suprema de Justicia con acuerdo del Senado, un avance con relación a 1940, pero lo más grave y que la desnuda de cuerpo entero es que se “podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean Imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado... debiendo llamar a elecciones de Senadores y Diputados que completarán el período Constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses”. (Art. 182).

Ni siquiera la Constitución de 1940 era tan precisa en el menoscabo de la competencia parlamentaria a favor del Ejecutivo. Esta Constitución mantenía la competencia del Ejecutivo de gobernar por **Decretos-leyes,** previo acuerdo del Consejo de Estado, para someterlo a consideración del parlamento recién a los sesenta días de concluido su receso.

En relación **a la reforma Constitucional** se fijaba un plazo de diez años y para una enmienda cinco, ambas a cargo de una Convención Constituyente. **La Convención Nacional Constituyente se convocó en 1977**, a los diez años, y al solo efecto de realizar una única enmienda, la del Artículo 173, que limitaba la reelección del Gral. Stroessner. En esta oportunidad ya no se prestó la oposición a tamaño despropósito y solo participó el coloradismo stronista. El Artículo enmendado permitía la reelección indefinida. Este proceso autoritario concluyó con el golpe del 3 de febrero de 1989.

**Constitución de 1992.** Derrocada la dictadura de Stroessner después de 35 años por el golpe del 3 de febrero de 1989, el Gral. Andrés Rodríguez emite este mensaje al Pueblo Paraguayo: “*Queridos compatriotas, apreciados camaradas de las Fuerzas Armadas: Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y del honor de las Fuerzas Armadas: por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno; por la iniciación de la democratización del Paraguay; por el respeto a los derechos humanos; por la defensa de la religión cristiana, católica, apostólica, romana*”

En 1991 se reunió la Asamblea Nacional formada por los miembros de las dos cámaras del Congreso y del Consejo de Estado aprobando por unanimidad la necesidad de la reforma total de la Constitución de 1967 e inmediatamente se convocó a Convención Nacional Constituyente. El Congreso dictó la ley de convocatoria para elegir a ciento noventa y ocho convencionales constituyentes el 1° de diciembre del 91, que iniciaron sus deliberaciones a fines de ese año y culminaron su labor el 20 de junio de 1992, fecha en que se dio por sancionada y promulgada ante un conflicto con el Ejecutivo.

La Convención de 1992 fue la más soberana, libre y democrática de la historia Constitucional paraguaya. Sus aciertos o errores son productos únicos y exclusivos de los convencionales, llegando a tener hasta un enfrentamiento con el Ejecutivo presidido por el Gral. Rodríguez, quien finalmente acepta la soberanía de la Convención. Hito trascendente, histórico y sin precedentes en nuestra accidentada vida Constitucional. Este solo hecho lo legitima al Gral. Rodríguez al someterse a la libre voluntad popular.

El pueblo fue convocado para el 1° de diciembre de 1991 a elecciones para constituyentes. Tenía todas las condiciones dadas para hacer una buena Constitución, salvo una, faltaba la tradición democrática. Consumido el mes de noviembre, ni los partidos políticos, ni los movimientos independientes dieron a conocer sus respectivos proyectos Constitucionales. A escasos días de las elecciones, el pueblo, ignoraba la propuesta jurídico-política por cual votar. El Partido Colorado recién el 20 de noviembre aprobó el proyecto final, las elecciones fueron el 1° de diciembre y fue publicado el 28 del mismo mes. Este fue el proyecto de Constitución más importante en la Constituyente.125 El Partido Liberal Radical Auténtico, la Democracia Cristiana, el Partido Revolucionario Febrerista y el movimiento Independiente “Constitución para Todos” no publicaron proyectos Constitucionales.

La Universidad Nacional silencio total. En la Universidad Católica, gracias al auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, el Centro interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), dirigió un proyecto de reforma Constitucional integrado por jóvenes profesionales del derecho que presentaron el “Proyecto de Reforma Constitucional” mejor fundado. Adoptado por “Constitución para Todos” como proyecto propio. 1 6

La Convención del 92 congregó a los paraguayos en un trabajo integrado y respetuoso. El Partido Colorado, pese a imponerse por cerca del 58% de los votos, por sus crónicas diferencias internas, permitió un ambiente democrático para el debate que nos hacía soñar con tiempos mejores para la nación. Allí se destacó con luz propia uno de los más grandes juristas del país: el Prof. Oscar Paciello, responsable intelectual en gran medida de la Constitución de 1992. Lamentablemente tanta euforia, con el tiempo, se diluyó y si bien la Constitución que nace tuvo desaciertos, los graves problemas que vivimos son más productos de la mediocridad, codicia e intolerancia de los hombres que defectos de la Carta Magna.

El proceso de elaboración de la Constitución de 1992 tuvo tres etapas. La primera de ellas fue el proyecto presentado y adoptado como base del Partido Colorado. La segunda, la Convención Constituyente, nombró una Comisión Redactora que se dividió en subcomisiones de trabajo. La tercera fue el debate y confección de un texto casi definitivo por la propia Comisión Redactora que trabajó bajo la Presidencia del Dr. Oscar Paciello y siendo sus secretarios los constituyentes Eusebio Ramón Ayala y Bernardino Cano Radil.

Así se tuvo sucesivamente el Proyecto del Partido Colorado, un Proyecto de Subcomisiones y finalmente el Proyecto de la Comisión Redactora que se sometió a debate al plenario de la Convención. Sin dudas el texto Constitucional se fue superando en cada una de estas etapas, gracias al aporte y dedicación de un reducido número de constituyentes.

La Constitución de 1992 fue publicada de pleno derecho a las 24 horas del 20 de junio de 1992 según el Artículo 1° de sus “Disposiciones Finales y Transitorias”, al mismo tiempo que se le ordenaba al Ejecutivo que imprima diez mil ejemplares oficiales. Este extraño acto por el cual un órgano competente, la Constituyente, pone en vigencia una norma sin pasar por la “promulgación “ordinaria a cargo del Ejecutivo respondió a un azaroso conflicto de poderes entre la Constituyente y el Gral. Andrés Rodríguez. Este hecho también sienta un importante precedente para la vigencia del Estado de derecho en el Paraguay y la primacía del poder constituyente sobre los poderes constituidos.

La Constitución sancionada en 1992 trae una serie de innovaciones que cambian el rumbo de nuestro modelo jurídico-político. Cuatro fuentes Constitucionales fueron su principal inspiración: La Constitución del Paraguay de 1967, Venezuela de 1961, España de 1978 y Colombia de 1991. En la Convención los proyectos mencionados del Partido Colorado y del CIDSEP.

La Constitución del 92, en general, se puede definir como “**Presidencialista con control parlamentario**”. Ningún antecedente nacional tuvo un régimen político con un Congreso tan activo y distante al modelo de 1940 y 1967. Congreso que goza de notables competencias de control sobre el Ejecutivo. Está en camino intermedio entre el Presidencialismo al estilo norteamericano y el parlamentarismo europeo. Posiblemente allí, radique uno de sus problemas, al dificultar la gobernabilidad institucional y no prever mecanismos de solución a los inevitables conflictos de poderes que suscita este modelo político. Sobre el tema volveremos más adelante y aportaremos ciertos mecanismos de control que deben recaer sobre los parlamentarios.

En el transcurso del desarrollo del debate en la Convención se organizó y logró obtener destacada influencia los convencionales del interior del país, electos por lista departamental, conocidos como la “Bancada Campesina”. Esta bancada si bien no respondía orgánicamente a ninguno de los partidos políticos que habían accedido a las bancas constituyentes tuvo su propio dinamismo, capacidad de negociación casi autónoma de las cúpulas partidarias por su cantidad y siendo el único sector de convencionales que venía con una idea fuerza determinada: Iniciar el proceso de descentralización del Estado nacional.

Así una de las principales novedades de la Constitución de 1992 y en la historia Constitucional del país, es la incorporación del término “descentralización” en un texto Constitucional para definir al Estado Paraguayo. Además se avanzó en las listas departamentales para la elección de Diputados Nacionales y las Gobernaciones departamentales electas por el sufragio de la circunscripción electoral correspondiente. De una pretensión de máxima, un Estado federal de algunos de sus miembros, a la mínima seguir siendo un Estado Unitario, la descentralización tuvo nacimiento en 1992 y tiene todavía un largo y prometedor camino a recorrer con el transcurso del tiempo.

Otras instituciones nuevas, son, entre otras, el Defensor del Pueblo, la renuncia a la guerra de agresión y la posibilidad de someter a nuestro Estado a jurisdicciones internacionales previo acuerdos de reciprocidad con otros Estados, los mecanismos de control del Congreso sobre el Ejecutivo, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y la Justicia Electoral Independiente. ---O---

**TRABAJO PRÁCTICO**

**SEXTO SEMESTRE – TURNO NOCHE**

**LECCIÓN XIII**

**PODER CONSTITUYENTE:**

* SU HISTORIA,
* SU ORDEN JURÍDICO Y LA LEY FUNDAMENTAL.
* PODERES, ORGANOS Y SU FUNCIONAMIENTO.-
* CARACTERIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN,
* LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.-
* EL PODER CONSTITUYENTE Y LA SOBERANIA. –
* EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

**PODER CONSTITUYENTE.**

**Concepto. Historia. Orden Jurídico y ley Fundamental.**

Convención: (Del latín conventio-onem). 1) Pacto, ajuste, trato, convenio. 2) Conveniencia, conformidad. 3) Norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre. 4) Asamblea que asume todos los poderes en un país. 5) Reunión general de uno o más partidos políticos para proclamar un candidato o para acordar o resolver otras cosas. (Dicc. Sopena de la lengua).

La primera de las acepciones del Diccionario, está referida principalmente a los pactos o acuerdos que se realizan entre jefes de gobierno. También se usa convención para expresar la conveniencia o conformidad que dos o más personas obtienen de un acuerdo o prestan a él.

Los usos derivan en costumbres o hábitos que sientan precedentes, a los que la sociedad les da vigencia y son aceptados tácitamente por todos sus integrantes o al menos por la mayoría de ellos. Este hecho adquiere el nombre de convencional y su acatamiento es una convención.

La Convención como Asamblea que reúne y asume todos los poderes de un país, tiene su más claro ejemplo en la **Convención Nacional Francesa de 1792** que se constituyó en forma inmediata a la Revolución y fue el máximo organismo gubernamental de Francia.

La Convención como reunión de delegados de partidos políticos tiene distintas funciones, según las costumbres y lugares. En Estados Unidos las convenciones partidarias tienen el cometido de nominar a los candidatos a Presidente y Vice para las elecciones nacionales. Estas convenciones están integradas por delegados de todos los Estados.

En Argentina, el uso de las convenciones políticas ha tenido distintas funciones. En algunos casos fue el instrumento para designar los candidatos a presidente y vice, en otros la Convención es el máximo organismo partidario, ya sea en -el orden nacional como en el provincial. Una de sus atribuciones principales es fijar la línea política del partido o programa político partidario.

**Convención Constituyente**

Convención: (del latín conventio-onem). Pacto, ajuste, trato, convenio. (Dicc. Sopena de la lengua). Se denomina **Convención Constituyente** a la asamblea designada para estatuir o reformar la Constitución de un Estado. Está expresamente establecido en las constituciones modernas el mecanismo que se debe utilizar para reformarla. Con este fin se procede a designar una Convención Constituyente integrada por representantes del pueblo elegidos a ese efecto. -

La Constitución Argentina establece en su Artículo 30 el procedimiento que se debe seguir para la reforma constitucional, la que debe hacerse por una Convención convocada expresamente. ‘Artículo 30.- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuarán sino por una Convención convocada al efecto”.

**Nuestra Constitución del 20 de junio de 1992**, prevé dos mecanismos para su modificación. Solo serán válidos los cambios del texto ordenado por la Convención Nacional Constituyente de 1992 por los mecanismos diseñados en la misma. Cualquier otra modificación realizada por alguno de los poderes constituidos, automáticamente es nula, carece de validez. No existe.

La Convención Nacional Constituyente de 1992 distinguió en los Artículos 289 y 290 de la Constitución entre **enmienda y reforma**. En el lenguaje técnico jurídico se deja el vocablo **“enmienda**” para referir a una modificación parcial del texto Constitucional ejecutada por uno de los poderes constituidos. Y **“reforma”** hace mención a la posibilidad de modificarse totalmente el texto ordenado en 1992 por un único órgano habilitado: La Convención Nacional Constituyente.

La **reforma** Constitucional solo se podrá hacer mediante la convocatoria del poder constituyente, este acto reviste una trascendental importancia. El Artículo 289 de la Constitución señala que solo procederá su reforma a los diez años de su promulgación y por una Convención Nacional Constituyente. En cambio, **la enmienda**, se podrá implementar transcurridos tres años de su promulgación sobre determinados temas por uno de los poderes constituidos: El Congreso. Pero la enmienda recién entrará en vigencia una vez aprobada por el cuerpo electoral por **un referéndum vinculante**. Esta es la diferencia central entre reforma y enmienda Constitucional en el texto ordenado de 1992.

El Artículo 289 de la Constitución continúa señalando “**la reforma** de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación. Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada. La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro. El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por Ley. Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso. Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.

Asimismo, para las **enmiendas** el Artículo 290, que “transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada. El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobada por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año. Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de éste es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional. Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años. No se utilizará el procedimiento indicado de **la enmienda**, sino el de **la reforma**, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado...”

Y por Artículo 291.- con referencia a la **potestad “**la Convención Nacional Constituyente es **independiente de los poderes constituidos**. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquiera otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.

Nuestro Código Electoral (Ley Nº 834/96) vigente, contempla las normas para la elección de convencionales constituyentes: **Artículo 240.-** Son elegibles convencionales constituyentes los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en la Constitución Nacional y se hallen en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. **Artículo 241.-** La Convención Nacional Constituyente se integrará con el número de ciudadanos convencionales establecidos en la ley especial a dictarse para el efecto y no podrá exceder del total de los miembros del Congreso. **Artículo 242.-** A los efectos de la instalación de la Convención Nacional Constituyente, el ciudadano convencional que figure en el primer puesto de la lista que obtuviere el mayor número de votos decidirá su instalación hasta que la Convención designe sus propias autoridades y sancione su propia reglamentación.

En cuanto al registro electoral, Art. 106.- Cada distrito electoral de la República tendrá un Registro Cívico Permanente de electores para cargos de Presidente de la República, miembros de las Cámaras de Senadores y Diputados, Parlamentarios del Mercosur, Gobernador, Junta Departamental, Intendente Municipal, miembros de Juntas Municipales, **Convencionales Constituyentes** y Referéndum.

Y con relación al sufragio para la elección del convencional constituyente se establece en el **Art. 170.-** La votación será hecha en boletines únicos divididos en espacios cuadriláteros de cuatro centímetros. Cada espacio tendrá un color y número diferenciado. El color será propuesto por los partidos, movimientos políticos y alianzas reconocidas con el número que le sea adjudicado por la Justicia Electoral, los cuales pasarán a ser propiedad exclusiva de los mismos mientras subsistan. **Habrá un solo boletín** para el cargo de Presidente y de Vicepresidente de la República, uno para la Cámara de Senadores, otro para la Cámara de Diputados que se integrará conforme lo establece el Artículo 221 de la Constitución Nacional, uno para Parlamentarios del Mercosur, **uno para Convencionales Constituyentes**, uno para Gobernador, uno para Junta Departamental, uno para Intendente Municipal y uno para Junta Municipal, respectivamente, con mención de los cargos a llenarse y el período correspondiente.

**El Poder Constituyente. Orden Jurídico. Ley Fundamental.**

Conviene recordar que al exponer el tema de lo permanente y lo histórico en el estado, dijimos que el estado es una organización política necesaria que le es dada al hombre mediante su instinto social y político, pero que el modo y la forma concreta de cada estado empírico (práctico, real, actual), no son dados naturalmente, sino que emergen de lo que en cada circunstancia deciden los hombres con su libertad y su voluntad. Entonces, bien podemos afirmar que la decisión a través de la cual se elige e impone una particular organización a cada estado, es **el poder constituyente**. Poder ya sabemos que significa energía, capacidad y aptitud para hacer algo; el adjetivo “**constituyente**” significa calificar a aquel poder como la energía o capacidad para “constituir” al estado, para darle constitución, organización estructura, modo de existencia política.

Ese poder constituyente es el que **establece el orden político y jurídico de cada estad**o, o sea, **la Constitución en sentido material**, como composición o estructura de la convivencia politizada, y como derecho básico. Tal poder constituyente crea un derecho constitucional positivo para cada estado, “pone” en vigor un derecho que da forma o informa al estado.

En otro sentido, podemos advertir que el poder constituyente que de ese modo ordena a un estado en el momento de su nacimiento, está creando o fundando un estado en la etapa que, por eso mismo, se llama primigenia u originaria. A ese poder constituyente lo denominamos, por tal razón, originario.

Y así como empezamos observando que el modo concreto de organización de cada estado —variable históricamente según la circunstancia de lugar y de tiempo— no está naturalmente dado a priori, sino que deriva de lo que cada comunidad resuelve adoptar libremente, ahora hemos de añadir que ningún hombre y ningún grupo están señalados especialmente para hacer esa opción, sino que ejercería es una facultad de todos indeterminadamente. Esto quiere decir que la decisión originaria que hemos llamado poder constituyente pertenece a toda la comunidad, o lo que es lo mismo, que ese poder reside o radica en el pueblo, o que el pueblo es el sujeto titular del mismo.

De inmediato hay que agregar algo aclaratorio: **el poder constituyente originario reside en el pueblo** en el sentido negativo de que nadie está investido particularmente de él, Pero al ejercerse “en acto”, como la multitud no puede normalmente hacerlo, el poder constituyente es detentado por quien (un hombre o un grupo) expresa realmente la voluntad social predominante en una comunidad, logrando consenso suficiente del pueblo y logrando también eficacia o efectividad en el orden que crea —esto es, imponiendo un orden constitucional que tenga duración, estabilidad y funcionamiento-.

El poder constituyente originario no está condicionado ni limitado por otro orden jurídico anterior ni superior. Por eso decimos que carece de límites de derecho positivo, bien que en otro sentido deba tomar en cuenta dos cosas: **a) el valor justicia o derecho natural,** para establecer un derecho constitucional justo; b**) la realidad social de la comunidad**, para establecer una constitución que responda a esa misma realidad social con todos sus ingredientes culturales, geográficos, económicos, religiosos, etc.

Una vez ejercido con eficacia el poder constituyente originario tenemos al estado organizado por él con una constitución u orden jurídico constitucional. Ese estado tiene también, entre sus cuatro elementos, un poder que se llama poder político o poder constituido. En la tipología del constitucionalismo moderno, se afirma que ese poder constituido debe ejercerse de acuerdo con la constitución, o al revés, que no debe ejercerse violando la constitución.

Cuando la constitución ha de ser reformada, aparece otro poder constituyentes que ya no es originario, sino derivado. El poder constituyente derivado se habilita para llevar a cabo la enmienda o revisión de la constitución. Los límites de ese poder constituyente pueden ser de dos clases**: a) de forma**, en cuanto se tiene que usar siguiendo el procedimiento o mecanismo fijado por la constitución que se va a reformar, y no de cualquier manera; **b) de contenido**, si es que la constitución a reformar tiene cláusulas o partes que no se pueden suprimir, destruir, alterar o modificar, y que por presentar tal dureza se denominan contenidos pétreos. Si una reforma constitucional se realiza violando el procedimiento indicado para hacerla, o los contenidos, la reforma es inválida.

**Poderes, órganos y su funcionamiento. Caracterización de la legislación, la Justicia y la Administración del Estado.**

**Poder.** (Del bajo latín “potere”, y éste del latín “possum”, “posse”, tener dominio, fuerza o facultad). Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para ordenar o hacer una cosa. Acto o instrumento en el cual consta la facultad dada a otro para que en lugar de uno y representándole, pueda hacer una cosa. (Dicc. Sapiens).

En política, se llama poder a la soberanía que ejerce el estado a través de tres funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial). Los tres poderes son ejercidos por el gobierno, el congreso y los magistrados y para que se garantice una situación democrática, deben estar casi perfectamente equilibrados.

También desde el punto de vista político, el poder forma parte de cualquier acto vinculado a la materia. La mayoría de los analistas y pensadores sostienen que la relación entre poder y autoridad exige la imposición de ciertas normas sociales, ya sea por el prestigio ganado o por la fuerza que a veces degenera en el terror. Toda persona que llegue al gobierno o a ocupar un cargo parlamentario debe haber ejercido cierto tipo de poder para convencer a los electores y debe ejercerlo en el desempeño de su cargo. Para mantenerse dentro del esquema democrático, las cuotas de poder de cada uno deben estar muy bien dosificadas. De lo contrario, puede caerse fácilmente en a dictadura, tanto de gobierno como parlamentaria.

La diferencia entre poder y autoridad, términos que suelen confundirse con asiduidad (continuidad, permanencia), es que el poder se ejerce, mientras que autoridad es una cualidad de la persona. Ambos son complementarios. Es casi imposible ejercer el poder sin autoridad, ya que generalmente estas situaciones degeneran en conflictos. Sin embargo, se puede tener gran autoridad sin necesidad de ejercer el poder.

En el Paraguay, en épocas anteriores a la vigencia de la Constitución Nacional de 1992, ha sido ejercido por unos pocos ya sea por ostentar una fuerte posición económica o por liderar cuerpos armados. El poder, por lo tanto, ha sido más impuesto por el terror que por la razón y por lo tanto ha sido una permanente fuente generadora de conflictos. Claramente lo indican así, la sucesión ininterrumpida de gobiernos que no pudieron completar sus mandatos, la gran cantidad de revoluciones y guerras civiles y prolongadas y sucesivas dictaduras que tuvo sumergido en el miedo al país durante casi 90 años.

Hay excepciones, por supuesto, de hombres que accedieron al poder basándose en la autoridad, respeto y consenso de los demás. La nueva Constitución establece, en el artículo 3, que **el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio, que el Gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control**; que ninguno de estos Poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público y que la dictadura está fuera de la ley.

La Constitución de 1992 aclara que el “pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio”. Sufragio viene del latín, (sufragium) que era un parecer o dictamen que se emite sobre un punto determinado o elección de un sujeto, participando, de este modo, de la vida pública de un Estado. “El gobierno será ejercido en un solo poder por una legitimación única que es el sufragio. Y ese principio proviene del pueblo. Es el principio legitimador central de nuestra concepción de! poder público.”

El Artículo 30 textualmente expresa que “El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y reciproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder público. La dictadura está fuera de la ley”

Está sustentado en la teoría o principio sobre la separación de poderes se convirtió en pilar fundamental de los regímenes democráticos liberales, remontándonos a Locke (1690) en el ‘Tratado del Gobierno Civil” y a Montesquieu (1748) en “El Espíritu de las leyes”.

**Locke** en su obra dedicó el Capítulo XI al “Poder Legislativo, Ejecutivo y confederativo de un Estado” donde percibe la necesidad de dividir el poder en funciones, pero no es claro en sus objetivos. Describe un poder Legislativo encargado de hacer las leyes, un poder Ejecutivo que debe ejecutarlas y no hacerlas, para evitar que se aproveche de esta situación para violentadas y un poder confederativo que se origina en los derechos naturales de los hombres e interviene para dirimir sus diferencias con otras comunidades. Si bien distingue los poderes Ejecutivo y confederativo, éstos se hallan siempre unidos y coinciden con el actual Ejecutivo: administración, paz y guerra. Al Poder Judicial lo subordina como una dependencia del Ejecutivo.

**Con Montesquieu** se precisó la teoría y fue una revolución en el largo proceso de definición del poder: Nos dice: “Libro XI, Capítulo VI: De la Constitución de Inglaterra: Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder Legislativo, el poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder Ejecutivo de los que dependen del derecho civil. Por el poder Legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste Poder Judicial, y al otro, simplemente, poder Ejecutivo del Estado... Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”. La base doctrinaria de su pensamiento es señalar como única fórmula de garantizar la libertad y limitar el poder que sus tres funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, sean ejercidas por funcionarios, magistrados y órganos diferentes.

Durante los Siglos XVII y XVIII la teoría de la “división de poderes” y de “frenos y equilibrios” se convirtió en el mecanismo central para garantizar la libertad política y económica en los sistemas liberales y democráticos modernos. Durante la Revolución Francesa en las leyes deI 16 y 24 de agosto de 1790, que hasta la fecha rigen en Francia, en su Artículo 13 se distingue entre las funciones Judiciales y administrativas. Esto fue ratificado por el decreto del 16 fructidor del año III del período revolucionario. La separación del poder en el Siglo XX se convirtió en la “División del poder”.

En la actualidad se sostiene que, lo importante de la división y equilibrio de poderes, **es su finalidad**, desde sus inicios, de evitar su concentración en un poder absoluto en una sola mano.

Al **distribuirse el poder en varios magistrados que lo ejercen** enmarcadas sus competencias en una Constitución nos permite clasificar las funciones del gobierno en tres: **1)** La decisión política fundamental. Legislación. **2)** La ejecución o administración de la decisión. Ejecutivo. **3)** El control político público y privado. Judicial.

La doctrina moderna sostiene la tesis de la unidad del poder público que se ejerce por tres órganos. Así está aceptado en las modernas constituciones, entre otras, de España (1978), Colombia (1991), Argentina (1994) y Paraguay (1992).

El aceptar la **noción de la unidad del poder público**, separado funcionalmente tiene los efectos siguientes: **a)** Todas las funciones emanan de un mismo poder y tienen igual importancia**. b**) No se debe encasillar las funciones del poder en compartimentos estancos**. c)** Como el poder es uno, y la búsqueda es por limitarlo debe darse una mayor participación a la oposición. Esta tesis tiene consecuencias en relación al equilibrio, control y funcionamiento de los distintos órganos del gobierno. Ninguno de los poderes es exclusivo, y debe interactuar con los otros.

Durante los Siglos XVI y XVII hubo una tendencia a centralizar el poder en el órgano administrador o Ejecutivo. Los Siglos XVIII y XIX fueron épocas de asambleas con poder descentralizado. El Siglo XX se caracteriza por una centralización nuevamente hacia el Ejecutivo. No obstante, cabe destacar que cada régimen Constitucional, tiene una sistemática propia sobre el particular.

El sistema elaborado en la Constitución de 1992 es “presidencialista con sujeción parlamentaria”. El Ejecutivo no se integra solo con el Presidente de la República sino también con los Ministros que son solidariamente responsables. El Congreso controla al Ejecutivo con diversos mecanismos: informes, interpelación a los altos funcionarios, voto de censura, juicio político, Contralor independiente, Defensor del Pueblo, acuerdos del Senado, etc.

La fórmula “equilibrio, coordinación y recíproco control” define una relación de armonía y no sujeción de ninguna de las funciones del gobierno sobre las otras. En nuestro Artículo tercero surge diáfana la tesis: no hay un poder por encima, ni por debajo del otro. Si uno de los poderes pretende primar sobre los otros, su accionar es contra constitucional y abre el camino de la dictadura que puede ser ejercida por el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial. Definiendo, la Carta Magna en su Artículo 3°, que “La dictadura está fuera de la ley” cualquiera sea el poder que la pretenda ejercer.

**Poder constituyente y soberanía.**

El **poder constituyente** no tiene que confundirse **con la soberanía**. La decisión originada del pueblo para establecer su propio orden jurídico nada tiene que ver con la soberanía, aunque muchas veces se mezclen indebidamente los conceptos. El poder constituyente originario pertenece al pueblo, que es su titular; en cambio, **la soberanía no tiene titular**, ni hay soberanía del pueblo, ya que la soberanía es cualidad del poder constituido, y no existe antes de que exista el estado y el poder del estado. Lo que ocurre es que cuando el poder constituyente originario organiza a un estado sin que el orden jurídico que crea se subordine a otro orden jurídico superior, el poder constituido de ese estado así fundado tendrá cualidad de soberanía. En tal hipótesis, el poder constituyente originario crea un estado con poder (constituido) soberano.

**La doctrina de la supremacía constitucional.**

En el constitucionalismo moderno se ha elaborado la doctrina de la supremacía de la constitución, referida especialmente al caso del estado que tiene constitución escrita y rígida. A esa constitución se la considera suprema, o sea, fundamental, y se la ubica en la cúspide de una pirámide (si la imagen se mira de -arriba para abajo) o en la base (si se la. mira de abajo para arriba). Cualquiera sea la perspectiva, la constitución encabeza y preside todo el orden jurídico y político del estado, haciendo derivar de ella las demás normas y los demás actos que integran aquel orden jurídico.

De este modo, se logra un orden coherente, jerárquico y graduado, en el que las normas y los actos se emiten, en su forma y en su contenido, de acuerdo con la constitución. Hay así, un orden de prelación y prioridad, a cuya cabeza o en cuya base está la constitución.

De aquí en más, el principio de supremacía puede recibir también el rótulo de **superlegalidad** porque la constitución es la súper-ley o ley máxima, que está por encima de las demás y tiene superioridad sobre ellas.

Una vez que se ha situado a la constitución del modo señalado, el principio procede a enunciar que todo el orden jurídico y político del estado debe estar de acuerdo con la constitución y que no debe violarla: leyes, decretos, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc., y también la actividad privada de los particulares, han de conformarse con la constitución y no la deben conculcar o transgredir. Si la violación se produce, y aparece una norma o un acto de infracción de la constitución, hay un defecto o vicio que se llama inconstitucionalidad, y que priva de validez a la norma o al acto lesivos de la constitución.

**El control de constitucionalidad. -**

Si la constitución ha de ser efectivamente supremas ese vicio debe hallar algún remedio. Para ello, es menester encontrar un sistema o procedimiento de control de constitucionalidad a través del cual se revisen las normas y los actos para verificar si están o no de acuerdo can la constitución, y en caso de no estarlo, se los prive de aplicación, es decir, se haga efectiva la invalidez que los afecta. -

El principio de supremacía de la constitución y de control de constitucionalidad se relaciona con el tipo rígido de constitución. ¿Por qué y cómo? Es muy simple: si la constitución rígida es la que no puede reformarse sino por un procedimiento diferente al de las leyes comunes, toda norma y todo acto de los órganos del poder constituido que están en contra de la constitución significan, de hecho, una modificación a la constitución violada, introducida por una vía indebida. Si la supremacía de la constitución rígida ha de tener sentido, es necesario privar de validez y aplicación a la norma o al acto opuestos a la constitución.

El control de constitucionalidad consiste en arbitrar un procedimiento de revisión estableciendo: **a)** el órgano que ha de llevar a cabo el control; **b)** la vía procesal mediante la cual se provoca a ese órgano para que controle; **c)** el efecto que ha de surtir el pronunciamiento emitido por el órgano que realiza el control.

En cuanto al órgano, los sistemas principales son dos: atribuir el control a un órgano político (por ej.: en Francia), o a un órgano jurisdiccional (por ej.: Italia, Estados Unidos, Argentina). En el segundo sistema (jurisdiccional) hay, a su vez, una subdivisión: el control se encomienda a un órgano único, en cuyo caso se llama jurisdiccional concentrado (por ej.: Italia), o bien le pertenece a todos los jueces y a cualquiera (por ej.: Estados Unidos y Argentina), en cuyo caso se llama jurisdiccional difuso.

Las vías para incitar al control pueden ser varias: se llama directa, de acción o de demanda cuando se inicia un juicio al solo efecto de controlar la constitucionalidad de una ley o un acto; se llama indirecta, incidental o de excepción, cuando el control, se acopla o inserta dentro de un juicio cuyo objeto es distinto al control puros pero en el cual juicio está en juego la aplicación .de una norma o un acto presuntamente inconstitucionales. También puede darse el caso de que algún órgano del poder tenga facultad para consultar al órgano encargado del control acerca de la constitucionalidad de una ley o un acto.

Los efectos son, sintéticamente, **dos principales:** **la norma o el acto declarados inconstitucionales** quedan derogados, en cuyo caso se dice que el efecto es general, amplio o “erga omnes” o contra todos; o, **la norma o el acto se ven privados de validez** solamente en el caso y para las partes que en el juicio han intervenido, pero quedan subsistentes (no pierden vigencia) para la generalidad de los demás casos y personas, en cuyo caso se dice que el efecto es restringido, limitado o ínter partes.

\* La doctrina de la supremacía y el control de constitucionalidad es introducida en el constitucionalismo moderno por el derecho norteamericano, cuando en Estados Unidos se ejemplariza el precedente de un caso judicial fallado en 1803 por la Corte Suprema **(caso “Marbury e/Madison”).** Conforme a este antecedente, imitado luego dentro y fuera de los **Estados Unidos**, cada vez que en un juicio se pone en duda la inconstitucionalidad de una norma que se ha de aplicar al caso para dictar sentencia y resolverlo, el juez debe verificar si la norma está o no de acuerdo con la constitución, y en caso de considerar que la viola, se ha de abstener de aplicar dicha norma a ese caso, prefiriendo la constitución suprema, y asegurando de este modo la prioridad de la constitución escrita y rígida. En suma, el pronunciamiento judicial debe declarar que la norma es inválida, pero únicamente en el mareo de ese juicio, dejándola en vigor para la generalidad de los demás casos y personas, y sin perjuicio de que a posteriori otras sentencias en casos análogos declaren lo mismo en los respectivos juicios y para las causas en que se dicten.

En nuestro país, el poder del Estado competente del control de la constitucionalidad el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, establecidas en la CN que textualmente establece: Artículo 258, DE LA INTEGRACIÓN Y DE LOS REQUISITOS. La Corte Suprema de Justicia estará integrada por nueve miembros. **Se organizarán en salas**, **una de las cuales será constitucional**. Elegirá de su seno, cada año, a su Presidente. Sus miembros llevarán el título de Ministro....”. Artículo 259. DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES. Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1) ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y decidir, en instancia única, los conflictos de jurisdicción y de competencia, conforme con la Ley;... 2)....; 3) conocer y resolver en los recursos ordinarios que la Ley determine; 4).... 5) **conocer y resolver sobre inconstitucionalidad**;....”. Artículo 260. DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL. Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”.

Nuestro Código Procesal Civil vigente (Ley Nº 1337/88), establece los procedimientos DE LA IMPUGNACION POR VIA DE ACCION (de resoluciones judiciales y normas legales), conforme se establece ART. 550.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN Y JUEZ COMPETENTE. Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, **la acción de inconstitucionalidad** en el modo establecido por las disposiciones de este Capítulo.

La norma consagra la facultad que le asiste a la persona lesionada en sus legítimos derechos de reclamar, mediante el ejercicio de **la acción de inconstitucionalidad, como demanda** en un **proceso ordinario** autónomo, o en casos de la declaración de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de **las leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos**, que en su aplicación violen los principios y normas de la Constitución. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad requiere que quien lo intente tenga un interés en su declaración, por sentirse lesionado como consecuencia de la aplicación de **una ley que infrinja principios o normas de rango constitucional**. ---O---

**LECCIÓN XIV**

**LOS GOBIERNOS DE FACTO:**

* HISTORIA Y EVOLUCIÓN.-
* LOS PRINCIPIOS EN QUE SE BASA.-
* LOS DECRETOS - LEVES: HISTORIA Y EVOLUCIÓN EN EL MUNDO.-
* TEORÍAS.- CONTROL DE LOS DECRETOS LEYES.-
* TEORÍA DE LA CORTE SUPREMA.-
* CUANDO APARECEN EN EL PARAGUAY.
* LA FIGURA DE LOS DECRETOS LEYES, COMO Y EN QUÉ MOMENTO SE CONFIGURABA.

**LOS GOBIERNOS DE FACTO. HISTORIA Y EVOLUCIÓN. PRINCIPIOS EN QUE SE BASA.**

**Gobierno - Gobierno de Derecho (De Jure) - Gobierno de Hecho o de Facto - Golpe de Estado.**

Gobierno: (Del latín gubernare, llevar el timón de un barco) Genéricamente, conjunto de dignidades e instituciones políticas del Estado. En la actualidad, hay una fuerte tendencia a restringir a palabra gobierno para designar exclusivamente a las personas y organismos que integran el Poder Ejecutivo. Por ello, cuando se habla de crisis de gobierno, se entiende por tal, la renovación de uno o algunos integrantes del gabinete y no necesariamente el cambio de jefe de gobierno. Sin embargo, en el sentido amplio, la palabra gobierno abarca los tres poderes del Estado.

Hay muchas formas de gobierno. Los **gobiernos unitarios** son aquellos en los que el poder se halla concentrado en un único gobierno al que las provincias, departamentos o regiones se someten, mientras que **los gobiernos federales** aceptan la autonomía regional o provincial (o federal). También pueden ser **democráticos** cuando las autoridades han sido elegidas por voluntad popular (o democrático) o **autoritarios** cuando se gobierna sin contar con el consenso general (“autoritarismo”). Los gobiernos pueden, además, ser de tipo monárquicos, republicanos (gob. republicano), de partido único, presidenciales, parlamentarios, etc.

**Gobierno de Derecho (de Jure):** Es el que surge de los mecanismos legales vigentes y los procedimientos acordes con la Constitución de un país. Se diferencia del gobierno de facto (gobierno de hecho o de facto), porque las autoridades gobiernan en un marco jurídico constitucional.

**Gobierno de Hecho o de Facto**: Es el gobierno que se establece sin respetar las normas legales del Estado estipuladas en la Constitución. Generalmente, los gobiernos de facto asumen como consecuencia de un golpe de estado. Es opuesto al gobierno de derecho.

**Golpe de estado:** Palabra originaria de Francia que denominado “**Coup d’ Etat**” a la caída del Directorio provocado en 1799 por Napoleón Bonaparte. Es una acción violenta y repentina que tiene por objetivo apoderarse del gobierno por la fuerza. En el golpe de estado pueden intervenir las Fuerzas Armadas o parte de ellas, activa o pasivamente, dando su consentimiento. La diferencia fundamental entre golpe de estado y revolución, está dada porque esta última tiende a producir un cambio en el sistema de gobierno mientras que el golpe sólo persigue el cambio de manos de la conducción.

Los golpes de estado pueden ser cruentos o incruentos de acuerdo a la resistencia que se le oponga. También pueden considerarse como golpes de estado las acciones ejercidas por grupos de oposición que presionan, extorsionan al ejecutivo o generan situaciones de ingobernabilidad. Un ejemplo de golpe de estado no violento es el autogolpe. (Ejemplo la disolución del Congreso por el Poder Ejecutivo).

La historia política paraguaya tiene un enorme componente autoritario que se inicia, tras la independencia, con Francia y los López. Por lo tanto, esa época de consolidación de la independencia, que en casi todo el continente fue de abundantes golpes de estado e inestabilidad gubernativa, fue en Paraguay de largos gobiernos despóticos. Tras el fin de la Guerra de la Triple Alianza, si bien se generalizó la intriga política, el golpismo fue atemperado por el hecho de que la autoridad real la ejercían las tropas de ocupación. El golpe de estado no se convierte pues en un instrumento eficaz para ocupar el gobierno hasta principios del siglo XX. Sólo al principio y al final de la hegemonía liberal, la primera década del siglo y los años que siguieron a la Guerra del Chaco, de 1936 a 1940, y posteriormente los años que precedieron a la presidencia de Stroessner, fueron realmente de gran inestabilidad política y de sucesivos golpes de estado.

La tradición política ha hecho que los golpes de estado sean realmente el único procedimiento de alternancia en el poder. Sólo mediante un golpe de estado el Partido Liberal pudo desalojar al Coloradismo o viceversa, y mediante un golpe de estado se entronizó el militarismo tras la Guerra del Chaco. Finalmente, golpes de estado llevaron al poder a Higinio Morínigo y a Stroessner, y sólo mediante un golpe de estado de 1989, se inició la transición.

En conclusión, en el los gobiernos del Paraguay en los últimos 195 años de vida independiente, se tiene referencia de la cantidad de 62 , lo que da un promedio de duración de cada uno de ellos de 3,1 años, cuando lo normal hubiera sido, 39 gobiernos de una duración unitaria de cinco años.

En la “Historia Política del Paraguay”, dos polos totalmente contrapuestos, comprendido uno, por gobiernos que duraron un día, días, meses, y otros, tan pocos años que no llegaron a cumplir su periodo constitucional, o que refleja una gran anarquía, con violación constante de las leyes y la Constitución. Mientras que el otro, rompe también todos los esquemas jurídicos, por la duración extrema, entre los que debemos citar los gobiernos de José Gaspar Rodríguez de Francia con 26 años en el poder, Carlos Antonio y Francisco Solano López con 26 años y por ultimo el General Alfredo Stroessner con treinta y cinco años y seis meses.

Pero también existieron otras situaciones atípicas, como la que por consecuencia de un golpe de Estado, cuartelazo o Revolución, el Gobierno se quedaba sin Presidente por varios días, y como ejemplo tenemos el caso del Profesor Doctor Félix Paiva, que es designado Presidente de la República el día 16 de agosto de 1937, después de cuatro días sin Presidente, puesto que el coronel Rafael Franco, fue apresado y destituido el 13 de agosto del mismo año.

**Situaciones de anormalidad. Casos críticos o emergencias constitucionales**

La dinámica constitucional del estado o del régimen político es continua, pero no siempre es estable; hay cambios que rompen la estabilidad según la forma y la intensidad con que se realizan. La estabilidad no excluye el cambio, pero requiere absorberlo sin padecer fisuras o quebrantamientos. La estabilidad es compatible con la evolución y la reforma, pero en principio no lo es con la revolución y el golpe de estado.

En la dinámica constitucional se habla de **situaciones normales y de situaciones anormales**. Las situaciones de excepción, singulares, difíciles, anormales, reciben el nombre de emergencias. Las emergencias son, pues, situaciones anormales o casos críticos, de carácter extraordinario, que perturban la dinámica constitucional (por ej.: las guerras el desorden doméstico o la conmoción interna, la crisis económica). Para remediar las emergencias, el derecho constitucional establece institutos de emergencia (por ej.: el estado de guerra, la ley marcial, el estado de sitio, etc.). Las emergencias son, entonces, acontecimientos o episodios reales en tanto los institutos de emergencia son medidas de prevención, seguridad y remedio, para contener atenuar o subsanar las emergencias.

A veces, la doctrina ha querido reservar el nombre de “casos críticos” para las situaciones de anormalidad que no tienen previsión ni norma alguna en el derecho positivo del estado; o sea, para aquéllas que no disponen de un instituto de emergencia susceptible de aplicación. Los remedios a los casos críticos están, pues fuera o al margen de la constitución formal. En otro sentido, conectado con el anterior, hay quien también opina que la falta de solución formal predeterminada favorece al gobernante que, para solucionar el caso crítico, echa mano de medidas que no figuran en la constitución formal y que, acaso, hasta pueden adoptarse en contra de esa constitución, pero siempre en aras de un interés legítimo superior, suficientemente justo.

A la inversa de este tipo de caso critico, que proporciona mayor poder al gobernante, la doctrina tiene elaborado a favor de la comunidad que padece el desbordamiento tiránico del gobernante, el derecho de resistencia a la opresión. En alguna medida, el echar mano de la resistencia activa para derrocar al gobernante injusto, es también un caso crítico que carece de previsión y remedio normal en la constitución formal, y que por eso mismo habilita una solución extraordinaria y excepcional en la fuerza.

Cualquiera sea el matiz diferencial con que se aborden estos temas, podemos decir en sentido lato que las emergencias, los casos críticos, la resistencia a la opresión, etc., encuadran en la figura común del “estado de necesidad”, consistente en la situación excepcional y extraordinaria de peligro inminente para intereses legítimos protegidos por el derecho.

**Revolución, golpe de estado, rebelión y sedición.**

Políticamente, la palabra **revolución** consigna un cambio violento de las estructuras políticas y constitucionales, e implica la instalación de un régimen político distinto de aquél contra el cual la revolución se realiza. A diferencia de la revolución, el **golpe de estado** se detiene y localiza en un mero cambio del elenco gobernante; es también violento, pero no cambia al régimen en sí mismo, sino destituye a los titulares del poder y los reemplaza por otros.

Ni la revolución ni el golpe de estado encuadran en la constitución formal porque siempre suponen precisamente su quebrantamiento. No obstante, hay casos en que, pese a la infracción formal de la constitución, se legitiman por la justicia del título que invocan: por ej., si traducen el ejercicio valido del derecho de resistencia a la opresión. Hay, pues, revoluciones y golpes de estado que en algunas hipótesis son justos, aunque siempre son “ilegales” porque formalmente quiebran la normalidad constitucional.

Los términos **“rebelión” y “sedición”** se emplean, en cambio, con una acepción valorizada de otra manera, y se aplican a hechos que el derecho penal tipifica y sanciona como delitos. Es cierto que, en sentido amplio, la resistencia a la opresión y la revolución implican realmente rebeliones o insurrecciones contra el régimen o contra los gobernantas, pero en sentido estricto la rebelión y la sedición en cuanto comportamientos ilícitos se exhiben, o bien privados de legitimidad y justicia, o bien sancionados penalmente. **La rebelión** configura un alzamiento armado y violento para cambiar al régimen constitucional por la fuerza, para derrocar al gobierno, etc. **La sedición** tiene el carácter de una revuelta interna de menor envergadura, para destituir gobiernos locales (por ej.: en una provincia) o suscitar hostilidades entre distintas provincias, etc.

**“Gobierno de facto”: el problema de su reconocimiento y de la validez de sus actos.**

Con relación al elemento poder, se suele distinguir una legitimidad en el origen y una legitimidad en el ejercicio. **La legitimidad de origen** hace al título del gobernante, y depende del acceso legal o regular del gobernante al poder, conforme al derecho positivo de cada estado. El gobernante con legitimidad de origen es un gobernante “de jure”, en tanto el gobernante sin legitimidad de origen es un gobernante “de facto”. “**De Facto**” quiere decir “**de hecho**”, en oposición a **“de jure**” que quiere decir **“de derecho”.** El gobernante de facto llega al poder por un mecanismo o una vía defectuosos e irregulares; carece de título legal, pero se le reconoce un títalo admisible pese al vicio que ostenta,

**La legitimidad de ejercicio** se refiere al modo de ejercer el poder; cuando el poder se ejerce justamente y con arreglo a la constitución y las leyes del estado, el gobernante tiene legitimidad de ejercicio, aun cuando pueda carecer de legitimidad de origen. Viceversa, un gobernante de jure (con legitimidad de origen) puede ejercer el poder injusta o tiránicamente, y perder por eso la legitimidad de ejercicio. Ello suscita en el pueblo el ejercicio del derecho de resistencia a la opresión.

El gobernante de Facto asume el poder contrariando el derecho positivo del estado, o al margen de ese derecho; es decir, por un camino que no es legal. A veces, el gobernante de Facto surge de una revolución o un golpe de estado justos —por ej.: a raíz de haberse ejercitado el derecho de resistencia a la opresión—. Otras veces, falta la legitimidad o justicia en el movimiento que quiebra la transmisión regular del poder. Pero tanto en una hipótesis como en la otra, producida la ruptura de la continuidad constitucional o de la normalidad, se abre una etapa de facto.

**Teorías.** La doctrina de facto es la elaboración efectuada por los autores para estudiar, explicar, justificar de alguna manera, y encuadrar jurídicamente el ejercicio del poder por parte de los gobernantes de facto. Además de ser una elaboración doctrinaria, es también una praxis surgida de la realidad, de la costumbre, de los usos y de la jurisprudencia durante las épocas de facto. Varios son los problemas planteados en la doctrina de Facto.

**1º) Ante todo, el del reconocimiento del gobernante de Facto.** Al instalarse en el poder un gobernante de Facto, lo primero a decidir es si se lo reconoce o no.

Si inicialmente se niega el reconocimiento, no cabe ya hablar de gobernante de facto sino de usurpador aquél que accede al poder al margen de los procedimientos legales y no es reconocido, no llega a configurar la figura de un gobernante le facto se lo reputa como usurpador. La tesis legitimista, que rechaza totalmente la aplicación de la doctrina de facto, preconiza el desconocimiento absoluto de quien ha tomado el poder irregularmente (en el derecho internacional público —por ej. — ha habido estados que negaron rotundamente todo reconocimiento a gobiernos de otros estados surgidos de revoluciones o golpes de Estado, suspendiendo con ellos las relaciones diplomáticas)

La doctrina de Facto se ha ocupado de fabricar tesis de reconocimiento, o sea, de encontrar algún motivo para deparar ese reconocimiento al gobernante sin legitimidad de origen. De este modo se llega a afirmar que, a pesar del título viciado e irregular del gobernante de facto tiene una investidura “plausible” o admisible, o sea, que se acepta. Las tesis de reconocimiento son**:**

**a) la del consenso** o la obediencia populares; se reconoce a quien obtiene acatamiento pacífico de la comunidad;

**b) la de la prescripción**; se reconoce a quien durante cierto tiempo ha ejercido el poder pacíficamente; pero precisamente en virtud de necesitarse un lapso prolongado para deparar el reconocimientos esta tesis no sirve cts el momento inicial de instalación en el poder;

**c) la de la necesidad**; sencillamente alega que si el gobernante de jure ha sido destituido, es indispensable que alguien lo sustituya, y por ende, se reconoce a quien de hecho está en posesión y ejercicio del poder con las condiciones mínimas de eficacia para asegurar la continuidad del régimen político;

**d) la del hecho consumado**; acata la situación triunfante y la posesión efectiva del poder por parte del gobernante de facto;

e) **la del error común**; propicia el reconocimiento cuando la irregularidad del titulo es desconocida por la generalidad del pueblo, es decir, cuando hay error común acerca del vicio en la investidura del gobernante; normalmente, esta tesis puede aplicarse a funcionarios de jacto de jerarquía menor, pero no a los titulares de poder cuando el hecho del acceso ilegal es público y notorio.

**2°) En segundo lugar,** la doctrina de facto se interesa por resolver si la ruptura de la continuidad constitucional libera al gobernante de facto de toda sujeción al orden jurídico anterior, o si en principio queda obligado a respetarlo. Este interrogante se multiplica en numerosos aspectos:

**a) hay teorías que afirman**, con carácter de principio absoluto, que toda revolución aniquila totalmente el orden constitucional precedente, y vuelve a un poder constituyente originario que la habilita a crear un orden constitucional nuevo, con independencia de toda sumisión al anterior;

**b) Otras teorías** que sin llegar al extremo expuesto, admiten que el gobernante de facto suspende temporariamente el orden constitucional anterior, y que éste, sin caducar, **hace un paréntesis** durante el cual el gobernante de facto crea un derecho constitucional transitorio sin sujeción al que se halla en suspenso;

**c) Y otras teorías** que con sentido más empírico, no forjan un principio absoluto para todos los casos, sino que atienden a cada situación concreta: un golpe de estado enderezado nada más que a destituir a determinados gobernantes, no puede sublevarse contra el orden constitucional vigente, y debe respetarlo una vez que el gobernante de facto se ha instalado en el poder; una revolución contra un régimen injusto que aspira a restaurar un régimen tradicional anterior, ha de retomar el orden constitucional que quedó desplazado por el régimen injusto, etc.

**3º) En último término**, la doctrina de facto se hace cargo de las competencias del gobernante de facto. O sea, se pregunta qué actividad puede desarrollar válidamente en uso del poder. Caben también distintas respuestas:

**a) una tesis restrictiva** considera que el gobernante de facto es algo así como un gestor de negocios que reemplaza al gobernante de jure en la medida de lo necesario, para asegurar la continuidad del régimen y los derechos de los súbditos; en consecuencias son válidos los actos que realiza en el marco de lo urgente, lo vital, lo cotidiano, lo indispensable, etc.

**b) la tesis amplia** coloca al gobernante de facto en pie de igualdad con el de jure, sosteniendo que lo reemplaza lisa y llanamente en la totalidad de sus competencias.

Dentro de este tópico de las competencias conviene introducir algunas distinciones.

El gobernante de facto que asume el poder ejecutivo inviste todas las facultades propias de éste. En cambio, disuelto el congreso o parlamento, no es pacífico el punto de vista acerca de las facultades legislativas a cargo del gobernante de facto. Aplicando la tesis restrictiva, se dice que puede legislar solamente en materias y cuestiones de urgencia y necesidad, pero no en las que son susceptibles de aguardar la futura reinstalación del órgano legislativo disuelto. Aplicando la tesis amplia, se dice que el gobernante de facto tiene la plenitud de las facultades legislativas, con la misma dimensión que el derecho positivo del estado le acuerda al parlamento o congreso.’

También merece atención el problema de la **duración y vigencia** de los actos legislativos (Decretos Leyes) emanados del gobernante de facto en sustitución del congreso disuelto. **Una tesis sostiene** que duran exclusivamente durante la época de facto, caducando con ella. **Otra tesis** los equipara a las leyes, y afirma que duran mientras no son derogados; o sea que siguen en vigor aún después de la época de facto.

En materia de competencias, aun las tesis más estrictas suelen admitir que el gobernante de facto realice todos los actos necesarios para el cumplimiento de los fines que tuvo en miras el movimiento triunfante que ha accedido al poder.

**Doctrinas sobre el Reconocimiento de los Gobiernos de Facto. Doctrina Tobar, Estrada, y Betancourt.**

El gran Maestro **Rodrigo Borja**, en su libro de “Derecho Político y Constitucional”, dice al respecto de las doctrinas del reconocimiento de los Gobiernos de facto lo siguiente: “Fuera de las implicaciones de orden Jurídico- Constitucional, que son por cierto las que principalmente interesan en este momento, los Gobiernos de facto tienen también implicaciones en el campo del derecho internacional y de las relaciones entre los Estados”. “La implantación de Gobiernos de hecho suscita consecuencias de importancia para las relaciones diplomáticas entre los Estados y es, además, objeto de severo juzgamiento por la opinión publica internacional, empeñada en supervigilar el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos en todas las latitudes”. “Esto ha llamado la atención de los tratadistas, políticos y diplomáticos, hacia la necesidad de fijar principios generales del reconocimiento exterior de los Gobiernos surgidos por actos de fuerza y de ver en que medida puede tal reconocimiento servir como instrumento para combatir la implantación de Gobiernos al margen de la ley”.

“Pero es preciso aclarar que se trata de un reconocimiento al Gobierno y no al Estado. El Estado existe por si mismo, independientemente de que lo reconozcan los demás Estados, o la comunidad internacional. Existe cuando reúne todos sus elementos constitutivos. Como entidad soberana, su presencia o existencia no puede depender de la voluntad extranjera. Por tanto, el problema del reconocimiento se circunscribe a los gobiernos particularmente cuando estos son de facto. En este aspecto, el acto de reconocimiento implica la aceptación de un determinado Gobierno representa a su Estado y de que pueden los otros Estados establecer relaciones diplomáticas con tal Gobierno.

Este reconocimiento respecto de Gobiernos irregularmente constituidos, ha sido materia de lucubraciones doctrinales que han pretendido fijar los principios generales de reconocimiento de los Gobiernos de facto”. “En el ámbito del derecho internacional americano tales principios se han concretado **especialmente en las doctrina de Tobar, Estrada y Betancourt**». “La **Doctrina Tobar** fue formulada por el Ex Canciller Ecuatoriano, Doctor Carlos Tobar, el 15 de marzo de 1907, en una carta dirigida al Cónsul de Bolivia en Bruselas, en la que afirmaba que “Las Repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las discusiones intestinas de las Repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el “no reconocimiento” de los Gobiernos de hecho, surgidos de las revoluciones contra la constitución”.

“La doctrina Tobar tubo inmediata resonancia y en el mismo año de 1907, los Gobiernos de los cinco Estados centroamericanos firmaron un tratado por el que se obligaban a no reconocer “ningún Gobierno que en cualquiera de las cinco Repúblicas pudiese llegar al poder como consecuencia de un golpe de Estado, o de una revolución contra el Gobierno reconocido, en tanto los representantes elegidos libremente por el pueblo no hubieran reorganizado Constitucionalmente al país”.

“En contraposición a la anterior, surge en 1930 la doctrina que lleva el nombre del **canciller mexicano, doctor** **Genaro Estrada,** que sostiene que cada pueblo tiene el derecho de establecer su propio Gobierno y de cambiarlo libremente y que, en consecuencia, los nuevos Gobiernos no necesitan el reconocimiento de los demás para cobrar plena Validez Jurídica, reconocimiento que, de otro lado, implicaría una indebida intervención de un Estado en los asuntos internos de otro”. “De acuerdo con estos postulados, la doctrina estrada afirma que: “El Gobierno de México no otorga reconocimiento porque considera que esta practica es denigrante, ya que a más de herir la soberanía de las otras naciones, coloca a estas en el caso de que sus asuntos interiores pueden ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de critica al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. El Gobierno Mexicano solo se imita a: “mantener o retirar”, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, sin calificar precipitadamente, ni a posteriori, el derecho de las naciones para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”.

“La Conducta Internacional asumida por el presidente de Venezuela, doctor **Rómulo Betancourt**, durante el periodo 1959—1964, de su gestión política, ha conformado una doctrina del derecho internacional publico americano, sobre el “no reconocimiento de los Gobiernos de facto”. “La actitud del estadista venezolano fue motivada principalmente por los frecuentes golpes de Estado consumados por ciertos sectores militaristas y reaccionarios de Latinoamérica, que bajo el pretexto de combatir la subversión comunista asaltaron el poder, asegurando según su criterio que no pueden formar parte de la comunidad jurídica regional los gobiernos que no hayan sido elegidos por el voto del pueblo y cuyo carácter representativo no sea inobjetable”.

El tema de la validez de lo realizado dentro de la vigencia de un Gobierno de facto, ha sido ampliamente debatido por juristas, politólogos, constitucionalistas, etc. debiendo anotar aquí que la primera aplicación jurisprudencia de la declaración de validez de los actos de un funcionario de hecho, el caso del “**Abad de Fontaine”** materializado en **Inglaterra en el año de 1431**, en el cual el juez llamado a resolverlo, determino que eran validos los actos de **Abat**, pese a su indebida designación. En Francia y en los Estados Unidos también hubo fallos favorables a la validez, sobre todo en la guerra de secesión, basados en el “estado de necesidad”.

**LOS DECRETOS - LEVES: HISTORIA Y EVOLUCIÓN EN EL MUNDO.-**

Por Decreto Ley se entiende la [norma](http://es.wikipedia.org/wiki/Norma_jur%C3%ADdica) con rango de [ley](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) emanada del [poder ejecutivo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_ejecutivo), sin que medie intervención o autorización previa de un [Congreso](http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso) o [Parlamento](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento).

En regímenes de **gobiernos** [**democráticos**](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia)o constituidos se contempla este tipo de norma (por el propio [ordenamiento jurídico](http://es.wikipedia.org/wiki/Ordenamiento_jur%C3%ADdico)) para ser dictados en virtud de razones de urgencia (que impiden, por ejemplo, obtener la autorización para un [Decreto Legislativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Decreto_Legislativo)), pero requieren de [convalidación](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Convalidaci%C3%B3n&action=edit&redlink=1) por parte del [poder legislativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_legislativo), habitualmente en un [plazo](http://es.wikipedia.org/wiki/Plazo) breve. En los países cuya [forma de gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Forma_de_gobierno) es la [monarquía parlamentaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa_parlamentaria) puede existir una norma análoga, llamada [Real Decreto Ley](http://es.wikipedia.org/wiki/Real_Decreto_Ley), debido a que el [reglamento](http://es.wikipedia.org/wiki/Reglamento) de mayor rango emitido por el poder ejecutivo en esos sistemas de gobierno recibe el nombre de [Real Decreto](http://es.wikipedia.org/wiki/Real_Decreto). De la misma manera, se denominan las normas con rango [legal](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) dictadas por un **gobierno** [**de facto**](http://es.wikipedia.org/wiki/De_facto).

En los gobiernos legalmente constituidos, esta norma posee validez mientras esté pendiente el [plazo](http://es.wikipedia.org/wiki/Plazo) de convalidación, que va desde los diez días en algunas [legislaciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Legislaci%C3%B3n) hasta cuarenta y cinco días en otras. Una vez sometidos al [poder legislativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_legislativo), este puede ratificarlos, derogarlos o incluso modificarlos. En [España](http://es.wikipedia.org/wiki/Espa%C3%B1a), lo regula el artículo 86 de la [Constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1978) y en [Argentina](http://es.wikipedia.org/wiki/Argentina) se conocen como "Decretos de necesidad y urgencia".

En los gobiernos de facto, ocasionalmente Decreto Ley, llamado Ley o con Fuerza de Ley. **en** [**Argentina**](http://es.wikipedia.org/wiki/Argentina) se utiliza para designar a las normas dictadas por las [dictaduras](http://es.wikipedia.org/wiki/Dictadura) militares de [1930](http://es.wikipedia.org/wiki/1930)-[1932](http://es.wikipedia.org/wiki/1932); [1943](http://es.wikipedia.org/wiki/1943)-[1945](http://es.wikipedia.org/wiki/1945); [1955](http://es.wikipedia.org/wiki/1955)-[1958](http://es.wikipedia.org/wiki/1958); [1966](http://es.wikipedia.org/wiki/1966)-[1973](http://es.wikipedia.org/wiki/1973); y [1976](http://es.wikipedia.org/wiki/1976)-[1983](http://es.wikipedia.org/wiki/1983). **En** [**Chile**](http://es.wikipedia.org/wiki/Chile), corresponde a la legislación irregular de los periodos de [1924](http://es.wikipedia.org/wiki/1924)-[1925](http://es.wikipedia.org/wiki/1925); [junio](http://es.wikipedia.org/wiki/Junio)-[octubre](http://es.wikipedia.org/wiki/Octubre) de [1932](http://es.wikipedia.org/wiki/1932) y [1973](http://es.wikipedia.org/wiki/1973)-[1981](http://es.wikipedia.org/wiki/1981) (en este último caso la [Junta de Gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gimen_Militar_(Chile)) cumplió transitoriamente, desde [1981](http://es.wikipedia.org/wiki/1981), el rol de [poder legislativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_legislativo) hasta la plena vigencia de la [Constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_Chile) en [1990](http://es.wikipedia.org/wiki/1990)). **En el Paraguay**, era una atribución del Poder Ejecutivo dictar Decreto Leyes, durante el periodo de receso del Congreso Nacional, previstas en la constitución. La Constitución de 1992, no contempla los Decretos Leyes.

Tras las [dictaduras](http://es.wikipedia.org/wiki/Dictadura), la necesidad de mantener la continuidad [jurídica](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho) se contraponía con la irregularidad manifiesta en la forma de dictado de estas [normas](http://es.wikipedia.org/wiki/Norma_jur%C3%ADdica); por lo tanto, los [Congresos](http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso) surgidos de gobiernos [democráticos](http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia) que sucedieron a los gobiernos [de facto](http://es.wikipedia.org/wiki/De_facto) optaron por una solución de compromiso, otorgándoles plena validez y vigencia. Así ocurre o han ocurrido, en [Argentina](http://es.wikipedia.org/wiki/Argentina). En el Paraguay [Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Tecnolog%C3%ADa_Agropecuaria). En [Chile](http://es.wikipedia.org/wiki/Chile), la [jurisprudencia](http://es.wikipedia.org/wiki/Jurisprudencia) y [resoluciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Resoluci%C3%B3n_judicial) de la [Corte Suprema](http://es.wikipedia.org/wiki/Corte_Suprema_de_Chile) ha reconocido su validez ante la necesidad del funcionamiento del [Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado).

Según la [Constitución española](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola), estos Decretos-Ley no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos (...), al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho Electoral general. Estos límites aseguran que el Decreto-ley no será utilizado abusivamente por parte del Gobierno. Deberá ser debatido por el Congreso de los Diputados (Parlamento español) en el plazo de 30 días, para convalidarlo o derogarlo (aunque habrá un número muy limitado de días en los que el decreto-ley esté vigente todavía sin aprobación parlamentaria). El Congreso sólo podrá afirmarlo o negarlo, pero no modificarlo, ni tampoco ignorarlo. En la práctica, el decreto-ley se ha asentado no ya como un recurso de urgencia, sino como una vía mediante la cual el ejecutivo incorpora leyes al ordenamiento ahorrándose el tiempo que dura la aprobación de una ley tal cuál. Se supone que si las Cortes han elegido al ejecutivo, los decretos-leyes de este serán aprobados.

En España, el decreto-ley tiene tres límites: 1) Circunstanciales: acerca del hecho que provoca el nacimiento del decreto-ley (el gobierno es el que decide cuando un hecho es de "urgente necesidad"). 2) Materiales: sobre el contenido de dicha norma. 3) Temporales: provocando el fin del decreto-ley o su conversión en ley.

El decreto-ley puede ocupar el "puesto" o regular materias de las que se ocuparía la [ley ordinaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_ordinaria), pero nunca de aquellas materias reservadas a la [ley orgánica](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley_org%C3%A1nica) (derechos fundamentales, estatutos de autonomía, régimen electoral...). El control sobre el decreto-ley puede versar sobre su forma como fuente del derecho, su contenido según su constitucionalidad, o su procedimiento de producción. En los países cuya forma política es **la** [**monarquía parlamentaria**](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa_parlamentaria) puede existir una norma análoga, llamada [**Real Decreto Legislativo**](http://es.wikipedia.org/wiki/Real_Decreto_Legislativo)**,** dado que los [reglamentos](http://es.wikipedia.org/wiki/Reglamento) de mayor rango que emanan de su poder ejecutivo se denominan [Reales Decretos](http://es.wikipedia.org/wiki/Real_Decreto).

**TEORÍAS.- CONTROL DE LOS DECRETOS LEYES.- TEORÍA DE LA CORTE SUPREMA. CUANDO APARECEN EN EL PARAGUAY - LA FIGURA DE LOS DECRETOS LEYES, COMO Y EN QUÉ MOMENTO SE CONFIGURABA.**

**Los Decretos Leyes en el Paraguay**

Cuando el Poder Ejecutivo emite un “decreto con fuerza de ley”, se tiene un acto legislativo, materializado por el Poder Ejecutivo, lo que ha dado lugar a un numero importante de controversias jurídico políticas puesto que para unos, los Decretos Leyes constituyen medidas de emergencia, solo justificables por razones de necesidad, disolución del Parlamento, receso de las labores parlamentarias revoluciones, huelgas generales etc. debiendo en cualquiera de los casos, ser ratificado por el Congreso, para que continúe teniendo validez.

Existen también quienes opinan, que los Decretos con Fuerza de Ley, en cualquiera de los casos, son propios de los “Gobiernos de Hecho o de Facto”. La solución de la controversia esta en la Constitución, por tanto, si ella admite la figura de los Decretos Leyes, entonces será una medida constitucional, con validez jurídica, y si por el contrario, si ella no la contempla en sus disposiciones, será inconstitucional.

Concluyendo, podemos manifestar que los “Decretos con Fuerza de Ley’, pueden ser figuras comunes a los “Gobiernos de Derecho”, como a los de “Hecho”, siempre y cuando estén contempladas en la Constitución, constituyendo Fuentes escritas y directas del Derecho Positivo Nacional.

En la carta política de 1940, aparece la figura de los “Decretos con Fuerza de Ley”, que podía ser implementada por el Poder Ejecutivo, durante el receso parlamentario que iba desde el, primero de septiembre hasta el 31 de marzo, o cuando el Poder Ejecutivo determina la disolución del Congreso. En la Constitución de 1967, se vuelve a incluir la figura de loe Decretos con Fuerza de Ley, casi con las mismas requisitorias, como ser el receso parlamentario, con la diferencia de que el periodo de sesiones del parlamento era del primero de abril al veinte de diciembre (nueve meses de labor, contra los cinco de la carta política del año 1940).

Se ha considerado que Estos Decretos Leyes no se justificaban teniendo activo el Parlamento y siendo una potestad del ejecutivo llamar a sesiones extras y de incluso fijarle los temas a tratar en exclusividad.

**La Carta Política de 1940,** establecía en su Art. 54 atribuciones presidenciales sobre la figura jurídica del Decreto-Ley, que había desaparecido con la monarquía absoluta luego de la Revolución Francesa. Entre otras cosas, ese artículo estatuye: “Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, con el parecer del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la aprobación de la Cámara de Representantes en el siguiente período ordinario de sesiones.”

Hasta hoy se discute de la validez de las medidas gubernamentales vigentes que tuvieron su origen, probablemente viciado a establecerse vía **jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**, en diversos decretos-leyes.

**La Constitución Nacional de 1967,** actualmente derogada por la de 1992, contemplaba amplias atribuciones sobre las facultades del poder Legislativo, tales como el **Art. 181** que en los casos previstos en al Art. 70 (declaración de estado de sitio), el Poder Ejecutivo podrá decretar el estado de sitio, debiendo expresar los motivos en que se funda, las garantías que se suspenden o restringen y si rige para todo o parte del territorio nacional, y adoptar las medidas autorizadas en el mencionado artículo. Del **Decreto respectivo dará cuenta al Congreso dentro de los cinco días siguientes de su publicación. El Art**. 182. El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella. En el mismo decreto en que disponga la disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho periodo. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses. Y específicamente por el Art. **Art. 183**. “**Durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier causa desintegrado, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la consideración de las Cámaras, dentro de los primeros sesenta días del siguiente período ordinario de sesiones”.**

Para la formulación de un Decreto con Fuerza de Ley eran requisitos: un **dictamen favorable del Consejo de Estado**, que estaba conformado de la siguiente manera: 1. Los Ministros del Poder Ejecutivo. 2. El Rector de la Universidad Nacional. 3. El arzobispo del Paraguay. 4. Un Representante del Comercio. 5. Dos Representantes de las Industrias Agropecuarias. 6. Un representante de las Industrias Transformadoras. 7. El Presidente del Banco de la República. 8. Dos Miembros de las instituciones Armadas, uno por el Ejército y otro de la Marina, con la graduación de coronel por lo menos, en situación de retiro. La forma de designación de los consejeros que no sean natos será determinada por la ley. Los Miembros del Primer Consejo de Estado son designados por el Presidente de la República (Decreto).

Las Atribuciones del Consejo de Estado era: **1. Dictaminar sobre los proyectos de Decretos con Fuerza de Ley.** 2. Dictaminar sobre los asuntos de política internacional sometidos a su consideración por el poder ejecutivo. 3. Prestar acuerdo para la designación de los miembros de la Corte Suprema y de los agentes diplomáticos en el extranjero. 4. Prestar acuerdo para los ascensos militares desde el grado de coronel; 5. Dictaminar sobre asuntos de orden financiero y económico, para cuyo efecto podrá hacerse asesorar por comisiones técnicas.

La Constitución Nacional de 1992, no incluyo la figura del Consejo de Estado en su conformación. Como asimismo, no contempla la figura del Decreto Ley, entre las atribuciones del Poder Ejecutivo.

---O---

**LECCIÓN XV**

**GOBIERNO REPRESENTATIVO: SU HISTORIA.-**

* SU RELACIÓN CON LA SOBERANÍA.-
* LA ELECCION COMO VINCULO DE LA REPRESENTACIÓN.-
* OTROS MODOS DE REPRESENTACIÓN.- EL MANDATO PÚBLICO.-
* EL MANDATO IMPERATIVO.-
* LA INICIATIVA POPULAR, EL DERECHO DE PETICIÓN.-
* EL REFERÉNDUM.-
* EL PLEBISCITO: TEORÍA Y APLICACIÓN. –
* EL RECALL.

**LOS GOBIERNOS REPRESENTATIVOS - HISTORIA**

1. Recordemos que la palabra “**Democracia”** deriva de los vocablos griegos **“demos”** que significa pueblo y **“kratós**” que significa poder, autoridad. En términos corrientes Democracia implica la participación del pueblo en el gobierno político de un país determinado.

En su acepción moderna, la palabra “**Democracia”** es el sistema de gobierno por el cual el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía nacional y en uso de esas atribuciones eligen sus respectivas formas de gobierno, y consecuentemente, a sus gobernantes. La forma democrática de gobierno es incompatible con la aristocracia, la autocracia y el autoritarismo.

Las primeras formas de Democracia se dieron en la **antigua Grecia**, en las llamadas ciudades-estado o polis, de acuerdo a ciertos mecanismos establecidos en sus legislaciones, en donde los ciudadanos practicaban una democracia directa. Sin embargo, no era una forma pura de democracia, por cuanto no todos participaban en la decisión: solamente lo hacían los ciudadanos griegos. La Institución pasó a Roma, alcanzando su máximo esplendor durante la época de la República. La institución de la República, impuesto por los romanos ya en el año 509 antes de Cristo, se conocía lo que hoy es el Estado. Pero, de todos modos, ya tenían conciencia que la cosa pública pertenecía al pueblo y los cargos en cuestión fueron electivos, temporales, colegiados y gratuitos. **En la Edad Media** se presentan algunos intentos espontáneos de democracia, como el caso de los campesinos reunidos en “foros” en Islandia, en el siglo X. Pero fue en Inglaterra, en el año 1215, con la firma de la Carta Magna impuesta por los nobles a Juan Sin Tierra (hermano del Rey Ricardo III “Corazón de León”) que se impuso como el primer planteamiento y exigencia serios de un grupo de ciudadanos organizado a un gobernante, exigiendo más libertad, respeto y una forma de gobierno en la cual el pueblo tenga participación y control.

Durante el siglo XVII, el filósofo John Locke formula sus teorías sobre el Liberalismo Económico, las que sirvieron de inspiración, en gran medida a los revolucionarios americanos, así como a los pensadores de la Ilustración, principalmente Montesquieu, Rousseau y otros. El desarrollo de la burguesía y el derrocamiento de las monarquías absolutistas, así como el afianzamiento del Parlamentarismo (Sistema Parlamentario) inglés, afirman los principios democráticos que son puestos en marcha mediante la creación de nuevas Instituciones. Luego de la Revolución Americana (1776) y de la Revolución Francesa (1789) se introducen los primeros principios republicanos en las nuevas Constituciones y las del mundo actual.

**a) Democracia Directa:** Se llama así al régimen político en el que los ciudadanos practican y ejercen por sí mismos los poderes del Estado sin intermediarios o representantes. Se comprende que tal ejercicio ha de estar circunscrito a una función determinada. Este tipo de Democracia es, reiteramos, la utilizaban los griegos, habitantes de las Ciudades-Estado o polis, pero no eran todos los habitantes de una ciudad quienes se reunían en Asamblea, sino solamente aquellos que pertenecían a la clase social dominante, es decir los ciudadanos.

Esta clase de democracia solamente es posible en pueblos, ciudades o cantones con pequeñas cantidades de habitantes. Actualmente esta clase de democracia es impracticable, a excepción de algunos Cantones (regiones) de Suiza, que siguen utilizándolo más bien por su tradición y por la participación del pueblo.

**b) Democracia Indirecta o Representativa:** Posterior a las revoluciones Americana y Francesa se impuso en el mundo la forma de democracia conocida con el nombre de “Democracia **Representativa o Indirecta”** que se diferencia totalmente de la Democracia Directa en la que el pueblo ejerce el gobierno por sí mismo. Mientras que en la Democracia Indirecta o Representativa el pueblo vota para elegir a sus representantes que tendrán a su cargo las funciones de gobierno. No obstante, en ambos tipos de democracia las decisiones son tomadas por la mayoría.

**c) Democracia Semidirecta:** Esta es una forma de democracia que surge de la combinación de las dos anteriores. Se caracteriza por conservar los elementos de la democracia representativa (división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a la vez que se incorporan otros instrumentos que contribuyen a una mayor participación del pueblo en las decisiones del gobierno por medio del 1) referéndum, 2) la iniciativa popular, y c) la revocatoria.

c.1) El **referéndum** es el medio por el cual se somete a la decisión popular la aprobación o rechazo de modificaciones políticas, constitucionales, o algún proyecto de Ley entre otros. El pueblo debe votar por “sí” o por “no” para expresar sus opiniones referentes alas propuestas realizadas.

c.2) La **iniciativa popula**r es una facultad que tiene el pueblo de presentar proyectos de leyes al Parlamento, por lo general mediante una petición que reúna un número determinado de firmas de ciudadanos.

c.3) La **revocatoria es la facultad** constitucional del pueblo de promover la destitución de funcionarios de gobierno. Para su implementación también se procede en base al sistema de firmas y con causas legítimas.

2) **Representación.** La representación, es una figura jurídica, política y constitucional, sin la cual la democracia no puede existir, pues la representación o la acción de representar, o volver a presentar comprende la relación entre los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado en calidad de representado, con un órgano denominado “representante” en la cuál estos últimos, “se denominan mandatarios y los primeros mandantes”. **Representante,** es también una persona que por ciertos motivos o circunstancias, ocupa el lugar de otra persona o personas, que no están allí físicamente y presenta en su nombre, lo que ellas hubieran presentados si hubieran concurrido.

Según los autores, la **representación** consiste: “En una relación con otra o varias, en virtud de la cual, la voluntad de la primera es considerada como expresión inmediata de la voluntad de la ultima, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona **(Jellinek).** La **representación,** es un Gobierno en el que todo el pueblo, o una parte numerosa de el, ejerce a través de sus diputados (Representantes) elegidos periódicamente por el mismo (pueblo), la suma total del poder (**J. S. Mill).**

La figura de la representación jurídica política, **es una institución anterior a la misma Democracia**, como hoy la entendemos, como también a la moderna Nación Estado, no encontrándose de acuerdo los politólogos, historiadores y constitucionalistas, sobre el lugar y momento preciso, en que aparecieron por primera vez.

Sin embargo se coincide que fue durante la Edad Media, la aparición de este sistema primario de la **Representación de las “Corporaciones” o “Estados**”, aparece con la incorporación electoral de instituciones como: la Iglesia, la Nobleza y la Burguesía, considerados como una “unidad política básica”, denominada “Los Estados Generales”, que tenían las plenipotencias suficientes para presentarle ante el Rey, en nombre de sus instituciones. Esta figura de **Representación Corporativa** ejercitada en el medioevo en Francia, no incluyo al ciudadano en calidad de unidad básica electoral de la comunidad, como posteriormente sucedió, por intermediación de los políticos demócratas ingleses del Siglo XVI, que defendían la tesis de que los verdaderos representados, debían ser los hombres y no las corporaciones.

La figura de la **representación corporativa**, tenía un gran problema de orden práctico electoral, para reunir en asamblea a todos, o a la gran mayoría de los miembros de la sociedad, pueblo, nación o estado, por la extensión territorial y el numero de ciudadanos, considerando entonces la integración de “asambleas representativas”, no de carácter general, e integradas adecuadamente por un determinado numero de habitantes, que actuarían como “representantes” de todos ciudadanos de cada comunidad, naciendo de esta manera la teoría primigenia de la **“representación democrática”.**

Autores como Jellinek, sostiene al respecto que, “como el punto de partida de la representación de los comunes**, ha sido siempre el mandato,** fórmese paralelamente a la separación entre los electores y sus elegidos la idea de que la voluntad de estos representa a la de aquellos, de un modo permanente, incluso sin que exista mandato originariamente los Condados, las Ciudades, los Burgos, aparecían representados ante la conciencia popular, por los escogidos e instruidos por ella, de modo que esta representación se perpetua históricamente en una época en que ya no existe esta relación entre los Comunes y la Cámara Baja. Todos aquellos están reunidos a partir de entonces en la Cámara Baja. Su voluntad no es a voluntad de la asociación que le enviara, sino un elemento de la voluntad del Reino. De este modo surge naturalmente, en vista de las relaciones reales, la idea fundamental del Estado Representativo moderno, a saber: “que los miembros del parlamento representan al conjunto del pueblo”.

**REPRESENTACIÓN CON RELACIÓN A LA SOBERANÍA**

En toda democracia representativa y constitucional, la soberanía reside en el pueblo o la nación, que la ejerce por intermedio de los Poderes del Estado, como contraparte histórica del Estado Absolutista y Monárquico. Consecuentemente, las normas jurídicas que limitan al Estado son, por si solas, expresión de la voluntad soberana del pueblo, concretada a través de los órganos competentes de legislación. De modo que no es incompatible la total e incondicionada sumisión del Estado a las normas de Derecho, con el ejercicio pleno de su inalienable e indivisible Soberanía.

En todas las Constituciones de la República del Paraguay, se ha establecido que la Soberanía reside en el pueblo, o la, nación a saber: **1).** El Artículo 2 de la **Constitución de 1870** dice: la Soberanía reside esencialmente en la Nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece la presente Constitución. **2).** El Artículo 2 de la **Carta Política de 1940** dice: la Soberanía reside esencialmente en el Pueblo, que delega su ejercicio en las autoridades creadas por esta Constitución. **3).** El Artículo 2 de la **Constitución de 1967**, dice: la Soberanía de la República del paraguay reside esencial y exclusivamente en el Pueblo, que la ejerce por medio de los Poderes del Estado, conforme a lo que dispone la presente esta Constitución. **4).** EL Artículo segundo de la **Constitución de 1992**, dice: en la República del Paraguay la Soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme con lo dispuesto en esta Constitución.

**LA ELECCIÓN O SUFRAGIO COMO VÍNCULO DE LA REPRESENTACIÓN**

La Elección consiste en la intervención directa del pueblo o parte de él, en La creación de normas jurídicas en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales.

Al respecto, en la definición dada por los autores:

a) “Es el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas” (Bernaschina Gonzáles).

b) “Desde la remota antigüedad romana, el sufragio es el derecho del ciudadano, a expresar, pública o secretamente, su voluntad, en un asunto o negocio público, para decidir en una elección, o en una resolución de interés general” (Bielsa).

c) “Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio”. Y que , “es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en Comicios Electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o segundo grado. Pero también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto, en forma de iniciativa o de referéndum plesbicitario (Sánchez Viamonte).

El **Sufragio o Elección**, es de una concepción amplia, en cuyo ámbito está incluida la **Iniciativa Popular**, el **Referéndum,** **el Plebiscito**, y las funciones electorales.

Nuestra Constitución Nacional de 1992, especifica en su Artículo 120 — quienes son electores, a saber: De los Electores: Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.

**El sufragio** está montado sobre la doctrina del gobierno del pueblo (democracia como forma de gobierno), de la soberanía del pueblo, **y de la representación política del pueblo por los gobernantes**. Y ello es así porque se supone que la elección popular de los gobernantes configura tanto una forma de participación del pueblo en el gobierno cuanto un modo de investir a los gobernantes de la calidad de representantes del pueblo. Esto quiere decir que, teóricamente, se ha vinculado al sufragio con la democracia popular y la representación política.

El sufragio en el cual la voluntad política se expresa para elegir, conduce a la forma más conocida y difundida en el constitucionalismo moderno: la del sufragio electoral, o la elección popular de los gobernantes. El sufragio en el que la voluntad política se expresa para decidir cuestiones ajenas a la elección de gobernantes, conduce a las llamadas formas semidirectas: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, destitución o recall o revocatoria, veto popular, apelación de sentencia, etc. En suma, a través del sufragio el pueblo no gobierna ni ejerce una supuesta soberanía o un poder político de los cuales sería titular, sino que participa políticamente en el régimen, expresando su opinión política.

Hemos dicho “el pueblo” en singular, o también “el cuerpo electoral”. Ya sabemos que estas palabras son nombres colectivos que denotan a un conjunto plural de muchos individuos. Si atribuimos o imputamos al pueblo y al cuerpo electoral el ejercicio del sufragio no es porque haya un sujeto unificado que al sufragar dé por resultado una opinión política de conjunto: es porque cada ciudadano que forma parte del pueblo o cuerpo electoral ejerce el sufragio manifestando “su” voluntad individual y expresándola, con el resultado de que la totalidad de esas expresiones se computará diversificada en una variedad de opiniones distintas.

Luego habrá que saber cómo se toma en cuenta tal pluralidad de opiniones que se han sumado dentro de la totalidad del pueblo o cuerpo electoral. Y acá aparecerá la cuestión de mayoría y minorías. Del sufragio no surge, pues, una supuesta voluntad general o colectiva, sino una multiplicidad de opiniones políticas (sufragio o voto), que se cuentan numéricamente, y que no forman ninguna voluntad popular ni común.

Al hablar de **representación**; en la doctrina de la democracia popular, se dice que los gobernantes representan a todo el pueblo; en nuestro enfoque realista, en cambio, decimos únicamente que cada partido político que logra acceso al poder queda representado por los candidatos que pertenecen a ese partido. Por eso, tiene sentido plantear la cuestión de la **representación de mayorías y minorías,** es decir, la representación de partidos mayoritarios y de partidos minoritarios; de lo contrario, si cierto fuera que los diputados de cualquier partido representan no a ese partido sino a todo el pueblo, poca o ninguna trascendencia tendría discutir cuáles han de lograr cargos en el reparto y en qué proporción se debe efectuar la distribución de tales cargos.

La concepción del **mandato imperativo** responde a una época anterior a la Revolución Francesa, cuando la tesis de la democracia representativa no había sido acuñada ni difundida. Por mandato imperativo se entiende el pliego de instrucciones dadas por el distrito, sector o grupo elector al candidato elegido, para que éste las cumpla obligatoriamente. En rigor se trata de lo que en derecho privado se llama estrictamente mandato o poder, es decir, el conjunto de obligaciones y derechos que el elector confiere al elegido para que actúe en su nombre y lo represente. De ahí que en la teoría del mandato imperativo se sostenga que el representante elegido representa solamente al distrito, sector o grupo que lo ha designado y que le ha otorgado dicho mandato

**EL MANDATO IMPERATIVO**

El Mandato Imperativo se materializa cuando el candidato a un cargo publico es elegido, quedando establecido el vinculo con el elector, que siguiendo la teoría del “mandato imperativo”, el representante de una localidad o distrito electoral recibe instrucciones precisas de sus electores, que debe cumplir en el ejercicio de su mandato. Estando de esta manera obligada a rendir cuenta de su actuación a sus representados y estos, tienen la facultad del mandato si lo consideran necesario y conveniente. Esta clase de mandato imperativo se funda en la teoría de que el “representante” es de un determinado “distrito” y no de toda la “nación”.

El mandato imperativo, implica la obligación de rendir cuenta, por parte de los representantes a los electores, en razón de que en las campañas electorales, los candidatos suelen quines realizan promesas para después incumplirlas con toda tranquilidad. Esto es frecuente en el caso de los representantes electos por el “régimen de mandato publico”, por el cual el electorado le otorga un mandato, y lo usan para fines personales, en vez de servir al pueblo. Y esa rendición de cuentas, tendría que ser obligatoria para todos los representantes electos bajo el “régimen de mandato imperativo”, al cumplirse los dos años de la toma del cargo, debiendo materializar la respectiva evaluación, el tribunal superior de justicia electoral y de la Contraloría General de la Republica.

**EL MANDATO PÚBLICO O REPRESENTATIVO**

Cuando el antiguo “mandato imperativo” dejo de tener vigencia después de la Revolución Norteamericana y de **Revolución Francesa de 1789**, se materializo la tesis de que los “representantes elegidos”, lo son de todo el pueblo y no solamente de un determinado distrito o grupo. Surge de esta manera la figura del “mandato público o representativo” basado en que la representación se ejerce en nombre del pueblo, como de un determinado grupo, partido, o distrito. Rompiéndose así la vinculación que a través de la elección y el mandato imperativo, se materializaba entre representantes y representad0s no pudiendo tampoco los electores sujetar a sus representantes mediante poderes expresos.

No obstante, tomando en cuenta la realidad política, las plataformas electorales de los partidos políticos, y el mandato expreso, se establecen vínculos entre el partido y sus legisladores que en realidad son representantes del sector político al que pertenecen.

**LA INICIATIVA POPULAR**

Es la facultad de presentar proyectos de carácter legislativo, que corresponde a los Congresistas, al Presidente de la República, a los órganos que desempeñan la función Judicial, como también puede ser presentado por uno o mas ciudadanos, para que prosigan el tramite ordinario en las Cámaras de Senadores y Diputados y si estas iniciativas son aceptadas, pasen después a la sanción y promulgación por el Jefe de Estado.

Se sostiene que la iniciativa popular “Es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las existentes”, consistiendo en el procedimiento y acción de un número determinado con derecho a voto de presentar al Congreso un proyecto de ley, el que podrá ser estudiado, reformado, perfeccionado, o también rechazado, según las circunstancias.

La “iniciativa popular” tuvo su origen en Suiza y ha sido adoptada por algunas constituciones, con alguna que otras modificaciones, entre las que se encuentra la Constitución de la República del Paraguay de 1992. La iniciativa popular, es un instituto de participación semidirecta que incorporó la Constitución del 92 para cumplir con su definición de Estado participativo. Básicamente, la iniciativa popular, es un mecanismo por el cual, los electores, pueden proponer al Congreso un proyecto de ley.

Es notable que ni la Constitución, ni la ley electoral fijó mecanismos por los cuales el Congreso se vea obligado a tratar dichos proyectos de ley a fin de pronunciarse por su aceptación o rechazo. Por estas limitantes jurídicas, el instituto, no tiene una vigencia práctica y tuvimos casos de proyectos de leyes elevados al Congreso por decenas de miles de compatriotas que duermen el sueño de los justos porque nunca fueron tratados en plenario ni siquiera para oponerse. Además, en general, en el Paraguay, es relativamente sencillo presentar proyectos de ley, buscando que uno de los 125 legisladores lo suscriba y se haga cargo de los mismos.

El Artículo 123 de la Constitución “de la iniciativa popular” dispone que se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley. La ley electoral en sus Artículos 266 y siguientes reglamentó la institución. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer, como iniciativa popular, proyectos de ley, requiere la presentación de una propuesta legislativa, que deberá contener lo siguiente:

a) Texto articulado del **proyecto de ley**, dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos.

b) **La firma de por lo menos el 2%** (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital.

c) El Tribunal Superior de Justicia Electoral dispondrá, como corresponda, el control del punto anterior e **informará por escrito** al Presidente del Congreso su cumplimiento.

Al mismo tiempo dispone que se excluya de la iniciativa popular las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, así como las materias mencionadas en el Artículo 122 (referéndum) de la Constitución.

Para la tramitación de un proyecto de iniciativa popular deberá conformarse una comisión promotora de la iniciativa, integrada por cinco electores, con expresión de sus datos personales y el domicilio de la comisión. Esta tendrá la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto. Los promotores de la iniciativa popular podrán presentar al Congreso el texto íntegro de la ley y su exposición de motivos sin el número mínimo de firmas requerido.

Esta presentación permitirá establecer, previamente, si existen cuestiones que impidan seguir adelante con la iniciativa popular, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre las materias mencionadas en el Artículo 267. En estos casos el Presidente del Congreso rechazará la iniciativa bajo resolución fundada, y de inmediato se comunicará a los promotores en el domicilio fijado y al plenario de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta decisión no admitirá la interposición de recurso alguno.

Si no existiera alguno de los impedimentos mencionados en el Artículo anterior, el Presidente del Congreso expedirá una constancia dentro del plazo de quince días, en la cual se establezca que el proyecto de ley tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual, hasta un plazo de ciento ochenta días, dentro del cual se deberán presentar los pliegos, con los recaudos establecidos en el Artículo 266 de la ley electoral.

Admitido un proyecto de ley bajo iniciativa popular el mismo seguirá el procedimiento establecido en la Sección II, “De la formación y sanción de la leyes”, de la Constitución y lo previsto en los reglamentos internos de cada Cámara. El estudio correspondiente se iniciará sin demora en la Cámara respectiva.

Si, al término del plazo establecido, los promotores no hubiesen reunido la cantidad de firmas exigidas, pero superasen el 75%, debidamente comprobado ante la Justicia Electoral, el Presidente del Congreso, a solicitud de los promotores, podrá prorrogar el plazo hasta sesenta días más. Agotado el mismo sin que entreguen la cantidad de firmas requeridas, en las condiciones exigidas, caducará de pleno derecho la iniciativa.

El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República.

**EL DERECHO DE PETICIÓN**

Casi todas las Constituciones, y también la nuestra, consagra el derecho de “peticionar” a la autoridades legalmente constituidas, en forma individual o colectiva, y sobre todo pacifica, la solución de cualquier requerimiento, que este encuadrado dentro de la justicia. Y esa petición puede ser encaminada, a los representantes del pueblo, constituidos en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que se encuentran obligados, a la recepción, estudio y consideración, de los mismos.

Derecho de petición. En la lucha de los gobernados contra el poder de los gobernantes un derecho de larga data y muy acariciado es el derecho de peticionar a las autoridades. Recordemos que en un pasado no muy remoto, los ciudadanos, no podían solicitar a las autoridades casi nada.

En este sentido el Artículo 40 de la Constitución “del derecho a peticionar a las autoridades” dispone que toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.

Sin embargo, cabe resaltar que hasta la fecha no contamos con una ley reglamentaria que fije el plazo, para que se constituya legalmente en mora a las autoridades y a partir de allí iniciar el ejercicio del derecho por vía judicial. Solo existe un plazo determinado en la ley de administración del Estado. Ante el reiterado silencio de las autoridades, un peticionante, podría incoar a la justicia para que fije un plazo, y teniendo en cuenta que la negligencia parlamentaria no justifica la no aplicación de un derecho, por esta norma Constitucional, el magistrado, legalmente, fijará un plazo que obligue a las autoridades a pronunciarse sobre una petición determinada. Este mecanismo se utilizaría en cada caso concreto y es conveniente exigir su imposición en el escrito de petición a las autoridades y en la acción sustanciada frente al magistrado.

Recordemos que nuestro Artículo 1° de la Constitución nos define como una “República participativa”, pero en realidad la participación prevista Constitucionalmente es muy débil y no se cumple en los hechos. Por ejemplo, si bien los ciudadanos en cierto número tienen iniciativa legislativa, la misma, no tiene un plazo para ser tratada por el Congreso que siempre podrá obviarla con el conocido método de enviar los proyectos de ley al fondo del archivo y en estas situaciones ni los magistrados podrían intervenir.

**EL REFERÉNDUM**

Referéndum proviene del latín y significa “referir, siendo en la actualidad una institución política por la cual los ciudadanos se pronuncian, aceptando o rechazando, decisiones de sus representantes en los cuerpos legislativos o constituyentes. Es una de las pocas instituciones de la democracia participativa que supervive hasta la fecha, El soberano, es decir, el cuerpo electoral, recobra su poder de decisión sustituyendo a los representantes. El primer referéndum que conoció la historia fue el 4 de junio de 1793 en Francia.

El referéndum se clasifica en constitutivo, modificatorio o abrogativo y por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo. Lamentablemente no se legisló como correspondía en la Constitución, porque el cuerpo electoral no puede acudir a este instituto cuando lo desee, ya que finalmente, la decisión recae nuevamente sobre los representantes, quienes pueden convocar o no a un referéndum violándose de este modo nuevamente la soberanía popular.

No hay que confundir referéndum con plebiscito. **El plebiscito** no afecta actos de naturaleza normativa, se utiliza para consultar al soberano sobre actos de gobierno del poder administrador. Nuestro derecho positivo no recogió la figura del plebiscito a nivel Constitucional, ello no sería un obstáculo para incorporarlo por una ley especial.

El Artículo 121 de la Constitución “del referéndum” lo define como legislativo y que será decidido por ley, pudiendo o no ser vinculante, exigiendo su reglamentación. La Constitución en su Artículo 122 excluye de la posibilidad de convocar a .un referéndum ciertas materias debido a su importancia y a la posibilidad de desestabilizar al Estado en su manejo o ser instrumentado de un modo demagógico. Se dispone que no podrán ser objetos de referéndum:

1. las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales;

2. las expropiaciones

3. la defensa nacional;

4. la limitación de la propiedad inmobiliaria;

5. las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y

6. las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

La ley electoral trata el referéndum en los Artículos 259 y siguientes donde dispone que es una forma de consulta popular que se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados en el código. La autorización para la convocatoria del cuerpo electoral por vía del referéndum legislativo, en cualquiera de sus modalidades, consultivo o vinculante es competencia exclusiva del Congreso, y su tratamiento, en lo que corresponda, se hará según el procedimiento Legislativo establecido en la Sección II “De la formación y sanción de las leyes” de la Constitución y de los reglamentos de cada Cámara.

La iniciativa para la consulta, vía referéndum corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a cinco senadores o diez diputados. Al presentar el pedido de referéndum, se deberá indicar el carácter consultivo o vinculante. La decisión final sobre el particular queda a cargo del Congreso. No podrá celebrarse referéndum durante la vigencia del Estado de excepción, o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Tampoco podrá celebrarse el referéndum entre los noventa días anteriores y los noventa días posteriores a la fecha de elecciones generales o municipales o de otro referéndum.

El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, directo, secreto y por mayoría simple de votos. El objeto de la consulta por vía del referéndum deberá establecer con claridad la pregunta o preguntas que contestará el cuerpo electoral con un “si” o un “no”.

Una vez aceptado por ley el pedido de referéndum, el Presidente del Congreso remitirá copia de la resolución al Tribunal Superior de Justicia Electoral a los efectos de la convocatoria al cuerpo electoral, que deberá hacerse dentro del plazo mínimo de sesenta días y máximo de 120, a contar de la fecha de llegada a la sede de la Justicia Electoral. A los afectos de la realización del referéndum legislativo, todo el país se unifica en una sola circunscripción electoral, y el procedimiento queda sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la ley.

Si el resultado del referéndum no fuera favorable a la aprobación de la cuestión consultada, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos tres años del mismo. Si se rechaza en sede legislativa no podrá promoverse otro sobre el mismo tema hasta transcurridos dos años. La ley de convocatoria a referéndum se deberá difundir a través de los diarios de mayor circulación del país, publicándose tres veces dentro de los diez días siguientes a su promulgación.

Como tenemos un tipo especial de referéndum, el Constitucional, la ley reglamentaria señala que aprobada la enmienda Constitucional por ambas Cámaras del Congreso, según lo previsto en el Artículo 290 de la Constitución, y recibido el texto por el Superior Tribunal de Justicia Electoral, este convocará dentro del plazo de ciento ochenta días, a un referéndum Constitucional. La consulta al cuerpo electoral será por la afirmativa o la negativa de la enmienda aprobada por el Congreso.

El referéndum, nació en suiza con las practicas políticas, donde los “representantes” de los Cantones, dentro del Parlamento Federal votaban, a veces, las disposiciones “ad referéndum” de sus representados. Lo que quiere decir que cuando el Parlamento vota favorable una ley, la misma debe a su vez ser aprobada por el electorado, mediante una consulta popular. A saber: Consecuentemente, existen en la teoría, varias clases de referéndum,

1. El Referéndum “Post- Leyem”; es el que se realiza después de sancionada la ley, para someterla al resultado de una consulta popular.

2. El Referéndum “Ante Legem”, denominado también “consultivo”, es una consulta previa, para conocer la opinión popular.

3. El Referéndum “Obligatorio”, es aquel que, por imperio de la Constitución O de la Ley, se requiere necesariamente para que la ley entre en vigor.

Los antecedentes Históricos los encontramos en Suiza, en Alemania con la constitución de 1919, en Rusia en 1936, en la República Española de 1931. Mientras que también Francia y Alemania, la utilizaron luego de la segunda guerra mundial.

**EL PLESBICITO.**

El “Plesbicito”, también es una forma de “consulta popular”, pero diferente del “Referéndum, pues consiste en una consulta extraordinaria que se hace al electorado sobre una cuestión vital para el Estado, como la aprobación de una Constitución, la manifestación de confianza en un Gobernante, o en un Régimen Político y la aceptación de un tratado internacional que afecte al país.

El Plesbicito, es consiguientemente un acto excepcional relacionado a problemas “de hecho”, sobre la estructura del Estado o de su Gobierno; no afecta a los actos de índole legislativa, aplicándose a los actos políticos y medidas de Gobierno.

En nuestro país, el Paraguay. Se materializaron dos Plesbicitos, el primero en el año de 1938, por el que consultaba al pueblo sobre el tratado de paz del chaco.

El segundo Plesbicito, se llevo a efecto en el año de 1940, con el fin de someter a aprobación, la Constitución que fuera promulgada por Decreto en el Gobierno del General José Félix Estigarribia.

**RECALL**

En el derecho comparado se sostiene que la representatividad nunca es completa en un Estado, debido a que los representantes no representan a la totalidad de la población, sino que representan a los partidos políticos e incluso personales, más no al interés general de la población, lo cual denota una deficiencia en el sistema político del Estado. Es por ello, que son necesarios mecanismos de regulación en las actividades de los servidores públicos, como son: la iniciativa popular, plebiscito, el referéndum y la revocación.

Entre los cuales el Referéndum, que consiste en someter a la aprobación de los ciudadanos una nueva Constitución, una modificación constitucional, alguna ley e incluso una específica política.

En la doctrina constitucional se distingue el referéndum del plebiscito, al atribuirle al primero, como materia exclusiva, la producción o modificación de normas y al asignar al plebiscito el objetivo de aprobar o desechar una decisión política, como sucedió en Francia cuando Charrles De Gaulle no intentó una nueva reelección porque el pueblo previamente se había opuesto a ella a través de referéndum. Esta sutil distinción carece de importancia porque hoy día, en los sistemas políticos mas avanzados, el referéndum es el instrumento generalizado en la adopción de nuevas normas jurídicas y también de decisiones políticas.

Asimismo, la Revocación (Recall). Esta institución, es de origen estadounidense, que consiste en destituir de su cargo a un funcionario público de elección ciudadana cuando lo solicite así un número determinado de electores quienes han perdido confianza en dicho funcionario público.

En la nueva Constitución de Venezuela aprobada por el Presidente Hugo Chávez se incorporó un mecanismo de referéndum realmente innovador y que mejora la calidad de la democracia y la representación **(el recall o revocatoria de la representación**) como se puede ver en los siguientes Artículos:

**Del Referendo Popular** Artículo **71**. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral. También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia municipal y parroquial y estadal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal y al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; el Alcalde o Alcaldesa y el Gobernador o Gobernadora de Estado, o a solicitud de un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente.

Artículo **72**. **Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables**. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.

**La revocatoria del mandato** para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Artículo **73.** Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.

**LECCIÓN XVI**

* SISTEMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS:
* TIPOS PRESIDENCIAL.- SISTEMA PARLAMENTARIO.-
* MONARQUÍAS ABSOLUTAS Y MONARQUÍAS DEMOCRÁTICAS.

**SISTEMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS:**

Las formas de Gobierno tienen relación con las distintas modalidades que adopta el sistema orgánico de autoridades a través del cuál se expresa el poder del Estado. El término, “Gobierno” quiere decir entre otras muchas cosas, dirigir, ordenar, orientar, y establecer metas y objetivos.

En los nuevos regimenes de carácter constitucional, que se basan en democracias representativas, el gobierno del estado es ejercido por los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, dentro de un sistema de división, equilibrio e interdependencia.

El gobierno del estado obra mediante instituciones políticas por lo que su forma será según estas constituyan y combinen. El hecho de que esas instituciones políticas son ejercidas por magistrados la forma de gobierno consistirá en la organización de las magistraturas del Estado. Por consiguiente, no es posible hablar de una forma de Gobierno, ya que ella es circunstancial y se encuentra condicionada por las características de cada Estado; en especial: la naturaleza particular y el desarrollo y la posición del mismo,”, o sea que cada Estado en particular tiene o puede tener su forma propia de Gobierno, dependiendo del momento, el lugar y sus circunstancias

En Europa y en América, existen conceptos diferentes en cuanto a la denominación “Gobierno”. En efecto, mientras en el Viejo Mundo se llama “Gobierno”, únicamente al órgano que maneja el “Poder Ejecutív0” integrado por el presidente y sus ministros. En nuestra América la misma denominación conlleva e integra al conjunto de órganos con sus respectivos poderes.

Pero aun, entendiendo por el concepto de Gobierno, el ejercicio de las tres clásicas funciones del poder, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, nosotros aceptamos que la genuina “función gubernativa” se encuentra establecida en el Poder Ejecutivo.

Ahora, entrando en las formas de Gobierno Monárquico y Republicano, tropezamos con los mismos inconvenientes para clasificar las formas de Estado en “Autocracia y Democracia”, que son los tipos de Gobierno que difícilmente se dan en su condición más pura, resultando mucho mas practico hablar de Gobiernos de tendencia monárquica o de tendencia Republicana.

Al respecto afirma el maestro Posada que “Los Estados contemporáneos pueden dividirse, en cuanto a la forma de gobierno, en **“Monarquías”** en el cual el jefe del estado es una persona legal y constitucionalmente irresponsable, determinada de por vida, y por lo común según el principio hereditario, y “**Repúblicas”** en el cual todas las funciones del estado se ejercen en virtud del principio de la vocación y aptitudes personales, todos los funcionarios son responsables.

Otro autor, da su opinión diciendo que “Monarquía” es aquella forma de Gobierno en la cual el jefe de Estado es de carácter vitalicio y hereditario”. Y “Republica” es aquella forma de Estado cuyo Jefe de Estado es de duración transitoria y de elección popular.

Por último, podemos manifestar que la **República** es la forma de Gobierno, en la que se ejerce el poder político en forma temporal, responsable y alternativa, siendo sus gobernantes elegidos por mayoría popular, en elecciones libres, y con una plena división de poderes.

**SISTEMA PARLAMENTARIO**

Sistema Parlamentario (o de Gabinete). Según un Autor (Burdeau), se lo define como “aquel en el cual la dirección de los negocios públicos pertenece al parlamento y al jefe del Estado, por intermedio de un gabinete responsable delante del Parlamento.

De acuerdo con la teoría de la separación de los poderes, se sostiene que, **los gobiernos se dividen en dos clases**: **gobiernos parlamentarios**, llamados también gobiernos de gabinete, y gobiernos presidenciales. En el gobierno parlamentario las funciones ejecutivas y legislativas se encuentran unificadas y coordinadas bajo la autoridad de un mismo órgano: el parlamento. **En el cambio de gobierno presidencial**, que se basa teóricamente en la separación de los poderes, ejecutivo y el legislativo actúan, en principio, separadamente y poseen facultades de fiscalización y refrenamiento recíprocos.

El sistema de gobierno parlamentario, es original de Inglaterra. Pero, como casi todas las instituciones políticas de ese país, se formo debido más a fuerzas, circunstancias y tradiciones históricas que al propósito preconcebido o deliberado de juristas o políticos. Tanto la institución de Parlamento, cuyos orígenes se remontan al siglo XIII, como la del gabinete que cristaliza en el siglo XVIII, aparecieron y se han ido consolidado, más que todo, en virtud de acontecimientos e incidentes históricos.

El sistema parlamentario, sin embargo, no es hoy exclusivo de Inglaterra. Es el sistema de gobierno existente en casi todos los países de Europa, en muchos de Asia y África y también en algunos de América. Pero no todos los países que han adoptado el gobierno parlamentario se han limitado a copiar el sistema ingles. Algunos como Alemania, Italia, Bélgica y otros han desarrollado modalidades propias. Otros Estados, por ejemplo, lo han asimilado a la forma republicana de gobierno (Alemania, Italia, etc.); mientras que en otro lo han seguido armonizando con la forma monárquica constitucional (Bélgica, Holanda, Dinamarca, suecia, noruega, etc.). En algunos países funcionan a base de dos partidos fundamentales (tipo ingles); en otros, a base de varios partidos (tipo francés). Asimismo, varían grandemente de un país a otro, la duración del parlamento, el modo de elegirlo, la composición de sus cámaras, de sus poderes y otros detalles.

Los gobiernos parlamentarios se caracterizan fundamentalmente por los siguientes:

**1.** Tienen a la vez una cabeza o **Jefe del estado**, que es el representante nominal de éste; y un **Jefe del gobierno**, que es el ejecutivo real. El jefe del Estado viene a ser el rey, en las monarquías: o el presidente, en los regímenes republicanos. Al jefe del gobierno se le denomina en las Constituciones Presidente del Consejo de Ministros, pero se le llama también Primer Ministro (Inglaterra) o Premier (Francia) Canciller (Alemania).

2. **El jefe de gobierno o Primer Ministro** y su gabinete salen del propio Parlamento. Generalmente son miembros de este y, en realidad, designados por la mayoría parlamentaria.

3. **El Primer Ministro y su gabinete** son, en todo momento, responsables ante el parlamento y siguen siendo miembros de éste. Cuando, excepcionalmente, se asigna una cartera a un ministro que no es diputado, éste adquiere el privilegio de participar en las deliberaciones sin derecho a voto. Si es miembro del parlamento retiene este derecho.

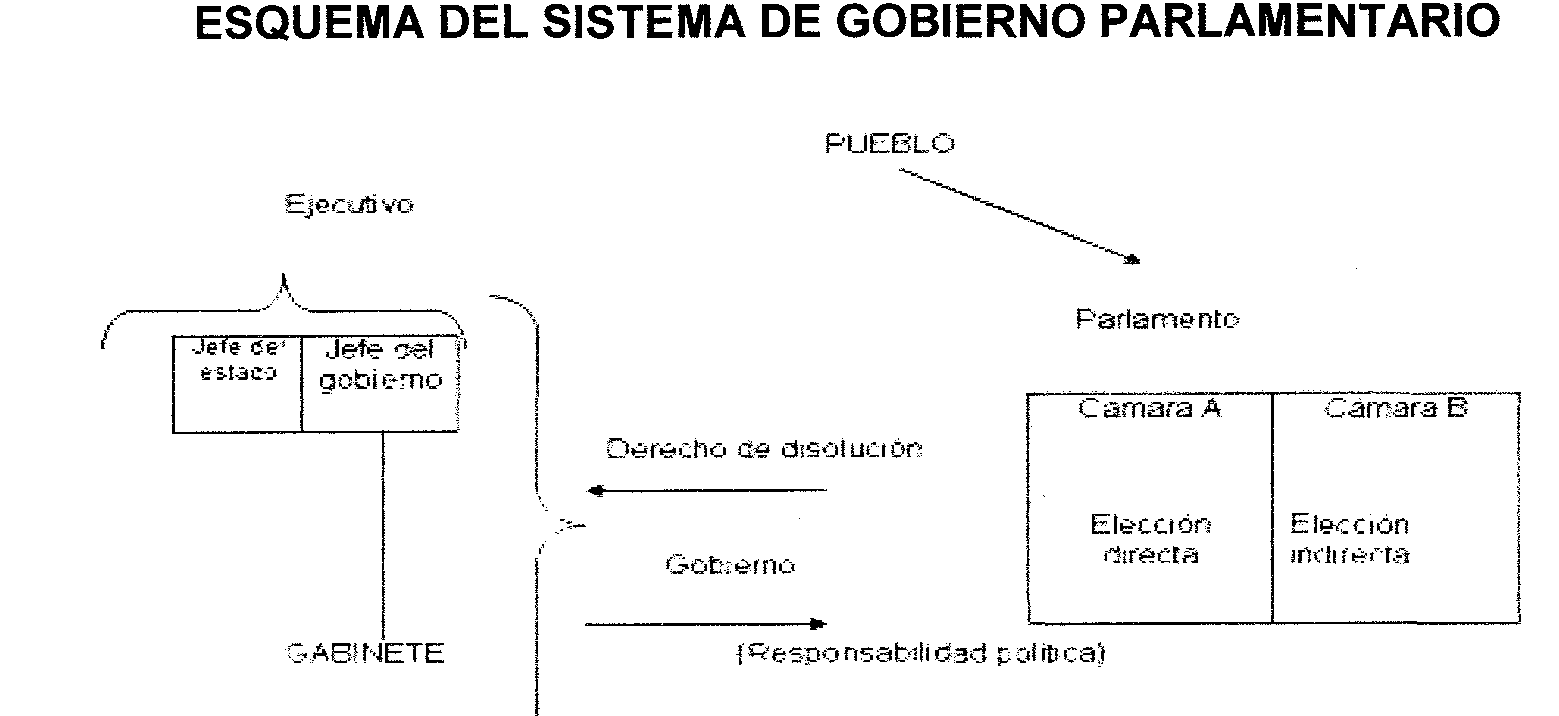
En resumen, el poder ejecutivo es ejercido por el ministro o gabinete, el cual sale del parlamento y es directamente responsable de su política ante éste e, indirectamente, ante el pueblo. En este sistema de gobierno la función ejecutiva o administrativa no es incompatible con el mandato legislativo. Por el contrario, el sistema implica una inexplicable función de las actividades legislativa y ejecutiva. “No hay la separación de los poderes ejecutivos y legislativo que constituye la característica distintiva de la constitución de los estados Unidos, sino que existe una relación de intimidad e interdependencia”.

Los miembros del gabinete constituyen colectivamente lo que en Europa de manera impropia se denomina el gobierno. Prepararan, inician e instan la adopción, por e parlamento, de todos los proyectos de leyes de importancia. Los ministros defienden la política del Gabinete, contestan todas las interpelaciones que les haga la Cámara y dan cuenta de su conducta administrativa.

Cada ministro es jefe de unos de los grandes departamentos de la Administración (Gobierno, Justicia, Educación, Industrias). El Primer Ministro, a su vez, suele escoger una cartera generalmente la de gobierno o la de relaciones exteriores y concretar su labor administrativa a ella. Esto no le impide, desde luego, tener la dirección política del gabinete. Pero su posición dentro de éste no es la de un funcionario distinto a los demás miembros del mismo sistema, sino la de un ministro que preside a sus colegas. Su status es, pues, como se ha dicho, de primus Inter. Pares, es decir, el primero entre iguales. Muy distinta es la posición del Presidente de la republica con respecto a sus ministros en un sistema presidencial. El Presidente puede remover libremente a todos sus ministros y ocupa, en todo caso, una categoría de superioridad frente a cada uno de éstos y al gabinete en conjunto, el cual puede ser cambiado totalmente por el Presidente cuando éste quiera.

En el sistema parlamentario o de gabinete **los diputados** son elegidos por un tiempo determinado, pero el gabinete no tiene periodo definido. Puede durar muchos años si cuenta con la confianza del parlamento o puede durar solo unas horas si se pierde tal confianza. En otras palabras, el gabinete permanece en el poder todo el tiempo que tenga la confianza de la mayoría de la legislatura. Esta puede expresar su falta de confianza en el gabinete, ya sea por un voto de censura, o bien rechazando medidas fundamentales propuestas por el gabinete, o negándose a votar las partidas que éste solicite.

Tan pronto el parlamento manifieste su descontento con el gabinete, a través de cualquier de los medios citados, éste tiene renunciar en masa. En algunos países el gabinete, ante un voto de censura, puede correrse el riesgo de disolver la legislatura y ordenar, bajo su responsabilidad, nuevas elecciones. Si el electorado apoyado al ministerio, eligiendo un parlamento afecto a éste, el gabinete continúa en el poder. Si los resultados de la elección le son adversos, el ministro debe renunciar, ya sea tan pronto como conozca dichos resultados o cuando la nueva legislatura, una vez reñida, manifieste su poca simpatía por el gabinete.



**Características:** Nació en Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XVII,  donde se permitió la transición de la monarquía absoluta a la monarquía limitada y al parlamentarismo moderno.

**a) Parlamento.** El gobierno parlamentario descansa en el **control político** y se da cuando gobierno y parlamento operan con recíprocas facultades y posibilidades de control. **Los miembros del parlamento** son los únicos electos popularmente. Por su parte los integrantes del gobierno son elegidos por el Parlamento Los miembros del gobierno o gabinete (jefe de gobierno y sus ministros) son miembros también del propio parlamento, con esto se asegura un mejor control de este, sobre sus propios miembros. No obstante, se debe tener presente que aunque gobierno y parlamento estén por este motivo fusionados (interdependencia por integración), actúan como detentadores de poder funcionalmente separados y con plena independencia.

El parlamento según los países, pueden constituirse en unicameral o bicamerales. Ejemplo Inglaterra. Su política está sujeta a la [política del Reino Unido](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_del_Reino_Unido), al cual pertenece. Su máxima autoridad es el [monarca británico](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarca_brit%C3%A1nico). Los ciudadanos de Inglaterra eligen a sus representantes en la [Cámara de los Comunes](http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_de_los_Comunes) mediante el sufragio universal libre, igual, directo y secreto.

**b) Poder Ejecutivo.** El Ejecutivo esta dividido en dos elementos:

1. **Un Jefe de Gobierno**: Es conocido también como: Primer Ministro, Canciller o Presidente del Consejo de Ministros. Tiene a su cargo la integración del equipo ministerial que debe someter a la aprobación y nombramiento formal del Jefe de Estado

* Le corresponde conjuntamente con su gabinete ministerial el ejercicio de la función ejecutiva y administrativa. A este órgano (jefe de gobierno y gabinete ministerial), presidido lógicamente por el propio Jefe de Gobierno, se le puede llamar también **“gobierno” o “ministerio”,** y como se puede constatar por su integración, es un órgano colectivo cuyas decisiones son tomadas en conjunto por sus miembros en “consejo de ministros” . Es importante para la permanencia del gobierno en el poder, contar siempre con el apoyo y la confianza de la mayoría de los miembros del parlamento.
* Dirige la política internacional del Estado y coordina la acción administrativa  de los ministerios.
* Es designado, por lo general, por el propio jefe de Estado, quien en algunos sistemas es libre de escoger a la persona que desee. No obstante, en otros casos, como en Gran Bretaña, por tradición está prácticamente obligado a nombrar al jefe del partido mayoritario en la cámara de origen popular, siendo por tanto una función meramente formal. Esta regla puede no ser estricta, pues en las diversas modalidades de este sistema, la selección tanto del jefe de gobierno como de su gabinete, puede corresponder directamente al Parlamento.
* El Jefe de Gobierno y su gabinete, son responsables políticamente ante las Cámaras Legislativas o Parlamento, el cual puede revocar su mandato, (existe la posibilidad a la inversa, es decir que el parlamento sea disuelto por el gobierno o poder ejecutivo). Por lo general en la actualidad, el jefe de gobierno es el mismo jefe político  del partido que esta en el poder (ejemplo: Inglaterra) o el jefe de una coalición de partidos representados en el gobierno (caso de Italia).
* Le corresponde llevar la vocería oficial del gobierno ante el Parlamento, así como presentar proyectos de ley ante él, directamente o por medio de sus ministros. Asimismo, puede proponer, cuando las circunstancias lo ameriten, la disolución del Parlamento.
  1. **Un Jefe de Estado**: Puede ser un monarca (Rey) o un presidente con funciones principalmente formales. Encarna y representa a la Nación y ocupa la más alta jerarquía dentro del Estado.
* Es elegido de manera indirecta ya sea por el mismo Parlamento, por una asamblea especial o por sufragio indirecto (siempre que el  cargo no sea hereditario), entre los candidatos propuestos por el gobierno.
* Figura entre sus funciones, la promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento, sancionar los decretos, refrendar los tratados internacionales y eventualmente pronunciar la disolución del Parlamento. No obstante debe tenerse presente, que el contenido y alcance de sus funciones varía según el sistema parlamentario de que se trate.
* Se puede decir de forma general, que  no posee un  fuerte poder (como si lo tiene el jefe de gobierno), pero desarrolla un papel simbólico y de influencia psicosocial en la población, que se podría definir como esencial para mantener la integración nacional.
* El Parlamento ejerce una influencia directa sobre la composición del gobierno, y no se limita solamente a ejercer prerrogativas en la legislación, aprobación del presupuesto y control de la administración.
* Existe como elemento esencial del régimen parlamentario, la llamada **“responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento”.** Su importancia es tal, que algunos autores han manifestado que si ella existe, hay régimen parlamentario, aunque falten las otras piezas normales del sistema. Esta responsabilidad consiste en que:
* El parlamento tiene la facultad mediante la aprobación de una **moción de censura o la negativa de un voto de confianza** (solicitado por el propio jefe de gobierno para llevar a cabo, por ejemplo, un programa específico), de obligar al gabinete a presentar su dimisión. El voto de censura puede ir contra un ministro en particular,  contra varios, o contra el jefe de gobierno, en este último caso, de ser aprobada la moción, todo el gabinete tiene que dimitir.
* El Parlamento debe participar en la **investidura del gabinete**, la cual puede ser otorgada de forma expresa, mediante el otorgamiento de la investidura a la persona del Jefe de Gobierno primero y luego a sus ministros, y de forma tácita, cuando no es necesario el acto de investidura, sino que se entiende otorgada mientras el parlamento no tome la iniciativa de depositar una moción de desconfianza (sistema de países escandinavos).
* Cabe señalar, que si en el parlamento existen dos cámaras, la responsabilidad tiene lugar ante aquella que sea elegida por sufragio universal directo, esto quiere decir, que el gabinete debe gozar de la confianza de los representantes directos de la Nación
* Como una consecuencia de la “responsabilidad política del gobierno ante el parlamento”, se da en este régimen el llamado **“Derecho de disolución del Parlamento”, por parte del gobierno**, que tiene por objetivo garantizar el equilibrio de los poderes, pues constituye un contrapeso al derecho del Parlamento de revocar el gobierno. Esta disolución se puede ejercer, en los parlamentos que contienen dos cámaras, en relación con una sola de ellas (principalmente en aquellas elegidas por sufragio universal directo, o sea la misma ante la cual el gobierno es responsable políticamente), o de las dos cámaras, según esté regulado en cada constitución. La disolución ocurre:
* De manera automática, como consecuencia de la dimisión del gobierno causada por un voto de censura del Parlamento.
* El Parlamento se puede disolver también, automáticamente, cuando ha transcurrido cierto tiempo (Ejemplo 5 años en Inglaterra) sin que se haya producido un cambio en el gobierno, con el objeto de dar oportunidad a los electores (por voto directo), de modificar o ratificar su composición.
* El gobierno puede también, antes de cumplirse ese plazo, disolver el Parlamento y llamar a elecciones anticipadas; esto se da en circunstancias en que el gobierno quiera asegurar la continuidad de sus programas, buscando para ello mediante este mecanismo, el  apoyo del Parlamento, previendo claro está, mantener o aumentar sus mayorías en él; o lo que es igual, cuando tenga un conflicto con el Parlamento, confía a la ciudadanía la palabra final en la pugna mediante su votación. Los resultados darán el índice para que el gobierno continúe o dimita, según la mayoría que resulte electa. Por tal razón, el gobierno al elaborar su agenda nacional e internacional sabe de antemano, que debe ser del agrado y aprobación del parlamento, pues de lo contrario podría generar en un conflicto entre ambos poderes.

**SISTEMA PRESIDENCIALISTA**

Es la forma de gobierno en la que el presidente es la figura central, que dirige el gobierno o poder ejecutivo. Es elegido de forma directa por sufragio universal y concentra en un único cargo los poderes de jefe de estado y jefe de gobierno.

Tiene su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787 y a medida que las naciones hispanoamericanas fueron obteniendo su independencia de España, adoptaron este sistema, consagrándolo en sus respectivas constituciones.

Tres elementos lo tipifican: **1)** La separación jurídica de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). **2)** La colaboración práctica entre esos poderes. **3)** El predominio del ejecutivo en razón de su origen popular (elección directa) y su independencia.

El Poder Ejecutivo o gobierno, se deposita en un presidente que es electo por el pueblo, por voto universal directo (como el caso nuestro) o indirecto (como el caso de los Estados Unidos de América), por un tiempo determinado (Ejemplo: 5 años en Paraguay).

Como referencia con el sistema parlamentario se puede decir entonces, que el presidente en el sistema presidencialista ostenta tanto el carácter de jefe de Estado como el de jefe de gobierno, por lo tanto no solo representa a la Nación y cumple funciones de tipo formal y protocolario, sino que es el jefe de la administración pública, nombra y remueve libremente (con total independencia del parlamento), a sus ministros y demás colaboradores inmediatos, preside el Consejo de Ministros, traza la política gubernamental en los diferentes campos de acción, es el director de las relaciones exteriores del Estado y el comandante supremo de las fuerzas armadas.

El cargo de secretario de estado o ministro es incompatible con el de miembro de congreso. Si algún miembro del parlamento acepta el cargo de ministro o de algún otro alto cargo del ejecutivo, pierde su investidura parlamentaria (en algunos países puede recuperarla si culmina su función en el gobierno, en otras la pierde del todo).

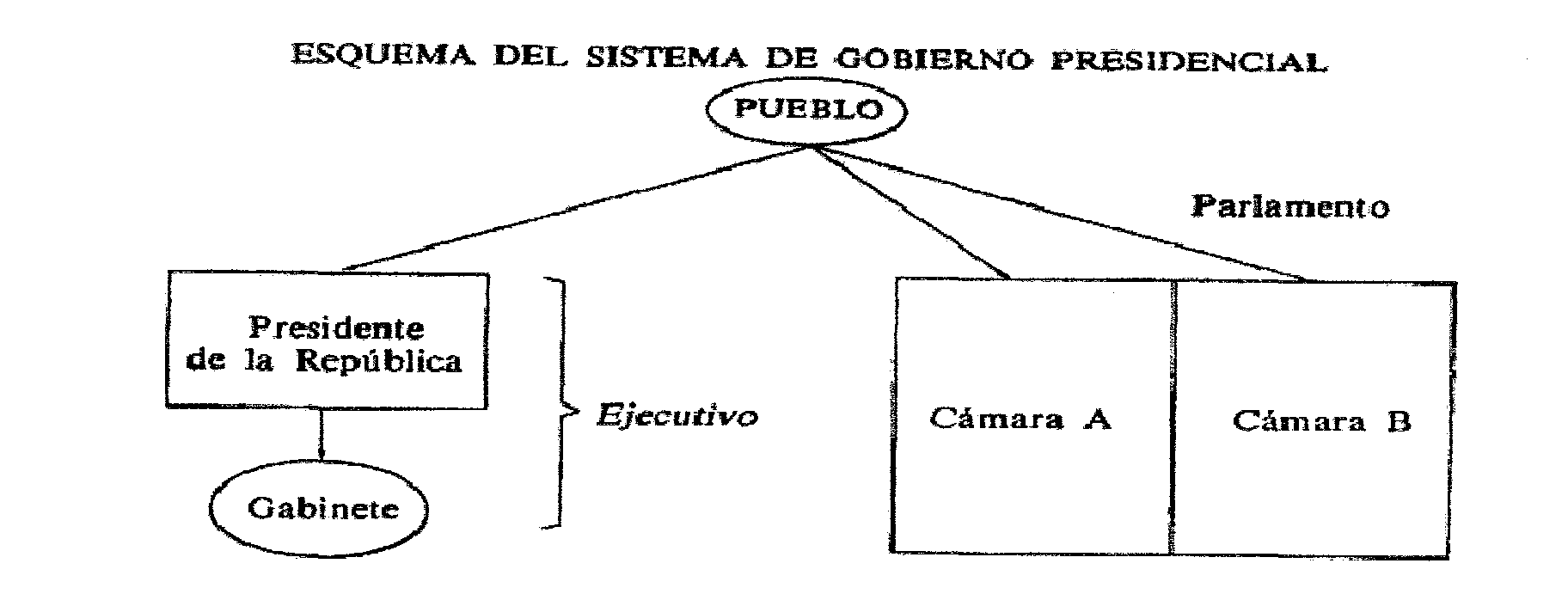
No existe en este sistema la institución del voto de censura por parte del parlamento, que pueda obligar a renunciar a uno o varios ministros, o al gabinete en pleno, con el jefe de gobierno a la cabeza(puede existir en algunos casos, como en Costa Rica, la posibilidad del  voto de censura, pero su sanción es meramente moral por parte del parlamento, la decisión de su remoción o no sigue siendo del Presidente de la República ). En este sistema la “responsabilidad política del gobierno ante el parlamento” o “Control político”, se hace efectiva a través de las citaciones, excitativas, interpelaciones y debates que se promueva en el parlamento a los ministros y altos funcionarios gubernamentales, además de la labor de las comisiones investigadoras que sobre actos administrativos sean creadas; pero no se llega hasta la destitución de dichos funcionarios por el parlamento.

No existe el derecho del gobierno de disolver el parlamento, ello equivaldría a un golpe de Estado y a la posible implantación de un régimen de facto. El parlamento al igual que el presidente es elegido también por voto popular y tiene un período constitucional definido, durante el cual se reúne por derecho propio, en las fechas y por el término previsto. Lo que si puede existir en este caso es la facultad del ejecutivo de convocar al Parlamento a sesiones extraordinarias, fuera del tiempo de sesiones ordinarias.

El hecho de que ni el parlamento pueda destituir al presidente ni este pueda disolver al parlamento, se debe a que las dos instituciones en este sistema, tiene cada una, su legitimidad obtenida directamente del pueblo, por medio de votaciones separadas, siendo por tanto en su existencia política, completamente independientes una de otra.

El régimen presidencialista funciona tanto con un “gobierno de minoría” como con un “gobierno de mayoría”. Es decir, el presidente puede pertenecer  al mismo o a distinto partido político  al que tiene la mayoría en el parlamento. No obstante, varios autores sostiene que las iniciativas de leyes del poder ejecutivo o del presidente son aprobadas sin mayor problema, mientras   pertenezca al mismo partido que tiene la mayoría en el parlamento, por el contrario, si es la oposición la que domina el parlamento el presidente se ve obligado, por lo general, a negociar sus principales iniciativas legislativas con él o lo partidos contrarios. Cabe anotar en este punto, que el mayor o menor grado de independencia  entre estos poderes se da, cuando el ejecutivo y el legislativo se encuentran en manos de partidos políticos diferentes.

El poder de nombrar y, sobre todo, destituir al gabinete pertenece al Presidente (ministros del Poder Ejecutivo).



**MONARQUÍAS ABSOLUTAS Y MONARQUÍAS DEMOCRÁTICAS**

Las Monarquías en principio es absoluta, nacida por la fuerza y por herencia de por la sangre. En la Monarquía absoluta no existe un cuerpo legal fundamental, que delimite el accionar del poder político y que reconozca para los ciudadanos o súbditos, un marco inviolable de libertad. La totalidad del poder queda en manos del monarca, el es el único órgano estatal, ya que los demás que pudieran existir solo tienen la competencia que el monarca les quiera reconocer.

Mientras que en la monarquía constitucional y democrática, denominada asimismo, monarquía limitada o relativa, el rey, en el ejercicio de los poderes públicos, debe someterse necesariamente a cierto marco jurídico constitucional.

**La monarquía absoluta** es una [forma de gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Forma_de_gobierno) en la que es el [monarca](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarca) quien ejerce el [poder](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder) sin restricciones en términos políticos, y en la mayor parte de los casos, también en los aspectos religiosos, o al menos con una gran componente espiritual. El lugar y el periodo histórico en que surge el modelo que se designa con ese nombre ([Europa Occidental](http://es.wikipedia.org/wiki/Europa_Occidental) durante el [Antiguo Régimen](http://es.wikipedia.org/wiki/Antiguo_R%C3%A9gimen), particularmente la monarquía francesa de [Luís XIV](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XIV) en torno a [1700](http://es.wikipedia.org/wiki/1700)) no impide que puedan considerarse rasgos muy similares en otros momentos y lugares, y con otros títulos de realeza ([emperador](http://es.wikipedia.org/wiki/Emperador) en distintas entidades políticas, [basileus](http://es.wikipedia.org/wiki/Basileus) en el [Imperio Bizantino](http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Bizantino), [zar](http://es.wikipedia.org/wiki/Zar) en [Imperio Ruso](http://es.wikipedia.org/wiki/Imperio_Ruso), etc.).

Rasgo distintivo de la monarquía absoluta es la **no existencia de** [**división de poderes**](http://es.wikipedia.org/wiki/Divisi%C3%B3n_de_poderes)**:** el [Soberano](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberano) es a la vez cabeza del gobierno, principal órgano legislativo (su voluntad es ley) y cúspide del poder judicial ante el cual se puede solicitar la revisión de los jueces inferiores. Como justificación ideológica, se entiende que la fuente de todo poder ([Dios](http://es.wikipedia.org/wiki/Dios), según la teoría del [derecho divino de los reyes](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_divino_de_los_reyes)) se lo transmite de forma completa. Sin embargo, en términos prácticos, no significaba realmente que un rey absoluto pudiera ejercer un poder absoluto entendido como ejercicio total del poder en toda circunstancia y sin intermediación.

**La monarquía absoluta** es una [forma de gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Forma_de_gobierno) en la que el [monarca](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarca) (lleve el título de [rey](http://es.wikipedia.org/wiki/Rey), [emperador](http://es.wikipedia.org/wiki/Emperador), [zar](http://es.wikipedia.org/wiki/Zar) o cualquier otro) ostenta el [poder absoluto](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_absoluto). No existe en ella [división de poderes](http://es.wikipedia.org/wiki/Divisi%C3%B3n_de_poderes) ([ejecutivo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_ejecutivo), [legislativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_legislativo) y [judicial](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_judicial)). Aunque la administración de la justicia pueda tener una autonomía relativa en relación al rey, o existan [instituciones parlamentarias](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento), el monarca absoluto puede cambiar las decisiones o dictámenes de los [tribunales](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal) en última instancia o reformar las [leyes](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) a su voluntad (La palabra del rey es ley). Nombra y retira a sus asistentes en el [gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno) a su voluntad. La unidad de todos los poderes suele considerarse justificada por considerar que la fuente del [poder](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder) es [Dios](http://es.wikipedia.org/wiki/Dios) y que los monarcas ejercen la [soberanía](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa) por [derecho divino de los reyes](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_divino_de_los_reyes). No hay mecanismos por los que el soberano (que no reconoce superiores) responda por sus actos, si no es ante Dios mismo.

La monarquía absoluta se desarrolla históricamente en la [Europa Occidental](http://es.wikipedia.org/wiki/Europa_Occidental) a partir de las [monarquías autoritarias](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADas_autoritarias) que surgen al [final de la Edad Media](http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_de_la_Edad_Media) con la crisis de las [monarquías feudales](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADas_feudales) y el predominio que adquiere el rey en relación a todos los [estamentos](http://es.wikipedia.org/wiki/Estamento).

La recepción del [Derecho Romano](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_Romano) en las [Universidades](http://es.wikipedia.org/wiki/Universidad) a partir del siglo XIII reforzó la posición de los reyes en cuanto pudieron desprenderse de la prelación teórica de [emperador](http://es.wikipedia.org/wiki/Emperador) y [papa](http://es.wikipedia.org/wiki/Papa). La teoría de que el rey es emperador en su reino y que, por tanto, tiene todos los poderes que pudieran atribuirse a los emperadores antiguos (el princeps legibus solutus) fue apoyada por los [letrados](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Letrados&action=edit&redlink=1), de origen social bajo nobiliario o incluso no privilegiado, que sólo podrían aspirar a ascender socialmente sirviendo a los intereses de un rey fuerte.

Las monarquías de [Europa Occidental](http://es.wikipedia.org/wiki/Europa_Occidental) entre finales de la [Edad Media](http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Media) y comienzos de la [Edad Moderna](http://es.wikipedia.org/wiki/Edad_Moderna) pueden calificarse de [monarquías autoritarias](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADas_autoritarias), como la de [Luís XI](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XI) en [Francia](http://es.wikipedia.org/wiki/Francia), [Maximiliano I](http://es.wikipedia.org/wiki/Maximiliano_I) en [Austria](http://es.wikipedia.org/wiki/Austria), los [Reyes Católicos](http://es.wikipedia.org/wiki/Reyes_Cat%C3%B3licos) en [España](http://es.wikipedia.org/wiki/Espa%C3%B1a) o [Enrique VIII](http://es.wikipedia.org/wiki/Enrique_VIII) en [Inglaterra](http://es.wikipedia.org/wiki/Inglaterra). [Valois](http://es.wikipedia.org/wiki/Valois), [Tudor](http://es.wikipedia.org/wiki/Tudor) y [Habsburgo](http://es.wikipedia.org/wiki/Habsburgo) fueron las [dinastías](http://es.wikipedia.org/wiki/Dinast%C3%ADa) que, en un juego de enfrentamientos y alianzas entre ellas, dominaron el panorama internacional; hacia dentro de sus territorios asentaron su poder en un [ejército permanente](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Ej%C3%A9rcito_permanente&action=edit&redlink=1), una [burocracia](http://es.wikipedia.org/wiki/Burocracia) y una [Hacienda](http://es.wikipedia.org/wiki/Hacienda) cada vez más desarrolladas, que les hacían inalcanzables para la nobleza, que empezará a ser atraída a su servicio como [nobleza cortesana](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Nobleza_cortesana&action=edit&redlink=1).

Durante el [siglo XVII](http://es.wikipedia.org/wiki/Siglo_XVII) surgió la teoría que el soberano sólo respondía por sus actos ante [Dios](http://es.wikipedia.org/wiki/Dios) y, por consiguiente, era su representante en la tierra. Con ello se pretendía legitimar las decisiones y la posición del rey ante sus súbditos (teoría del Derecho Divino), excepto en España, donde, desde el siglo XVI, la [Escuela de Salamanca](http://es.wikipedia.org/wiki/Escuela_de_Salamanca) había desarrollado una teoría opuesta: según [Luís de Molina](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_de_Molina), una nación es análoga a una sociedad mercantil en la que los gobernantes serían los administradores, pero donde el poder reside en el conjunto de los administrados considerados individualmente, lo que no quita para que un par de siglos después se adoptarse la idea generalizada.

Con la [ilustración](http://es.wikipedia.org/wiki/Ilustraci%C3%B3n) surge el concepto del [despotismo ilustrado](http://es.wikipedia.org/wiki/Despotismo_ilustrado), por el cual la función del monarca era la de traer el progreso y bienestar social y económico a su pueblo por medio de reformas y la asesoría de sus funcionarios, rompiendo con el tradicionalismo de éste y entrando en conflicto con los intereses de la nobleza. Con el advenimiento de las [revoluciones francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_francesa) y [norteamericana](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_de_la_Independencia_de_los_Estados_Unidos), junto con la independencia de [Latinoamérica](http://es.wikipedia.org/wiki/Latinoam%C3%A9rica), viene la crisis de las monarquías absolutas como formas de gobierno, lo que llevó a la instalación de [monarquías constitucionales](http://es.wikipedia.org/wiki/Monarqu%C3%ADa_constitucional) o de [repúblicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica) como formas de gobierno.

Un país absolutista muy conocido fue [Francia](http://es.wikipedia.org/wiki/Francia), que con su rey [Luís XIV, el Rey Sol](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XIV_de_Francia), alcanzó el máximo exponente de esta forma de gobierno. En el Estado galo, el absolutismo se mantuvo de forma continuada durante el reinado de tres reyes ([Luís XIV](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XIV), [Luís XV](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XV) y [Luís XVI](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XVI); [1661](http://es.wikipedia.org/wiki/1661) aprox. - [1789](http://es.wikipedia.org/wiki/1789)) y después continuó con la [Restauración Borbónica](http://es.wikipedia.org/wiki/Restauraci%C3%B3n_Francesa) en la figura de los efímeros reyes [Luís XVIII](http://es.wikipedia.org/wiki/Luis_XVIII) y [Carlos X](http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_X_de_Francia); [1814](http://es.wikipedia.org/wiki/1814)-[1830](http://es.wikipedia.org/wiki/1830).

**En la actualidad.** En el mundo contemporáneo existen aún cuatro monarquías absolutas en [Omán](http://es.wikipedia.org/wiki/Om%C3%A1n), [Brunei](http://es.wikipedia.org/wiki/Brunei), [Arabia Saudí](http://es.wikipedia.org/wiki/Arabia_Saud%C3%AD) y [Swazilandia](http://es.wikipedia.org/wiki/Swazilandia). [Nepal](http://es.wikipedia.org/wiki/Nepal) lo fue hasta el 18 de mayo de 2006, cuando fue declarado estado secular. Es posible añadir a la lista la ciudad Estado del [Vaticano](http://es.wikipedia.org/wiki/Vaticano), encabezado por el [Papa](http://es.wikipedia.org/wiki/Papa), que goza de poder absoluto. En [Jordania](http://es.wikipedia.org/wiki/Jordania) y [Marruecos](http://es.wikipedia.org/wiki/Marruecos), el monarca (sin ser un monarca absoluto) ostenta considerables poderes.

En [Liechtenstein](http://es.wikipedia.org/wiki/Liechtenstein), casi dos tercios del electorado han accedido a conceder al príncipe [Hans-Adam II de Liechtenstein](http://es.wikipedia.org/wiki/Hans-Adam_II_de_Liechtenstein) el poder de [veto](http://es.wikipedia.org/wiki/Veto) que solicitaba. Aunque esto no lo convierte en un monarca absoluto, lo sitúa más cerca del modelo de monarquía absoluta que a la mayoría de los reyes del mundo actual.

Se dice que varios de los países de [Oriente Próximo](http://es.wikipedia.org/wiki/Oriente_Pr%C3%B3ximo), como [Qatar](http://es.wikipedia.org/wiki/Qatar), y [Kuwait](http://es.wikipedia.org/wiki/Kuwait), son monarquías absolutas, ya que sus monarcas mantienen un gran poder bajo sus respectivas constituciones. Sin embargo, en estos casos también existen parlamentos y otros cuerpos consultivos que aconsejan al monarca y recortan su poder efectivo.

**La Monarquía Parlamentaria**

Actualmente, las monarquías constitucionales, utilizan la figura jurídica política de la monarquía parlamentaria, conocida como el “modelo ingles”, para su funcionamiento en diversas partes del mundo, como entre otras, España y Japón, donde el rey o emperador, “**reina, pero no gobierna”** y con muy buenos resultados hasta el momento.

En efecto, las funciones gubernamentales del monarca se encuentran, bajo el modelo de la “Monarquía Parlamentaria” muy restringidas y limitadas, en beneficio de otros órganos, como el Gabinete y el **Primer Ministro**, que **“son los que efectivamente Gobiernan al Estado”.**

Por lo tanto el Gabinete y Primer Ministro, constituyen los órganos superiores y responsables de la función pública, cuya misión específica es gobernar y disponer, tanto de la conducción y orientación de la legislación nacional, como también de la política interior y de la exterior, sin perjuicio de todas las cuestiones particulares que necesiten de su atención.

Por tanto, el cargo de **Primer Ministro**, dentro de la monarquía parlamentaria, tiene una importancia estratégica y táctica, sumamente determinante, porque es el centro del poder y de la coordinación, dentro del gabinete, aunque protocolarmente su nombramiento proviene de la corona, puesto que el primer ministro debe pertenecer a la mayoría legislativa, la que asimismo resulta de unas elecciones populares.

Sin embargo, al Rey se le reserva el cargo de ser el Jefe del Estado, el depositario de las tradiciones nacionales, el eje de la integración territorial y atribuciones, como el nombramiento del Primer Ministro y a propuesta de éste, de los restantes miembros del gabinete la dirección de las relaciones exteriores y de las fuerzas armadas de la nación, la declaración de la guerra, la firma de la paz, el otorgamiento de títulos, honores y dignidades.

En lo que se refiere al Legislativo el Monarca hace la convocatoria y la disolución del Parlamento, como la sanción y promulgación de sus Leyes. En lo Judicial, el Monarca, también se reserva el ejercicio del “derecho de gracia”, como asimismo la concesión de “amnistías e indultos”.

**Monarquía constitucional y monarquía parlamentaria.**

Históricamente, las limitaciones al poder de los monarcas surgen en Europa a partir de la [crisis del Antiguo Régimen](http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_del_Antiguo_R%C3%A9gimen), que en algunos casos condujo a la supresión de la monarquía y la constitución de repúblicas (caso de Francia durante la [Revolución Francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Francesa) entre 1791 y 1804 o de Inglaterra durante la [Revolución Inglesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Inglesa) entre 1649 y 1660) mientras que en otros el rey acepta ceder parte de su poder y compartirlo con representantes elegidos. Si la cesión es por la mera voluntad del rey, no se considera una verdadera [constitución](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n), sino una [carta otorgada](http://es.wikipedia.org/wiki/Carta_otorgada) (caso de Francia en la [Restauración](http://es.wikipedia.org/wiki/Restauraci%C3%B3n_Francesa) entre 1814 y 1830). Las verdaderas monarquías constitucionales son aquellas en que se define el principio de [soberanía nacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa_nacional), aunque se la haga residir no en el pueblo ([soberanía popular](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa_popular)) sino, por ejemplo en las Cortes con el Rey ([constitución española de 1845](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1845) y [de 1876](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1876)). El rey retiene así gran parte del poder, determinando un reparto de funciones en las que, principalmente, controla el [poder ejecutivo](http://es.wikipedia.org/wiki/Poder_ejecutivo).

**En la monarquía parlamentaria**, el [gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno) es responsable ante el [Parlamento](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento), que es inequívocamente el depositario de la soberanía nacional. Aunque el rey mantenga algunas competencias (más bien formales), como la capacidad de designar un candidato a la [presidencia del gobierno](http://es.wikipedia.org/wiki/Presidencia_del_gobierno), que no obstante no alcanzará el nombramiento hasta no obtener la confianza del parlamento.

El rey sigue siendo el [jefe de estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Jefe_de_estado), inviolable e irresponsable en el ejercicio de su cargo, y ostenta la más alta representación de la nación en las relaciones internacionales, aunque sus poderes son prácticamente simbólicos. Suele resumirse en la expresión el rey reina, pero no gobierna (expresión debida a [Adolphe Thiers](http://es.wikipedia.org/wiki/Adolphe_Thiers)).

Cualquiera de sus actos oficiales ha de ser respaldado por el gobierno, sin cuyo consentimiento no puede efectuarlos. El ejemplo clásico de monarquía parlamentaria es el [Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte](http://es.wikipedia.org/wiki/Reino_Unido_de_Gran_Breta%C3%B1a_e_Irlanda_del_Norte) (desde la [Revolución Gloriosa](http://es.wikipedia.org/wiki/Revoluci%C3%B3n_Gloriosa) de 1688), que además no posee una constitución codificada sino un corpus de leyes y prácticas políticas que conforman su constitución.

Se han dado algunos casos que comprometen las funciones de un rey en una monarquía parlamentaria, como fue la [objeción de conciencia](http://es.wikipedia.org/wiki/Objeci%C3%B3n_de_conciencia) de [Balduino I de Bélgica](http://es.wikipedia.org/wiki/Balduino_I_de_B%C3%A9lgica) (que suspendió temporalmente sus funciones para no firmar la ley del [aborto](http://es.wikipedia.org/wiki/Aborto_(Derecho)) en 1990), o la intervención de [Juan Carlos I](http://es.wikipedia.org/wiki/Juan_Carlos_I) para impedir que la mayoría del ejército se sumase al [Golpe de Estado en España de 1981](http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Espa%C3%B1a_de_1981) (en un momento en que tanto el Gobierno como el Congreso de los Diputados estaban secuestrados). La [Constitución Española de 1978](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Espa%C3%B1ola_de_1978) (que define el sistema político como monarquía parlamentaria) reserva al rey la jefatura suprema de las [Fuerzas Armadas de España](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas_Armadas_de_Espa%C3%B1a). En algunos textos se habla de la existencia de un [poder arbitral](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Poder_arbitral&action=edit&redlink=1) que sería el que ejercería el rey. []

**Monarquías híbridas (combinadas).** A lo largo de la historia han existido sistemas de gobierno a medio camino entre la monarquía absoluta y la constitucional, en donde el monarca se ve obligado a ceder parte de su poder a un gobierno en ocasiones democrático, pero sigue manteniendo una importante influencia política. La evolución ha sido muy diferente según los países, y depende del [derecho comparado](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comparado). Sin embargo, los monarcas de países árabes tales como [Marruecos](http://es.wikipedia.org/wiki/Marruecos) siguen ostentando casi todo el poder en sus manos.

Además de eso, existen monarquías de otros momentos históricos como la de los regímenes [feudales](http://es.wikipedia.org/wiki/Feudalismo), en las cuales el monarca es un señor feudal más. Su poder se limita a su feudo y a las relaciones de vasallaje existentes con nobles inferiores. En estos casos la monarquía se asemeja a una [aristocracia](http://es.wikipedia.org/wiki/Aristocracia), por la disolución del poder entre la nobleza. ---O---

**LECCIÓN XVII**

EL **JUICIO POLÍTICO:**

* **SUS ORÍGENES Y ANTECEDENTES EN EL MUNDO Y EN EL PARAGUAY.**

**1. Introducción. Inmunidades – Fueros – Desafueros – Juicio Político**

**Inmunidades De los Miembros del Congreso.** Artículo 191 de la Constitución. “Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al Juez competente, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad. Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el Juez lo comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros”. Artículo 189. DE LAS SENADURÍAS VITALICIAS. Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán Senadores Vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto.

**Inmunidades del Ministro del Poder Ejecutivo.** Artículo 241 CN. Para ser Ministro se exigen los mismos requisitos que para el cargo de Diputado. Tienen, además, iguales compatibilidades que las establecidas para el Presidente de la República, salvo el ejercicio de la docencia. No pueden ser privados de su libertad, excepto en los casos previstos para los miembros del Congreso.

**Inmunidades de los Magistrados Judiciales.** Artículo 255 CN. “Ningún magistrado judicial podrá ser acusado o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. No podrá ser detenido o arrestado sino en caso de flagrante delito que merezca pena corporal. Si así ocurriese la autoridad interviniente debe ponerlo bajo custodia en su residencia, comunicar de inmediato del hecho a la Corte Suprema de Justicia, y remitir los antecedentes al juez competente. Artículo 253. DEL ENJUICIAMIENTO Y DE LA REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS. Los magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la Ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Este estará integrado por dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos Miembros del Consejo de la Magistratura, dos Senadores y dos Diputados; estos cuatro últimos deberán ser abogados. La Ley regulará el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

**Miembros del consejo de la Magistratura**. Artículo 263. DE LOS REQUISITOS Y DE LA DURACIÓN. Los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los siguientes requisitos: Ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente. Durarán tres años en sus funciones y gozarán de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Tendrán las incompatibilidades que establezca la Ley.

**Miembros de la Corte Suprema de Justicia**. Artículo 261. DE LA REMOCIÓN Y CESACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplido la edad de setenta y cinco años.

**Fiscal General del Estado**. **Agentes Fiscales**. Artículo 267. DE LOS REQUISITOS. Para ser Fiscal General del Estado se requiere tener nacionalidad paraguaya; haber cumplido treinta y cinco años; poseer título universitario de abogado; haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial, o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente. Tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las establecidas para los magistrados del Poder Judicial. Agentes Fiscales. Artículo 270. DE LOS AGENTES FISCALES. Los agentes fiscales son designados, en la misma forma que establece esta Constitución para los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial.

**Miembros del TSJE.** Artículo 275. DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL. El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

**Del Defensor del Pueblo.** Artículo 277. DE LA AUTONOMÍA, DEL NOMBRAMIENTO Y DE LA REMOCIÓN. El Defensor del Pueblo gozará de autonomía e inamovilidad. Es nombrado por mayoría absoluta de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado y durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso. Podrá ser reelecto. Además, podrá ser removido por mal desempeño de sus funciones, con el procedimiento del juicio político establecido en esta Constitución. Artículo 278. DE LOS REQUISITOS, DE LAS INCOMPATIBILIDADES Y DE LAS INMUNIDADES. El Defensor de Pueblo deberá reunir los mismos requisitos exigidos para los Diputados, y tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las de los magistrados judiciales. Durante su mandato no podrá tomar parte de ningún poder del Estado ni ejercer actividad político partidaria alguna.

**Contralor General de la República.** Artículo 284. DE LAS INMUNIDADES, DE LAS INCOMPATIBILIDADES Y DE LA REMOCIÓN. El Contralor y Subcontralor tendrán las mismas inmunidades e incompatibilidades prescritas para los magistrados judiciales. En cuanto a su remoción, se seguirá el procedimiento establecido para el juicio político.

La CN establece privilegios o inmunidades para los citados altos cargo de los poderes del Estado, como asimismo los procesos en casos de mal desempeño de sus funciones o comisión de delitos entre otros.

a) El **desafuero** es uno de los mecanismos para hacer efectiva la llamada --en doctrina—**responsabilidad política**, en este caso, de los legisladores, para ponerse o someterse a la justicia ordinaria. Otras formas --aunque de carácter disciplinario- son la “amonestación, apercibimiento y la suspensión sin goce de dieta hasta sesenta días” (Art. 190 de la Constitución). Sin embargo, el caso más drástico de responsabilidad política para los parlamentarios consistiría en la “pérdida de investidura”, a tenor del título del Art. 201 de la Constitución.

b) Dentro del marco doctrinario denominada de la “**responsabilidad política**” en el sistema presidencialista de gobierno es el juicio político (Art. 225 de la Constitución) al que sólo pueden someterse al Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

e) El procesamiento de los magistrados judiciales, se rigen por las normas procesales de la Ley Nº LEY 1.084/97, QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL ENJUICIAMIENTO Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS, a través del Jurado de enjuiciamiento de Magistrados. La citada Ley establece: **Artículo 11.-** Compete al Jurado, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley, el enjuiciamiento de los miembros de los Tribunales de Apelación de cualquier fuero o jurisdicción, de los demás Jueces y de quienes ejercen el Ministerio Público como Agentes y Procuradores Fiscales. **Artículo 12.-** Son causales de enjuiciamiento la comisión de delitos o el mal desempeño de las funciones definidas en la presente ley. **Artículo 13.-** Si la causa de enjuiciamiento fuere la comisión de delitos, el Jurado podrá determinar que el Magistrado acusado sea puesto a disposición del juez competente, a quien le pasará los antecedentes de la cuestión. En este caso, el proceso de enjuiciamiento quedará suspendido hasta que recaiga sentencia definitiva en el juicio penal. Habiéndose dictado auto de prisión en el fuero penal contra el magistrado enjuiciado, o si existieran presunciones graves contra el mismo por el mal desempeño de sus funciones, el Jurado solicitará a la Corte Suprema de Justicia, por resolución fundada, la suspensión preventiva del Magistrado.... Si el enjuiciamiento fuere por la comisión de delitos y el mal desempeño de sus funciones, el Jurado podrá proseguir la tramitación del proceso hasta dictar sentencia, en lo relativo a la segunda causal.... Sin perjuicio de lo establecido por el Artículo 255 de la Constitución Nacional, si por la comisión de delitos se presentare ante la justicia ordinaria, denuncia o querella criminal contra un magistrado, el Juez remitirá los antecedentes al Jurado, que examinará el mérito de la acusación y, en su caso, pondrá al magistrado a disposición del juez de la causa, a los efectos de lo establecido en el párrafo primero del presente artículo.

**2 - JUICIO POLÍTICO**

**Concepto, antecedentes y procedimiento**

El Congreso, como representante proporcional y democrático de la voluntad popular tiene la función Constitucional de contralor de la administración pública central y descentralizada. Y este control se puede ‘ejercer mediante diferentes mecanismos jurídicos o políticos. Uno de los ‘principales es el Juicio Político que es el procedimiento de destitución que impide a un alto funcionario mantenerse en su cargo hasta el final del término que prevé el mandato o que sea removido por otra autoridad competente.

El principal de estos mecanismos, para ejercer un control práctico sobre lo actuado por el Ejecutivo, tuvo un origen espectacular y dramático, cuando en 1648 **el Coronel Pride** ocupó por la fuerza el Parlamento inglés y con sus revolucionarios juzgaron al Rey Carlos 10 bajo la imputación de tirano, traidor y homicida, enemigo N° 1 de la “Commonwealth” y lo condenó a muerte.

Cuando se le cortó la cabeza al Rey se reconoció por primera vez, su responsabilidad jurídica y política por la gestión de Gobierno. Incluso se rompió un mito fundamental que hace a la legitimidad del poder, las cabezas de los reyes no eran divinas, eran humanas, tenían sangre roja y la podían cortar hasta los plebeyos. Inglaterra retornó a la monarquía, pero el sistema jurídico político nunca fue igual.228

Desde aquél histórico acto se reconoció la responsabilidad de los monarcas, como un principio jurídico político que orientará el pacto fundacional entre gobernantes y gobernados. Nunca más los gobernantes podían estar por encima de la ley y del control de los gobernados, expresado aún en tales trágicas circunstancias.

Así nació la **responsabilidad del Ejecutivo** por sus actos de Gobierno sean reyes, presidentes o primeros ministros. Los gobernados podían controlar los actos de los gobernantes **“impeachment”** y esto se convirtió en un principio fundamental de las ciencias políticas, el Estado de derecho y el pacto entre gobernantes y gobernados.

El Juicio Político es el instituto jurídico Constitucional que operacionaliza el principio republicano “que no hay autoridad sin responsabilidad”. Con el transcurso del tiempo y el avance de las instituciones no fue necesario descabezar al Rey, simplemente se le expulsaba del cargo por mandato parlamentario. Así, en 1688 nuevamente en Inglaterra, en el **caso de Jacobo II**, el Parlamento resuelve que al haber abandonado la lucha, el trono quedó vacante, quedando de este modo perfeccionado la institución del “**impeachment**” tanto en lo político, como en lo jurídico.

El mecanismo fue incorporado en la **Constitución de 1787 de los Estados Unidos** y en su más de doscientos años solo dos Presidentes han sido amenazados por su uso: A. Johnson y R. Nixon. En el caso de Clinton se intentó, pero ni siquiera llegó a plantearse formalmente.

Es importante señalar que el Juicio Político es una figura que cabe en un sistema presidencialista, porque si fuere parlamentario, con la sola votación de la falta de confianza del parlamento, el Presidente del Gobierno, o Primer ministro, debe dimitir, porque pierde legitimidad en su mandato.

En el Juicio Político se mezclan causales de intereses políticos y la eventual comisión de delitos comunes. Las distintas constituciones del mundo entero dan respuestas diferentes a estos tópicos, porque no hay una respuesta única ni en las constituciones, ni en la doctrina.

En el fondo es una apreciación de carácter estrictamente política, porque **no es un juicio penal**, en el no se persigue castigar, **sino separar del cargo, al alto funcionario**, por ser su permanencia en el Gobierno un obstáculo para el buen desempeño del Estado.

¿Para remover y destituir a un Presidente o cualquier alto funcionario mediante el instituto del Juicio Político basta y sobra la voluntad política del Parlamento o es necesario que el alto funcionario haya cometido conductas delictuales, es decir, delitos comunes?.

En la misma Constitución de los Estados Unidos, primera en la historia en incorporar el instituto, las opiniones de sus intérpretes desde sus comienzos estuvieron divididas. Pese a que en el texto Constitucional se habla de “traición, cohecho y otros crímenes y delitos”, se debatió mucho tiempo si las imputaciones debían ser únicamente delitos, o podían incluirse otro tipo de ofensas.

En aquél país, en defensa de la tesis restringida se invoca que la misma Convención de Filadelfia resolvió eliminar la frase “mala administración”, por ser imprecisa. En cambio, en defensa de la tesis amplia, se sostuvo que en ninguna oportunidad la Constitución limita el Significado de los términos y que en última instancia quien decide es el Senado y ninguna ley puede limitar sus facultades. Pero el Senado no adoptó oficialmente ninguna de las fórmulas señaladas.

En cambio, la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, en los casos del Presidente Johnson del Siglo XIX y el Juez Pickering decidió acusarlos ante el Senado por discursos “intemperados e inflamatorios” que no tipifican ningún delito.

**3. Juicio Político en Paraguay**

El **Artículo 225** de nuestra Constitución trata el Juicio Político y señala “**del procedimiento**” por el cual el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Sub-contralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá al Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declarados culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Nuestra Constitución de 1992 adopta la frase “**por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes”** para tipificar las causales de juicio político. Esto significa que en nuestro sistema Constitucional, el instituto no se limita a la comisión de algún delito o conducta antijurídica, porque al haberse incorporado la frase “mal desempeño” se habilita para que la Cámara de Senadores produzca la acusación contra un alto funcionario de la República por motivos de índole política o porque directamente no cumple con su gestión de un modo eficiente.

Nuestra tipificación de las causales del Juicio Político, por consiguiente, no se limita a la comisión de hechos punibles, sino que abarca una amplia gama de situaciones que pueden incluir, hasta la simple discrepancia política interpretada como **“mal desempeño**”. Esta situación, circunscribe el juicio político, a una cuestión exclusiva de votos en cualquiera de las Cámaras del Congreso.

**En la Convención Nacional Constituyente sobre el Juicio Político se dijo lo siguiente: ....**“El juicio político no es un prejuicio condenatorio ni negativo, es al revés, es una institución que beneficia a los que están implicados en la cuestión del juicio político. En ese sentido, que no se incluya a los diplomáticos obviamente no significa que no van a ser juzgados, sino que van a ser juzgados normalmente por la justicia ordinaria... En la doctrina, “**el mal desempeño en sus funciones”,** es una fórmula que no está agotada, clarificada ni aceptada unánimemente, porque hubo fallos contradictorios en le historia Constitucional norteamericana... ¿Qué es mal desempeño? En este tema, desde la famosa frase propuesta por Hamilton, en 1787 hasta la fecha, hay miles de literaturas, hay miles de soluciones, incluso Constituciones, como la de Ecuador, que habla del mal desempeño, asimilado con la cuestión del “honor de la República” que es puramente subjetiva”.... Otras constituciones hablan de la dignidad de la patria, otra cuestión puramente subjetiva La intención de la Comisión Redactora, fue tipificar en esta frase, todas aquellas conductas que Si bien no son ¡lícitas o antijurídicas, puedan estar sujetas a observación, porque provocan un perjuicio a la administración del Estado... Por último, con relación a los delitos comunes, el juicio político no es una excepción de responsabilidad... Podemos, nosotros, discutir y aceptar si el delito común lo incluimos o no dentro del juicio político. En la Constitución española, se excluye el delito común de los beneficios de inmunidad del juicio político. Otras constituciones lo incluyen al delito común... En ese sentido: ¿ Cuál es el alcance que tiene la propuesta de la Comisión?. Muy sencillo; incluidos los delitos comunes, tiene que haber una acusación de la Cámara de Diputados, tiene que haber un juzgamiento de carácter netamente político, no sobre (a cuestión de fondo, desde el punto de vista jurídico, sino estrictamente político, para que se habilite o no pasar a la justicia ordinaria a los funcionarios que sean necesariamente tipificados dentro del juicio político “ (convencional Cano Radil)

En la historia del Paraguay tuvimos el antecedente del Juicio Político contra el Presidente **José P. Guggiari** por los crímenes en el patio del Palacio de Gobierno de estudiantes que protestaban contra su Gobierno y la indefensión del país el 23 de octubre de 1931.Estaba vigente la Constitución de 1870 que preveía el Juicio Político, pero fue exculpado de responsabilidad por el Senado de aquella época.

La Constitución de 1870 preveía el Juicio Político, pero las constituciones de 1940 y 1967 lo habían eliminado. Como el Juicio Político es una garantía para los gobernantes, que le otorga inmunidad en el ejercicio de sus cargos, estás últimas Cartas Magnas, al no tenerlo incorporado, directamente, permitían la separación y enjuiciamiento del Presidente de la República sin ningún tipo de limitación.

Si una Constitución no prevé el Juicio Político no significa que no puedan ser enjuiciados sus gobernantes. Es más, en esos casos, directamente, los gobernantes están sujetos a las leyes comunes sin ningún tipo de inmunidad especial en beneficio del ejercicio de su cargo.

El otro antecedente en nuestro país, es el Juicio Político iniciado contra el **Presidente Raúl Cubas**, que votó la acusación en la Cámara de Diputados, se elevó la causa por “mal desempeño” a la Cámara de Senadores, dimitiendo, antes de la votación final de los Senadores. **(Obs.** El conflicto fue de tinte político y se inició con motivo del Decreto N° 117 por el cual, el Presidente Cubas, conmuta la pena de prisión de 10 años que tenía impuesta el Gral. Lino Oviedo. Esta decisión del Presidente Cubas fue cuestionada por la Corte Suprema de Justicia y la mayoría parlamentaria vigente en aquella ocasión. En medio de este conflicto con posiciones confrontadas y exasperadas se produce el crimen del Vicepresidente de la República, Dr. Luís María Argaña, que desencadena el inicio de la acusación del Juicio Político, por ser acusados por algunos sectores del crimen de Argaña el Gobierno de Cubas y en especial el Gral. Oviedo. Hasta la fecha sigue la polémica).

Este fue un claro ejemplo de la manipulación política que puede ser objeto un juicio de esta naturaleza, porque en la Cámara de Diputados se cometió un verdadero golpe de Estado con guardias armados, Diputados golpeados y otros demorados para no asistir a la sesión plenaria. Es imposible que un Juicio Político esté alejado de la pasión política, porque es un mecanismo previsto para corregir los eventuales desvíos del poder, pero en ciertas ocasiones sirvieron para verdaderos atajos Constitucionales y modificar los mandatos electivos por intereses espurios (**Obs**. El Presidente de la Cámara era Walter Bower, posterior Ministro del Interior del Gobierno triunfante acusado de corrupción y tortura. El Diputado golpeado era Conrado Pappalardo del Oto. Amambay del Partido Colorado sector oficialista. El Diputado detenido por la fuerza en un baño de la Cámara fue el representante de Alto Paraná por el Partido Liberal Radical Auténtico, D. Chilavert, que posteriormente pierde su banca imputado de un delito común de homicidio. Otra irregularidad de aquella oportunidad fueron dos cheques por sumas millonarias librados por el Gobernador de Alto Paraná de filiación argañista, Jotvino Urunaga, a dos Diputados liberales para que votaran a favor del juicio político a Cubas).

El **Senador Luís González Macchi**, presidente por más de cuatro años por mandato de la Corte Suprema de Justicia, también tuvo diversos intentos de Juicio Político, pero nunca llegaron a concretarse por su control de la mayoría parlamentaria pese a ser imputado por delitos comunes. A excepción del Juicio Político por supuesta corrupción en el año 2002. En los últimos tiempos, también hubo pedidos de Juicio Político contra el Contralor General de la República, Fretes Ventre y otros casos de menor relevancia política.

En el caso del paraguayo, Luís González Macchi, salió airoso del juicio político por cargos de corrupción, debido a que aunque una mayoría del Senado lo condenó, los votos fueron insuficientes para removerlo del cargo. De **44 senadores presentes** en la sesión, **25 v**otaron por declarar culpable y remover al presidente, **18 votaron en contra** y una legisladora se abstuvo. Se requería los votos de al **menos 30 senadores** para destituirlo. Ningún legislador defendió a González Macchi en el debate de casi 10 horas, y quienes votaron para que permaneciera en el cargo argumentaron que lo hacían sólo para no provocar un cambio de gobierno a semanas de las elecciones del 27 de abril.

"Este no es el momento de castigar (al presidente) porque ese castigo es cambiar el gobierno y eso es una crisis política", argumentó el senador oficialista Blas Riquelme. "Es inoportuno crear una coyuntura política que riña con la obligación de elegir a quienes nos van a gobernar en el futuro. Yo voto por la no destitución del presidente para no crear un abismo", agregó.

En contrapartida, quienes votaron a favor de su destitución resaltaron que nadie lo defendió. "Nunca participé de una sesión en la que la coincidencia fuera tan plena. Todos estamos convencidos de que González Macchi es culpable de mal desempeño de funciones y eso es para celebrar", dijo en tono irónico el presidente del Senado, el oficialista Juan Carlos Galaverna, quien votó por la condena. "Nadie duda de que González Macchi cometió delitos comunes y delitos en el ejercicio del cargo, lo cual es muy importante señalar", remató.

El mandatario fue acusado del desvío de 16 millones de dólares de bancos privados intervenidos por el Estado, fraude en un fallido proceso de privatización, uso fraudulento del presupuesto presidencial, y secuestro y torturas de dos políticos de izquierda. La cámara baja lo acusó también de mal desempeño de funciones por el deterioro general de la economía y el empobrecimiento de la población en los últimos cuatro años. En las calles no hubo manifestaciones a favor ni en contra del presidente. Como la vicepresidencia estaba vacante, Galaverna debía suceder al mandatario en caso de destitución, por ser tercero en la línea de sucesión del poder.

González Macchi asumió el gobierno también desde la jefatura del Congreso, luego del asesinato del vicepresidente Luís María Argaña y la renuncia del entonces presidente Raúl Cubas, en marzo de 1999. En medio de una presidencia turbulenta. Un fallo de la Corte Suprema de Justicia le adjudicó el poder hasta agosto del 2003, pese a que la Constitución indicaba que debía cumplir apenas un gobierno provisorio hasta la elección de un nuevo mandatario. Cuando asumió, las encuestas mostraban al presidente con casi 80% de aprobación, pero a fines del 2002 la aceptación de su gobierno había bajado al 1 por ciento, según otros sondeos.

El mandatario fue criticado por su propio partido, pero una coincidencia electoral lo mantuvo en el cargo: en agosto del 2000, la vicepresidencia vacante desde la muerte de Argaña fue ocupada por el dirigente opositor Julio César Franco. El Partido Colorado debió defender a González Macchi de seis intentos de juicio político para no entregar el poder al opositor. Fue considerado el tercer mandatario procesado y el primer absuelto. González Macchi fue el primer senador de la historia de Paraguay en suplantar a un mandatario renunciante sin recurrir a la intervención de las fuerzas armadas. Ayer se transformó en el primer presidente en salir absuelto de un enjuiciamiento político estando en el ejercicio del cargo. El juicio político a González es el tercero en la historia política del Paraguay.

El primer juicio político se realizó en octubre de 1931, al entonces presidente José Patricio Guggiari, que pertenecía al Partido Liberal. A Guggiari se lo responsabilizó de la masacre de estudiantes que exigían la defensa del Chaco paraguayo ante el avance del ejército boliviano ocurrida el 23 de octubre. Ese día, cientos de estudiantes secundarios y universitarios, acompañados de políticos opositores, se manifestaron frente al Palacio de Gobierno y fueron ametrallados por las fuerzas de seguridad lo que produjo 9 muertos y numerosos heridos. El presidente Guggiari renunció al día siguiente y solicitó su juzgamiento político a la Cámara de Senadores que el 17 de enero de 1932 lo absolvió" de culpa y pena". Guggiari reasumió la presidencia.

El 24 de marzo de 1999, el entonces presidente Luís Cubas Grau (Partido Colorado), fue sometido a juicio político tras el asesinato en las calles de Asunción del vicepresidente Luís María Argaña, ocurrido el día anterior. Cubas Grau fue acusado por la Cámara de Diputados de mal desempeño en sus funciones y delitos cometidos en el ejercicio del cargo.

El 26 de marzo miles de personas, encabezadas por organizaciones juveniles se manifestaron frente al Congreso paraguayo exigiendo la renuncia del presidente y fueron atacados por francotiradores apostados en edificios ubicados en la cercanía de la sede del Parlamento con el resultado de ocho jóvenes muertos y más de 500 heridos. El 27 de marzo el presidente Cubas Grau presentó su defensa, a través de sus abogados ante la Cámara de Senadores que debía expedirse dos días después. Sin embargo el juicio no finalizó pues el 28 de marzo, Cubas Grau presentó su renuncia al cargo y lo sustituyó el presidente del Congreso, Luís González Macchi.

Resumiendo podemos decir que el juicio político es el que se inicia a un funcionario público en una república que se rige por el sistema democrático y representativo. Este tipo de juicio se lleva a cabo en el Congreso y en caso de considerarse culpable al encausado, se lo separa del cargo. Si las acusaciones de que fue objeto fueran del dominio de la justicia ordinaria, una vez separado de sus funciones se le somete a ésta en forma independiente. En nuestra Republica del Paraguay, se han llevado a cabo varios juicios políticos, uno bajo la vigencia de la Constitución del año de 1870, al presidente liberal José P. Guggiari, por la muerte de los estudiantes secundarios y universitarios, frente al Palacio de Gobierno, durante la protesta en el año 1931, por la indefensión del chaco paraguayo, del cuál, el enjuiciado resulto inocente. También bajo la Constitución de 1992, se llevaron a cabo varios juicios políticos, el primero, al Presidente Raúl Cubas Grau, cuyo resultado fue la destitución y posteriormente a varios miembros de la Corte Suprema de Justicia, entre los que se encontraba el Ministro, Luís Lazcano Claude y Felipe Santiago Paredes, también defenestrados.

**­­­­­­­­­­­­­­3. Juicio Político – según el constitucionalista Jorge SEALL-SASIAIN**

El "juicio político" es una traducción (inteligente pero libre) que constitucionalistas latinoamericanos le dieron a la palabra **impeachment**, que a su vez se lo filia con el constitucionalismo estadounidense, por ser la Constitución de este país, la primera (1787) en instituirlo como mecanismo de responsabilidad política (destitución) del "Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos" quienes "podrán ser destituidos mediante Acusación y Condena por los cargos de Traición, Soborno u otros graves Crímenes o Faltas".

Sin embargo sus antecedentes se remontan al constitucionalismo inglés, concretamente, a la secular lucha por supremacía entre la Corona y el Parlamento. El **impeachment** se originó en Inglaterra durante el siglo XIV como un "medio legal de procesar criminalmente a funcionarios públicos debido al descontento popular en su contra. El 'Buen Parlamento' de 1376 puso en marcha los primeros casos de impeachment contra funcionarios que habían estado vinculados con el gobierno del Rey Eduardo III. En la segunda mitad del siglo XV estos procesos cesaron hasta el siglo XVII, cuando el Parlamento lo revivió como un medio conveniente de deshacerse de ministros impopulares, generalmente favoritos del Rey. Luego de esa época su práctica decayó, en buena medida debido a que el Parlamento, a menudo, había abusado de su poder. No hubo más impeachment en Gran Bretaña desde 1806". Durante una etapa de (pendular) preeminencia del Parlamento sobre la Corona, aquél sometió a "ministros del Rey a juicio (impeachment), condenando y ejecutando a Strafford (1641)".

Los Estados Unidos, que fueron los primeros en instituir el impeachment en el sistema presidencialista, sólo lo usaron por primera (y única vez hasta el Presidente Bill Clinton) contra un Presidente, Andrew Johnson en 1868, sin embargo, fracasó el intento de destitución, al faltar un voto a los 35 por la condena contra 19 que votaron "no culpable". Frecuente y equivocadamente se menciona el caso de Richard Nixon. Con motivo del escándalo de Watergate, sólo hubo un principio del procedimiento de impeachment y una renuncia del Presidente. En efecto, la Comisión Judicial de la Cámara de Representantes llegó a aprobar tres artículos de impeachment, cuando Nixon renunció a la Presidencia, sin llegarse a tratar en el pleno de dicha Cámara y mucho menos en el Senado. Estas dos fases si se dieron con el impeachment de Clinton, pero faltaron muchos votos para alcanzar los 67 (2/3 de los 100 senadores) en los dos cargos que se votaron separadamente.

Volviendo a nuestro país, bajo la Constitución del 70 se aplicó el trámite del "juicio político" a un Presidente de la República, con la nota inusual de haber sido solicitada por el propio Presidente a quien afectaría y que renunció temporalmente a la Presidencia, durante la sustanciación del juicio político. Fue el caso del Presidente José Patricio Guggiari con motivo de los luctuosos sucesos del 23 de octubre de 1931, y del cual fue absuelto.

Haciendo una comparación entre el juicio político y el desafuero a fin de resaltar sus diferencias netas. El desafuero no juzga ni prejuzga sobre la culpabilidad o no del legislador, sólo lo pone a disposición del juez penal. En cambio, en el juicio político, se lo destituye, se lo separa definitivamente del cargo al funcionario objeto del juicio político o impeachment. Tanto es así, que los destituidos presidentes **Fernando Collor de Mello** o **Carlos Andrés Pérez**, a pesar de haber sido absueltos en procesos judiciales posteriores, no fueron ni podían ser restituidos en sus cargos.

Muy distinta es la situación del legislador al que le suspendieron sus inmunidades (por desafuero). Este requiere sólo una mayoría de dos tercios de una sola Cámara (y no de dos Cámaras). Mientras que para el juicio político se precisa una mayoría absoluta de dos tercios en el Senado. En cambio, el legislador al que se le levantaron sus inmunidades bien puede serle revocado su prisión, sobreseído o absuelto por insuficiencia de pruebas en sede penal, y con toda razón retornar a su banca, sin tacha ni mengua a su honor o reputación.

**4) REGLAMENTO INTERNO DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

CAPITULO II DEL SENADO COMO INTEGRANTE DEL CONGRESO, COMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y COMO PARTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

**Artículo 22.**- El Senado se reúne en Congreso con la Cámara de Diputados para estudiar y aprobar las actas de elección de Presidente de la República y proclamar electo al ciudadano que hubiese obtenido mayor número de votos; para la apertura anual del periodo de sesiones ordinarias de las Cámaras; para tomar juramento al Presidente de la República electo; **y en los demás casos autorizados por la Constitución Nacional**. (VER Acuerdo y Sentencia N° 2/2003 del T.S.J.E.)

**Artículo 23.**- Cuando **el Senado se constituye en Tribunal de Justicia** en el caso previsto en la Constitución Nacional, **librará oficio a la Cámara de Diputados** y al **inculpado** comunicándoles la fecha de audiencia para que aquélla formule su acusación, y éste, por sí o por apoderado, la escuche. El Senado fijará otra sesión para oír al inculpado y señalar el término de prueba. Las sesiones serán extraordinarias y podrán abarcar un periodo más de sesiones ordinarias (VER Art. 225 C .N.)

**“CN.** DEL JUICIO POLÍTICO - Artículo 225. DEL PROCEDIMIENTO. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Sub200. y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. **La acusación será formulada por la Cámara de Diputados,** por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”.

**Artículo 24.**- Las **notificacione**s al inculpado se harán **por cédula**. En caso de incomparecencia se seguirá el juicio en rebeldía. La incomparecencia de la parte acusadora importará desistimiento, si ella fuere reiterada e injustificada. A la vista de los recaudos pertinentes, el Senado se abocará a su estudio, podrá verificarlos o ampliarlos, y recoger todos los elementos de juicio necesarios para mejor proveer.

**Artículo 25.**- **Vencido el periodo de prueba** establecido por el Senado, **él fijará audiencia para oír los alegatos de las partes**, que podrán hablar dos veces. El Senado pasará a deliberar en sesión secreta y, posteriormente, dentro de tres días hábiles, en sesión pública dará su fallo. En esa oportunidad la votación será nominal por la culpabilidad o por la inocencia del acusado.

**Artículo 26.**- **La culpabilidad se establecerá por mayoría absoluta de dos tercios**. En caso contrario el fallo será absolutorio. La resolución pertinente se notificará a las partes y se comunicará al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 27.**- Cuando el Senado se constituya en Tribunal para el juzgamiento de sus miembros, en los casos previstos en los artículos 141 y 142 de la Constitución Nacional, el procedimiento será el establecido en este Capítulo para juzgar a Miembros de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto fuere aplicable. (VER Art.191 C.N.)

**Artículo 28.**- El Senado se reunirá en Asamblea Nacional con la Cámara de Diputados y el Consejo de Estado en los casos previstos por los artículos 179 y 221 de la Constitución Nacional. (VER Arts.234 y 289 C .N.)

En el proceso de juicio Político, se aplica **supletoriamente** la LEY 1.084/97, QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL ENJUICIAMIENTO Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS.

---o---

**LECCIÓN XVIII**

**LAS TENDENCIAS POLÍTICAS LUEGO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL,**

* **EL COMUNISMO**
* **EL FASCISMO.-**
* **EL NACIONALSOCIALISMO.**

**LAS TENDENCIAS POLÍTICAS LUEGO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.**

**La finalización de la Primera Guerra Mundial** no significó el fin de los conflictos entre los países que se habían enfrentado. Por lo contrario en las décadas de 1920 y 1930 los países capitalistas enfrentaron nuevos problemas, algunos derivados de las condiciones impuestas por los tratados de paz a lo vencidos y otros originados por la crisis financiera que, entre 1929 y 1930, afecto a las economías capitalistas norteamericanas y europeas, y por la depresión económicas que estos sufrieron durante los años siguientes.

En el **periodo de entreguerras** - el periodo comprendido entre 1918, año de finalización de la primera guerra mundial, y 1939 año en que comenzó la segunda - se desarrollaron complejos procesos políticos, económicos e ideológicos. Para comprender por que se inicio un nuevo conflicto bélico a escala mundial es necesario tener en cuenta la interacción simultánea de todos esos procesos.

**En el plano político**, el nacionalismo fue unos de los motivos de las tensiones entre los Estados europeos. Los nuevos Estados multinacionales creados en la región de los Balcanes por los tratados de paz no resultaron arreglos satisfactorios para la mayor parte de los grupos étnicos que formaban parte de ellos. En muchos casos, los límites políticos resultaron totalmente arbitrarios. Las reivindicaciones nacionalistas también cobraron fuerza en Alemania e Italia donde una gran parte de sus habitantes se sentían humillados por el tratamiento que sus países habían recibido en Versalles y la pérdida de territorios que consideraban alemanes e italianos respectivamente.

**En el plano económico**, a las dificultades para reorganizar las economías nacionales europeas después de la gran guerra y recuperar los niveles de producción anteriores a 1914 -dificultades para reconvertir la industria bélica, generar el nivel de empleo adecuado para los millones de soldados desmovilizados que volvían a la vida civil, reconstruir los campos y ciudades - se sumaron los problemas originados por la crisis sufrida por la economía de los Estados Unidos desde 1929. A partir de 1930, cada Estado europeo se concentro en encontrar soluciones para los problemas de sus propias economías nacionales.

En un mundo que resultaba cada vez mas pequeño para el gran desarrollo industrial, las grandes potencias tenían que competir fuertemente entre si para obtener materias primas y mano de obras baratas y mercados en los que colocar su producción. Francia e Inglaterra tuvieron que enfrentar, además, la competencia de Alemania e Italia. En estos países, que los tratados de paz habían dejado en inferioridad de condiciones, el capital monopólico en alianza con los regímenes autoritarios y nacionalistas nazi y fascista, se propusieron recuperar su participación en el mercado mundial.

**En el plano ideológico**, el periodo de entreguerras comprendió años de avance y consolidación en la organización del movimiento obrero. Creció incesantemente el número de afiliados a los partidos **socialdemócrata**, **socialistas** y **comunistas,** y para algunos de ellos el éxito de la revolución rusa la transformaba en un modelo de acción posible. Los poderosos burgueses y las clases medias europeas se sintieron amenazados. Teniendo en cuenta esta situación se comprende por que los gobiernos de Europa occidental - en una primera etapa - aceptaron la expansión territorial de la **Alemania de Hitler** sobre algunos estados de Europa oriental. Aun cuando el dominio de estos ricos territorios permitía a los nazis obtener materias primas indispensables como carbón, hierro y cereales, consideraron que esa expansión constituía un cordón sanitario alrededor de **Rusia socialista** y de contención de los movimientos comunista en cada nación. Así lo firmaron en 1938 en la conferencia de Munich. Chamberlain y Duladier - ministros de Gran Bretaña y Francia -, reunidos con Hitler y Mussolini acordaron la incorporación de los Sudetes - una región de Checoslovaquia - a Alemania. Hitler, por su parte, acordó las fronteras con Francia, firmo de no agresión con Gran Bretaña y declaro que la anexión de los Sudetes era la ultima reivindicación territorial de Alemania. Sin embargo, la situación se modifico cuando en septiembre de 1939 Alemania invadió Polonia. Francia y Gran Bretaña declararon la guerra a Alemania y comenzó la segunda Guerra Mundial.

La complejidad de los procesos interrelacionados que llevaron al desencadenamiento de la Segunda Guerra se hace evidente si tenemos en cuenta que, en el plano económico, el conflicto bélico significo una salida para la crisis que atravesaban las economías capitalistas industriales más importantes; y que la Unión Soviética fue aliada de las potencias capitalistas Gran Bretaña Francia y Estados Unidos, adversarios en los plano político, ideológico y económico en tiempo de paz.

**EL MARXISMO como fundamento de Estados Totalitarios a partir del Siglo XX.** El marxismo se convirtió en una doctrina económica, política y filosófica fundada por Carlos Marx. El mismo nació en Tréveris en el año 1818, de familia judía. Posteriormente emigró a París por motivos políticos y religiosos. En París conoció a Engels, con quien mantuvo una estrecha relación de amistad. Escribió varios libros muy importantes, siendo su obra más conocida “**El Capital”,** que sirvió posteriormente de base para la redacción del manifiesto “Del Partido Comunista”, llamando a todos los obreros del mundo a cambiar la estructura social capitalista. Luego emigró nuevamente a Londres, donde vivió pobre y solitario, ayudado únicamente por Engels y otros amigos fieles a su causa, falleciendo en el año 1883.

Carlos Marx organizó la **“Primera Internacional Obrera”** incitando y fundamentando la lucha obrera y la dictadura del proletariado como única alternativa de llegar al poder para así destruir el sistema capitalista injusto y lograr la igualdad social sin necesidad de explotar al hombre. Puede decirse que fue el fundador del Partido Comunista que otorgó fundamento político, social y doctrinario a la izquierda con profunda base humanista y de base social. La filosofía de Marx se llama ‘**Materialismo Dialéctico Histórico**”, y algunos de sus puntos principales son los siguientes:

**1.** La eliminación de la propiedad privada y de los medios de producción para impedir la explotación de la clase obrera proletaria, siempre más pobre, utilizados por los capitalistas, quienes son los dueños de la “plusvalía” (fruto de la venta del producto que aumentó de valor por el trabajo del obrero).

**2.** Destruidos los capitalistas, toda la propiedad de los medios de producción pasará al pueblo. Esto generará la revolución proletaria, en la cual el mismo proletariado tomará el poder.

**3.** El cambio de estructura económica injusta, hará cambiar las demás estructuras dependientes del precedente sistema económico: sistema de gobierno, leyes, familia, filosofía, arte, religión y cultura.

Este pensamiento dio origen y fundamento político a dos tipos de Estado:

**A) EL ESTADO COMUNISTA:** El “comunismo” es el régimen político y económico basado en el control total, por el Estado, de las actividades productivas y económicas, y la dictadura de gobierno por un partido Único. El “comunismo” propugna la abolición total de la propiedad privada y el establecimiento de la colectivización de los medios de producción y consumo. En la actualidad, **el “comunismo**” es indistinto del “sistema marxista de gobierno”, y ha recibido los aportes de **Lenin y Trotsk**y (en Rusia), **Mao Tse Tung** (en China) y **Ernesto “Che” Guevara** (en América Latina) (“Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”. Osorio).

El **“comunismo”** como forma de gobierno o de Estado, no existió propiamente dicho sino desde el año 1917, cuando los partidarios de Lenin a través de una insurrección popular asumen el control del Estado en Rusia, adoptando como forma de gobierno el sistema comunista e implantan la dictadura del proletariado, poniendo en práctica los fundamentos políticos, sociales y doctrinarios que sirven de base al comunismo, como ser: la abolición de la propiedad privada, el control del Estado de todas las actividades productivas, la dictadura del proletariado, entre otros. Además el comunismo es el propiciador de la lucha permanente de clases sociales.

Pero recién en el siglo XIX aparece una forma organizada de resistencia contra el capitalismo que explotaba al hombre en el auge de la Revolución Industrial, surgiendo una gran cantidad de pensadores sociales que propugnaron la reforma sustancial del Estado, cambios que se dieron recién en los primeros años del siglo XX. Así, en Rusia, luego de la Revolución bolchevique de 1917, el Zar fue derrocado y el pueblo, nutrido de las doctrinas de Marx y Engels, se sublevó contra la tiranía y la opresión de la cual venía siendo víctima por varios siglos.

Este fue el comienzo de la ascensión del Partido Comunista en el Gobierno de Rusia, instaurando así el pensamiento de sus fundadores, pero con la adición de las ideas propias de Lenin y Trotsky, ideólogos de la forma de Gobierno Comunista. Se implantó así la dictadura del proletariado, proclamándose el partido comunista heredero del marxismo, el cual, con los aportes de Lenin se convierte en marxismo-leninismo.

Finalmente hay que destacar que **las ideas y principios “comunistas”** son, en sí mismas, buenas y nobles: trabajo e igualdad para todos, que el hombre no sea explotado, que exista la verdadera igualdad de todos ante las autoridades, la paz social como resultado de la igualdad. Sin embargo, los gobernantes comunistas una vez instalados en el poder, hicieron todo lo contrario de lo que sus ideas y principios sostenían, sometiendo al pueblo a grandes sacrificios. Además de falta de libertad y seguridad practicaron el terrorismo de Estado persiguiendo a todos aquellos que no estaban de acuerdo con su doctrina o con su forma de gobierno. Ejemplo de esto lo tenemos en la misma Rusia, donde la mayoría de los fusilados, torturados y deportados pertenecía, paradójicamente, a la clase proletaria: obreros y campesinos. El Estado Comunista se **caracterizan por**:

1. La implantación de un partido único (dictadura).

2. El control absoluto de las organizaciones sociales.

3. La implantación de una Dictadura autoritaria.

4. La eliminación de la propiedad privada.

5. La eliminación de los medios privados de producción.

6. La prohibición de la libertad de cultos. (“La religión es el opio del pueblo”).

7. Restricciones a la libertad de prensa.

8. La implantación del terrorismo de Estado.

9. La falta de garantías constitucionales y de respeto a los Derechos Humanos.

10. La centralización absoluta de los poderes.

11. La incentivación del odio a la clase burguesa (capitalistas).

12. El control absoluto de todos los miembros de la sociedad.

13. La destrucción sistemática de todos los vínculos familiares, propugnando incluso la delación entre los miembros de una misma familia.

**B) EL ESTADO SOCIALISTA:** El socialismo es el sistema de organización social y política que afirma y confirma la superioridad de los intereses sociales por encima de los individuales. Además proclama la necesidad de una acción común para el mayor bienestar de la comunidad, y la plena potestad del Estado para estructurar la propiedad colectiva de los medios de producción. Esto concluye, lógicamente con la división y lucha de clases, como efecto de la desigualdad generada por el capital y el trabajo. Resumiendo, podemos definir al socialismo como una doctrina y movimiento político que propugna soluciones éticas, económicas, jurídicas y políticas a los problemas sociales y a la desigualdad de clases. Además, el socialismo proclama la intervención del Estado para conseguir sus objetivos y lograr el bienestar general mediante la transformación radical de la sociedad desde el gobierno.

**3. SOCIALISMO Y COMUNISMO.** Hay cierta confusión en cuanto a que suele considerarse al Socialismo y al Comunismo como entidades políticas idénticas. Si bien son, en apariencia sinónimos en su estructura y pensamiento, hay que destacar en primer lugar que se considera al Socialismo Ortodoxo como una etapa preparatoria para llegar al comunismo, que vendría a ser la dictadura del proletariado, propiamente dicha.

También hay que reiterar que, dentro de la ideología y pensamiento socialista, existen dos tipos de gobernantes:

1°) los que han llegado al poder por medios democráticos;

2°) los que llegaron por medio de revoluciones armadas.

Ejemplo de estos dos serían: el Gobierno Socialista de Salvador Allende, en Chile, que llegó al poder ganando las elecciones democráticas en forma contundente; y, por el otro lado, tenemos la Revolución en Cuba, donde Fidel Castro llegó al poder por medios violentos, que enfrentaron a los cubanos en una cruenta guerra civil, para en principio, implantar el socialismo y posteriormente el comunismo que hoy es de conocimiento público internacional, instaurando una Dictadura Autoritaria Personalista, poniendo en práctica la filosofía de Marx, cuyas ideas principales se citan más arriba.

Posteriormente, se consolidó el “Socialismo democrático totalmente reformado” y con otra visión del Gobierno. Como ejemplo tenemos a **Felipe González**, quien gobernó en España con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) durante la década del ‘80 siendo reelecto, y más actualmente podemos citar a **Luís Ignacio “Lula” Da Silva,** actual Presidente del Brasil, quien pertenece al Partido de los Trabajadores (de tendencia izquierdista), del cual fue uno de los fundadores; y **Tabaré Vázquez**, como Presidente de la República Oriental del Uruguay, quien triunfó en las elecciones encabezando el denominado “Movimiento Frente Amplio”, que reunía a los socialistas y comunistas. También el gobierno socialista del presidente **Ricardo Lagos, de Chile,** y el de **Hugo Chávez** en Venezuela, entre otros.

**4. EL FASCISMO. E**s la denominación del movimiento político encabezado por Benito Mussolini, que gobernó Italia entre los años 1922 y 1943. Su nombre deriva de la organización ideada por el propio Mussolini, a la que llamó “**Fasci italiani di Combattimento**”, o Grupos de Combate Italianos.

**Benito Mussolini** nació en Italia en el año 1883. Desde muy pequeño sintió en carne propia los avatares de las luchas, ya que la región en la cual nació y vivió hasta su primera juventud, era permanentemente hostigada e invadida por ejércitos extranjeros. Su padre fue un obrero de tendencia socialista y su madre una ferviente maestra católica. Al morir su padre, Mussolini fue enviado de interno a un Colegio Salesiano, de donde fue expulsado un año más tarde, por su rebe1di.

En el año 1902, egresó de otra escuela con el título de Profesor, ejerciendo esta carrera por unos años. Luego, disconforme con el trabajo, renunció y emigró a Suiza, donde pasó grandes necesidades e incluso fue arrestado. En ese país inició su tarea periodística, habiendo ya abrazado las ideas marxistas. El joven Mussolini regresó a Italia y siguió desempeñándose como periodista, llegando a ser director del diario “Avanti”, de marcada ideología socialista. Sin embargo, debido a su prédica abiertamente bélica, Mussolini fue sacado del diario y en 1914 fue expulsado del Partido Socialista por su posición favorable a la participación de Italia Primera Guerra Mundial.

En febrero de 1919, en Italia se organizó y se llevó a cabo la primera movilización comunista, en Milán. En respuesta a esto, el 23 de marzo del mismo año Mussolini, quien regresó del frente de batalla con la mentalidad totalmente cambiada y rechazando las ideas socialistas, convocó a otra manifestación y así quedó constituido el germen, la semilla de lo que más adelante sería el Fascismo: con la creación de los grupos de combate italianos. El Fascismo, como el Nacional Socialismo de Hitler, tenía una total y violenta animosidad hacia el Comunismo. Además exaltaba el nacionalismo a ultranza, hasta llegar al fanatismo político, que costó persecuciones, asesinatos, ajusticiamientos, destierros, y otras atrocidades contra los derechos humanos, practicando el terrorismo de Estado con una dictadura autoritaria y populista.

En esa época, Italia estaba convulsionada por las luchas internas, generadas en el descontento popular que producía el gobierno (Monárquico y Constitucional) del rey Víctor Manuel III, quien aparecía como un rey débil, con un Parlamento dividido. Mussolini vio la forma de sacar ventaja de esto y organizó una “Marcha sobre Roma”, al frente de sus camisas negras, como eran conocidos los escuadrones fascistas. El rey Víctor Manuel III, siguiendo las recomendaciones de sus ministros, dispuso, el 28 de octubre de 1922, un Estado de Emergencia y autorizó al ejército a salir a las calles y proceder en consecuencia, pero unas horas más tarde se arrepintió de su decisión y retrocedió en el Decreto que había firmado. El pueblo sintió en esto la muestra más elocuente de lo débil que resultaba el Rey. Cansado como estaba de los políticos tradicionales, el pueblo italiano estaba abierto al surgimiento de una política radical que propugnara verdaderos cambios.

**4.1 Ascenso al Poder de Mussolini.** Conociendo la debilidad del Rey y el desprestigio de los actores políticos de ese momento, Mussolini, quien vio su oportunidad política, empezó a organizarse políticamente, ordenando las movilizaciones populares para presionar, tomando bajo su control junto con sus seguidores los trenes y las oficinas de correos y telégrafos y cortando toda comunicación de Roma con las demás ciudades. Al anochecer del día 28 de octubre de 1922, el rey Víctor Manuel III le ofreció a Mussolini formar parte del gobierno y él aceptó a condición de que fuera designado Primer Ministro. Se iniciaron así veintiún años de dominación fascista en Italia.

Al principio de su gobierno Mussolini se mostró cauteloso, pero pronto entendió que contaba con un gran poder que centralizaba en su persona y como primera medida convocó a elecciones para “legitimar” su gobierno, donde sus principales adversarios fueron los socialistas y los comunistas. Se constituyó así en Jefe del Gobierno y, como primera medida, dispuso que sus fuerzas encargadas de mantener el orden. Los miembros de estos escuadrones, ebrios de poder, cometieron miles de asesinatos políticos en poco tiempo, siendo sus principales víctimas los miembros de los partidos Socialista y Comunista, antiguos amigos de Mussolini, así como también todas las personas que no comulgaban con su gobierno autoritario y populista.

En 1932, Mussolini cambió el Parlamento y llevó al mismo a una totalidad de legisladores fascistas. Se inició así un proceso de “alienación” del pueblo italiano, un “cambio de mentalidad” propugnado por el mismo **Duce** (nombre con el que se conocía al Jefe de Gobierno en el Estado Fascista), que tenía como principales puntos la obediencia ciega e ilimitada al Jefe y al Partido. Mussolini tomó en sus manos todo el control y la administración del Estado e implanté el militarismo en todas las áreas de actividad gubernamental, además de implantar el corporativismo social.

En el año 1933, cuando Hitler ascendió al poder, se inició un acercamiento entre él y Mussolini, cuya ideología y algunos elementos del fascismo fueron tomados por Hitler para la formación del Nacional Socialismo. Tanto Hitler como Mussolini compartían varios puntos en común en sus pensamientos: los mismos eran antidemocráticos, anticomunistas, violentos y xenófobos (predicaban un odio irracional y extremo a todos los extranjeros: judíos, polacos, árabes, etc.) Sin embargo, en los primeros tiempos Italia no compartía la política expansionista de Alemania y esto acabó distanciando en cierta medida a los dos dirigentes. La Revolución Española de nuevo unió a ambos líderes, que se pusieron de acuerdo para ayudar a Francisco Franco. Las relaciones entre el **Führer** (modificación del título dado al jefe de gobierno italiano) y el Duce se enfriaron un tanto luego que Alemania invadiera Austria. Sin embargo, pasado este “momento crítico”, en el año 1937 Italia salió de la Liga de las Naciones, por inspiración de Alemania, que invadió Checoslovaquia, mientras Italia hacía lo propio con Albania. Mussolini y Hitler firmaron un Acuerdo al cual el Führer dio el nombre de “Pacto de Acero” y “Eje Berlín-Roma”. Una de las cláusulas de este Tratado, exigía que, si uno de los Aliados entraba a la Guerra, el otro lo apoyaría con toda su fuerza militar.

**4.2 Decadencia y caída del Régimen Fascista.** En el año 1939 Alemania inició su política de invasiones e Italia la siguió, sin tanto éxito. En 1940, Italia invadió Grecia, pero los ejércitos fascistas fueron obligados a batirse en retirada por el pequeño pero indomable ejército griego. Hitler debió salvar el honor del “Eje de la Vergüenza”, y envió tropas para enfrentar a los griegos, pudiendo, al fin, el ejército alemán hacer lo que el pésimo estratega Mussolini no había podido. En el año 1942, el ejército soviético tenía el control en el frente oriental, mientras que los norteamericanos y los británicos habían desembarcado en África produciendo grandes bajas a los ejércitos de Italia y Alemania. Además, en ese año el fascismo enfrentaba huelgas generalizadas, dado el gran descontento popular, producto de las desastrosas campañas de invasión, las muertes en masa de miles de hombres (jóvenes y adultos), la paralización de las empresas y de la industria, la miseria que había llegado incluso a la clase “burguesa”, y las noticias cada vez más desalentadoras del frente de operaciones, todo ello a más del cansancio que generaba el régimen de terror impuesto por Mussolini.

En 1943, Roma es bombardeada por primera vez y el Gran Consejo Fascista aparta a Mussolini del poder, siendo detenido y conducido a una prisión de máxima seguridad. Hitler, cuya intención era demostrar a los italianos que el fascismo no estaba muerto, planea y concreta exitosamente la fuga de Mussolini, quien escapa y luego funda un nuevo partido que no tiene éxito, porque tanto él como sus compañeros son celosamente vigilados por los alemanes, quienes no iban a permitir que Mussolini tuviera una acción independiente. Además el pueblo ya no lo apoyaba en sus intentos de llegar al poder, debido a las grandes necesidades sociales por las que atravesaba. Culpaban a Mussolini de la desgracia que había caído sobre Italia y deseaban poner fin a una guerra que ya les estaba costando millares de vidas humanas y cuantiosas pérdidas económicas.

**4.3 Caída de Mussolini.** Entretanto, había asumido el gobierno el mariscal Badoglio y luego de desterrar a todos los fascistas, firmó un Acuerdo de Paz con los Aliados. En octubre de 1943, cuando el mariscal Badoglio, ya en el poder, declara la guerra a Alemania, Mussolini intenta un acercamiento y cambia nuevamente su política, pretendiendo un pacto con los socialistas, quienes ni siquiera consideraron la propuesta. En noviembre de 1943, Mussolini, en su desvarío y aferrado a sus prácticas violentas, realizó “en la llanura” una parodia de juicio en la que condenó a muerte a un grupo del Consejo Fascista, que lo había apartado del poder.

Entre los años 1944 y 1945, los partisanos (guerrilleros italianos, de tendencia socialista, en su mayoría, contrarios al fascismo y al nazismo, que conformaron el “movimiento de resistencia” durante la Segunda Guerra Mundial) controlaban casi todo el territorio de Italia y tenían órdenes estrictas de no dejar escapar a Mussolini. El 27 de abril de 1945, Mussolini, su amante, Clara Petacci, y otros colaboradores, intentaron escapar de Italia disfrazados de soldados alemanes que, para ese momento, huían del territorio italiano. Sin embargo, en un puesto de control partisano son descubiertos y llevados a la cárcel.

Al día siguiente, Mussolini, Clara Petacci y los demás compañeros de fuga fueron fusilados y sus cadáveres fueron conducidos hasta Milán, donde fueron colgados de los pies en una plaza pública como señal de humillación, permaneciendo varios días en ese lugar, como ejemplo del fin que esperaba a los dictadores, que abusaron del poder en forma brutal e indiscriminada. Su cadáver luego permaneció oculto durante más de doce años, hasta que se lo entregaron a su legítima esposa, siendo sepultado cerca de donde descansaban sus padres, en el cementerio de su pueblo natal.

Así termina la historia de Benito Mussolini, fundador y líder de uno de los movimientos políticos totalitarios más violentos que el mundo registra, movimiento que desapareció políticamente de Italia luego de su fusilamiento y de la encarnizada persecución desatada contra sus partidarios y colaboradores.

**4.4 Ideología Fascista.** La ideología fascista mantiene la supremacía del Estado por sobre el individuo, limitando todo derecho del mismo, pretendiendo con ello representar la unión y la fuerza de una nación. El lema del Fascismo, proclamado por el mismo Mussolini, es: “Todo dentro del Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado”.

El ciudadano, para el fascismo, es tan solo un servidor del Estado y no tiene más derechos que los que “graciosamente” quieran concederle el jefe de Gobierno. Además, el pueblo debe obediencia absoluta y respeto al Jefe (Duce), quien, por otro lado, tiene en sus manos la suma de todos los poderes públicos, además tiene la última palabra en el manejo discrecional de la “cosa pública”.

El fascismo propugna también un nacionalismo a ultranza, exaltando en grado sumo la fidelidad y la sumisión a las órdenes del Jefe Político.

Ahora bien, en cuanto al tipo de gobierno, propugna la creación de un Estado Absolutista, que “encarna y representa a la nación, con poderes especiales para gobernar”. También considera que la mejor forma de gobierno es la centralización del poder con el fin de acelerar los cambios sociales. Además, rechaza la existencia de otros partidos políticos, aunque sí considera conveniente y necesaria la agrupación de la sociedad por estamentos, llamando a esto “corporativismo”. De allí que, durante el gobierno fascista en Italia, las “corporaciones” de comerciantes, obreros, empresarios, etc., alcanzaron gran popularidad y, además, los representantes de los mismos pasaron a formar parte del Consejo de Estado, subordinados al jefe de Estado.

Además de su ideología totalitaria (de Derecha), el fascismo es absolutamente antimarxista, aunque mega igualmente la competencia liberal. El fascismo fue eminentemente violento e irracional, ya que una de las consignas de los activistas de este partido era “la eliminación de todo adversario, porque es un enemigo del pueblo”. Las características del Fascismo son los siguientes:

1• Propugna la creación de un Estado absolutista.

2• Es antidemocrático, antisocialista y antimarxista.

3• Es autoritario y exageradamente nacionalista.

4• Es contrario al pluralismo ideológico y político.

4• Limita los derechos civiles de la población

5• Considera al individuo como un “servidor del Estado”.

6• Propugna el corporativismo según sus profesiones.

7• El Duce (jefe político) tiene la última palabra en el manejo de la cosa pública.

8• Es violento y arbitrario, propugna la “eliminación total” de sus adversarios.

9• Existe una identificación entre Estado, Gobierno, Partido y Ejército.

4. **EL NACIONAL SOCIALISMO EN ALEMANIA**

4**.1 Nazismo.** El término es una contracción de las palabras Nacional Socialismo, que se originaron del nombre del Partido Obrero Nacional Socialista, fundado en Munich, en 1919, por un obrero alemán de nombre **Antón Drexler.** Al momento de la fundación de este Partido, Adolf Hitler (nacido en Austria el 20 de abril 1889 en el seno de una oscura familia de clase media), fue una especie de “agente secreto” de la policía alemana, cuya misión era infiltrarse en los movimientos políticos y sociales. Síu embargo, posteriormente descubrió su inclinación política, se incorporó al Partido Nacional Socialista que en breve tiempo se hizo cargo di la dirección política del movimiento, desplazando de la conducción al mismo **fundador del Partido, el alemán Drexier**.

Hitler quedó solo antes de los veinte años. Sus padres murieron y él debió enfrentarse al desafio cotidiano de la supervivencia, que vencía con pequeños y mal pagados trabajos. Nunca tuvo caudal propio y la miseria en la que pasó sus primeros años de juventud lo marcaron para siempre: dormía en los bancos de las plazas, se refugiaba en los asilos para indigentes durante el invierno y sobrevivía de lo poco que pudiera conseguir para alimentarse, trabajando de estibador, como vendedor de comercios y de postales en la vía pública.

Más tarde, ingresó a una Escuela Dramática con el fin de instruirse y llegar a ser actor de teatro y en muy poco tiempo demostró sus capacidades y la aptitud que poseía. No obstante, abandonó sus estudios por dos motivos: el primero relacionado a su irresponsabilidad y desidia y el segundo referente a sus condiciones económicas, las cuales nunca habían mejorado. Era la época de la preguerra, cuando el ambiente se estaba caldeando en Europa, por acción de los comunistas, por un lado, y de los conservadores por el otro.

Estallada la Primera Guerra Mundial, luego del asesinato del archiduque Francisco Fernando, en Sarajevo, Hitler se enrola como voluntario en el ejército alemán y participa en las acciones junto con el ejército bávaro. Luego, la derrota militar de Alemania en la Primera Guerra Mundial, la implantación de gobiernos comunistas en Rusia y en otros países europeos, el **Tratado de paz de 1919 (la Paz de Versalles),** las manifestaciones de descontento popular y otros eventos de la época, hacen que Hitler, a la sazón un hombre de casi treinta años, se decida a ingresar a la escena política, con el fin de “enderezar” las cosas según sus conceptos.

Adolfo Hitler era, para esa época, una de las personas más nefastas, transitando la senda política a través del populismo y la exaltación nacionalista con el fin de ir escalando y llegar al poder para conseguir todos sus objetivos; era un elocuente orador que sabía adaptarse a las circunstancias y al tipo de auditorio que tenía frente a él y, en la mayoría de los casos, después de cada acto conseguía adeptos fanáticos para sus objetivos políticos.

Hay que resaltar también que cuando Hitler era un simple ciudadano desconocido para los demás habitantes, él, en forma solitaria, se presentaba en las fábricas donde existían cierta cantidad importante de obreros, así como en los bares de los barrios, y allí improvisaba sus magníficos discursos llenos de fanatismo, populismo y nacionalismo.

A pesar de su encendida oratoria, su discurso populista y su aparente entrega a las masas, él en realidad detestaba a todo lo que representara el populismo, odiaba a los líderes sindicales, a los políticos socialdemócratas y toda esa ideología, que le era ajena. Odiaba igualmente la apatía y el conformismo de los pequeños burgueses, preocupados más por sus negocios y por sus personas que por el engrandecimiento del país. No estaba de acuerdo con las instituciones democráticas y era violentamente racista y antisemita, rechazando de plano la teoría de la igualdad de las razas. Mientras se encontraba en Viena, empezó a soñar con un Gran Reich unido y sembró las bases de su política de “Solución Final”, que más tarde aplicaría contra los judíos, polacos, negros, católicos, comunistas y, en general, contra quien no fuera de raza aria y no estuviera plegado a los designios del “Glorioso Führer”, conductor del Partido Nacionalsocialista Alemán.

Es por esta época que Hitler conoce a **Antón Drexler**, obrero metalúrgico sin muchas habilidades para la política, pero líder de un movimiento que, se decía, era el único que podría aglutinar a los alemanes y llegar al poder desplazando a la vieja oligarquía. Drexler, a pesar de su notoria incapacidad de conducción de un partido de tales características, hacía un buen trabajo apoyado más que nada por ciertos sectores de la sociedad, inflamado en esos momentos por todos los acontecimientos que sumían a Alemania en una postración moral y económica. Hitler se da cuenta de inmediato de las inmensas posibilidades que existían en el Partido fundado por Drexler y se enrola en sus filas, empezando, gradualmente, a ganar espacio dentro del mismo hasta desplazar del poder partidario al mismo fundador y a su grupo político.

A resultas de una reunión multitudinaria convocada por Hitler, en 1920 nace oficialmente el Partido Nacionalsocialista Alemán de los Trabajadores (Nazismo), y se elabora su primera insignia y bandera: una cruz gamada (svástica) negra, en un circulo blanco, sobre un fondo rojo. El fondo rojo indicaba la ideología del partido, el círculo blanco su nacionalismo y la svástica negra su “misión de lucha por la victoria del hombre ario”. Más tarde, el propio Hitler diseñaría el estandarte de las fuerzas nazis, inspirado principalmente en los estandartes romanos, llevados por las legiones al frente de cada grupo, como símbolo de poder Imperial.

En 1923 se produce un fallido golpe de Estado contra la República de Weimar, del cual Hitler fue uno de los responsables, ya que tenía el deseo de acelerar el cambio debido al descontento generalizado por la cuantiosa pérdida de la Primera Guerra Mundial y a la cada vez más extensa crisis económica. El resultado: el golpe es abortado, y el partido de Hitler es declarado fuera de la ley. Hitler es condenado a cinco años de cárcel, aunque en realidad solo pasó nueve meses en prisión y fue durante este período que redacta un manuscrito que más tarde se convertirá en su “testamento político”: “Mein Kampf” (“Mi Lucha”).

En esta obra Hitler dejó plasmado todo su pensamiento político y especialmente el profundo odio y desprecio que sentía hacia los judíos, a quienes hacía culpables de todas las desgracias que soportaba Alemania.

**5.2 Origen del Partido Nazi.** Durante sus primeros años, el partido nazi no tuvo mayor trascendencia ni representatividad en Alemania, pero, con el correr del tiempo, se fue fortaleciendo ante el descontento generado en el pueblo luego de la Primera Guerra Mundial, especialmente en lo concerniente al Tratado de Versalles, firmado por los países integrantes de la Alianza con los de la **Entente** (países que integraron el bloque que fue vencido), en el Palacio de Versalles, París, Francia, en el año 1919.

Por el Tratado de Versalles se impusieron condiciones que Alemania consideró “exageradas”, aceptando como una “sentencia” los términos de dicho tratado. Cuando el pueblo conoció las cláusulas del Tratado, reaccionó con sorpresa e indignación, porque la propaganda gubernamental había hecho creer que el ejército no fue vencido, sino que se retira para terminar la guerra. Esta estrategia fue para librarse de la represalia política del pueblo; el Gobierno alemán culpó posteriormente a los aliados por la imposición del Tratado de Versalles a Alemania, indicando que lo que aquellos habían hecho se convertía en “un trato cruel e inhumano” hacia la nación germana.

Entretanto, Alemania estaba convulsionada por las manifestaciones y el descontento popular y el crecimiento de los grupos de izquierda que intentaban llegar al poder. En ese ambiente político enrarecido, asume el puesto de canciller **Federico Ebert**, de tendencia socialista pro-occidental (socialista moderado), cuya idea principal era mantener el régimen parlamentario, a lo que se oponía el **“ala dura”** del socialismo, cuyos representantes deseaban instaurar la dictadura. Esto generó una división en las filas del socialismo, triunfando el sector moderado y generándose luego una violenta purga que dejó como resultado miles de muertos, entre ellos los principales referentes del “ala dura” del socialismo.

Esta situación anormal hizo que la influencia militar creciera en Alemania y, en noviembre de 1919, se convocó a elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. La misma elaboró la llamada Constitución de Weimar, considerada una de las primeras Constituciones que incorporaba el factor social a sus prescripciones. La Constitución de Weimar establecía una Democracia Parlamentaria.

Sin embargo, el gobierno que promulgó esta Constitución fue muy inestable y los mismos postulados constitucionales habían sido elaborados no como resultado final de un proceso gradual de cambio, sino como una concepción de ciertos dirigentes que actuaron a espaldas de los intereses de la Nación, con el propósito de satisfacer las demandas sociales de los habitantes, cada vez más pobres, descontentos y sin defensas. Esta pésima conducción política dio como consecuencia el enfrentamiento permanente de la sociedad en dos bandos en Alemania que, según mencionan las crónicas, en las elecciones de 1933, el Partido Comunista obtuvo un total de seis millones de votos, cifra nunca igualada hasta ese momento en Alemania, lo que preocupó a los empresarios, millonarios y a la derecha en general. Hay que recordar que en ese tiempo había una efervescencia comunista en toda Europa, por el ejemplo de la Rusia Comunista y su llamado internacional a tomar el poder en todo el mundo.

Fue con este ambiente político que Adolf Hitler comenzó a intensificar su carrera política, con el partido nazi. En el año 1920 dio a conocer al pueblo un programa de gobierno de veinticinco puntos, que denotaba el dualismo existente dentro del mismo partido. Por un lado se proclamaba nacionalista y antisemita (culpando a los judíos y responsabilizándolos de todas las desgracias de Alemania y hasta del mismo Tratado de Versalles, y proclamando la superioridad de la raza aria) y, por el otro, presentaba una acentuada tendencia socialista, no exenta de un tinte dictatorial que dejará ver a partir de 1933.

Sin embargo, la supuesta tendencia socialista de su programa de gobierno muy pronto quedó en el olvido, ya que Hitler sentía verdadera animosidad hacia el proletariado y lo único que pretendía con estas falsas declaraciones era aglutinar la mayor cantidad posible de adherentes en torno a su partido, para, posteriormente, dedicarse por completo a actuar conforme a su voluntad. Pero para ello también era necesario conquistar las voluntades de quienes iban a acompañarlo y sostener su gobierno. De allí que no resultó raro encontrar a personas de las más diversas extracciones y tendencias, dentro del movimiento nazi y durante sus primeros años. Socialistas conocidos; ex oficiales como **Goering, Hess y Róhm;** intelectuales como **Goebbels y Rosenberg** fueron los primeros militantes y los más importantes del partido nazi.

**5.3 La ideología Nazi.** De acuerdo con una biografía de Adolf Hitler, escrita por **Alan Bullock**, en el año 1922, aquel pronunció un discurso en el que expresaba su particular y personalísimo concepto sobre el socialismo. Decía: “***Todo aquel que está preparado para adoptar la causa nacionalista a tal grado que no-sepa de un ideal más elevado que el bienestar de su patria, aquel que comprenda que nuestro himno (...) significa que nada en este mundo supera a nuestra Alemania (...) ése es un socialista”***. Como puede verse, el “socialismo” proclamado por Hitler tenía más puntos en común con el fascismo de Mussolini que con el materialismo dialéctico de Marx.

El principal componente ideológico del nazismo fue el antisemitismo, y el racismo proclamado por Alfred Rosenberg, quien, a su vez, lo había perfeccionado de **Arthur de Gobineau y Houston Stewart Chamberlain,** estos dos últimos de nacionalidad francesa e inglesa respectivamente. De acuerdo con lo sostenido por la doctrina nazi, la raza aria era una raza superior y su función era la de repoblar la Tierra con superhombres, eliminando a todas aquellas razas “impuras e inferiores”, entre las que se encontraba la raza judía. Rosenberg indicaba que la raza aria se encontraba en los orígenes de toda civilización con superioridad, manifestaba que el individuo debe estar subordinado al cuerpo social, considerando al hombre únicamente desde su aspecto biológico. Esta doctrina se contrapone con el humanismo, al que considera decadente. Hitler, según la doctrina Rosenberg, es la “manifestación auténtica y pura de la raza y posee todas las características y virtudes germánicas: valor, fuerza, inteligencia, destreza, integridad, carácter, patriotismo y nacionalismo” (como puede verse, el fanatismo y la adulonería de Rosenberg son notorios. A consecuencia de esto fue fusilado al culminar la Segunda Guerra Mundial). Los nazis hicieron de la raza un elemento político y la sostuvieron para convencer a los alemanes y atraparlos en una guerra criminal y genocida, en forma irresponsable y sin medir las consecuencias que sus acciones traerían al mundo.

Este “concepto racial” originó la formación y ejecución de distintos planes, todos ellos centrados en fortalecer la raza y hacer a los arios dominadores del mundo. La raza y la nación necesitaban hombres étnicamente puros, y para conseguir ello era necesario descartar las antiguas ideas morales, tal como la familia. Para los nazis, era moral todo lo que contribuía al engrandecimiento de la patria, por lo que no importaba que los hijos fueran legítimos o no, sino que fueran racialmente puros. Hitler decía: ***“El Estado debe encargarse de propiciar el nacimiento de hijos hermosos y fuertes, al mismo tiempo que suprimir a los débiles y defectuosos, mental o físicamente”***. Además, los judíos representaban para los nazis “un complot internacional”, habiendo, incluso, creado el marxismo (Carlos Marx era descendiente de familia judía) y siendo los principales responsables del Tratado de Versalles y de la situación por la que atravesaba Alemania con posterioridad a la Primera Guerra Mundial. Para afirmar estas ideas, los nazis recurrieron a una obra apócrifa del siglo XIX, que había servido para fundamentar la persecución que en Rusia habían sufrido los judíos durante la época zarista. La obra, titulada “**Protocolos de los Sabios de Sión”** hablaba de un supuesto plan para **dominar el mundo.** El resultado de este antisemitismo desató el mayor genocidio del mundo, donde perdieron la vida más de seis millones de personas, propiciado por el gobierno de Hitler.

Sin embargo, el antisemitismo y el racismo no fueron más que una distracción para ocultar los verdaderos propósitos y motivaciones del régimen. Y, como encajaban perfectamente en la situación de Alemania de los años ‘20 y principios de los ‘30, sirvieron para que la mayoría de la población se adhiriera a la causa de Hitler. Alemania vivía, por ese entonces, la mayor recesión económica de su historia, con una clase media empobrecida y más de siete millones de personas sin trabajo, sin techo, sin pan. Las instituciones surgidas de la Constitución de Weimar eran inestables y el comunismo amenazaba con llegar al poder.

**5.4 Ascenso al Poder.** A fines de la década del ‘20 se realizó la elección en la cual el Partido Nazi obtuvo solamente 12 bancas en el Parlamento (Reichstag). Pero en 1932, con sucesivas elecciones, la popularidad alcanzada por los postulados de Hitler era tal que los escaños obtenidos llegaron a 230. Sin embargo, dada la división interna que surgió en las filas del nazismo, el presidente Hindenburg anuló las elecciones y convocó a nuevos Comicios, donde el número de bancas obtenidas se retrajo en un pequeñísimo porcentaje: el Partido Nazi obtuvo solamente 196 escaños. Hindenburg nombró canciller al general **Von Schlescher**, quien intentó eliminar a los nazis, sin conseguirlo. Y cuando quiso nuevamente disolver el Parlamento, **Hindenburg** no lo autorizó, por lo que el general Von Schlescher presentó su dimisión.

En agosto de 1934, fallece el presidente Hindenburg y Hitler, canciller de Alemania, pasa a asumir sus funciones como Presidente de la Nación. **El Führer** había alcanzado el poder absoluto e impuso entonces juramento de fidelidad a todos los grados: todos, ministros, jueces, militares, parlamentarios, fueron obligados a jurar: “Juro por Dios este santo juramento: otorgaré mi incondicional obediencia al Führer del Reich del Pueblo alemán, Adolf Hitler, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y estaré dispuesto como un bravo soldado a entregar mi vida en cualquier momento por este juramento”. El 19 de agosto, el pueblo alemán fue invitado a aprobar mediante plebiscito la subida al poder (total) de Hitler como Canciller del Reich y Presidente de Alemania. Hitler obtuvo el noventa y cinco por ciento de los votos. El gobierno nazi había recibido la confirmación del pueblo en votaciones poco transparentes y nada creíbles.

La economía alemana, entretanto, seguía creciendo a ritmo vertiginoso, pero su crecimiento y su producción se basaban en la industria pesada, especialmente en la producción de material bélico. Los precios se elevaron, pero se mantuvieron bajos los salarios, sin que los obreros pudieran protestar porque los sindicatos libres se habían disuelto y eran perseguidos por el gobierno. Este incremento de la actividad industrial hizo que, en el año 1939, Alemania tuviera una tasa de desempleo de 0%, ya que ningún obrero estaba sin trabajo por el volumen de producción que existía. Sin embargo, este desarrollo llevó consigo una creciente inflación, ya que no fue planificado; pero Hitler se preparaba así para la Segunda Guerra Mundial.

Durante el régimen nazi, el capitalismo se hizo más poderoso y dominante, concentrándose aún más los monopolios que ya existían en la República de Weimar. La intervención nazi fue solamente a los efectos de asegurar la existencia de esos monopolios, pero permitió la libertad económica en actividades menores. La agricultura se resintió como consecuencia de la desmesurada importancia que se dio a la industria “pesada”, lo que desembocó en el desabastecimiento alimentario a la población que rápidamente Hitler solucionó, dándole más atención y subsidio a los agricultores.

En cuanto a su política externa, Alemania nazi fue implacable: las ansias expansionistas y el espíritu imperialista del “Führer” dieron como resultado las numerosas invasiones que se registraron a los territorios vecinos, a partir del año 1937, con la invasión a Checoslovaquia, seguida por la invasión a Austria, tierra natal de Hitler, en 1938. A partir de este momento, no hubo forma de detenerlo. En 1939, luego de la anexión de **Danzig** (actual Gdansk, en Polonia, ciudad que había sido declarada “libre” por el Tratado de Versalles), invadió Polonia, y eso desencadenó la guerra. Fue durante este período de tiempo que Hitler utilizó con mayor eficacia la llamada “**blitzhrieg”** o “guerra relámpago” con la cual lograba la total dominación de sus enemigos, privándolos de capacidad de reacción, por la sorpresa y la violencia con la cual se desarrollaba su estrategia de guerra.

El sustento ideológico de esta campaña era la necesidad de lo que Hitler denominó “Espacio Vital”: un Reich unido debía tener un espacio donde desarrollar sus actividades, libres de injerencia externa y libre de elementos nocivos para sus fines y para su raza. Por este motivo, Hitler empezó invadiendo los territorios vecinos, ya que eso le permitiría iniciar su política de espacio vital. En esos días el eslogan que recorría las calles y que definía muy bien el sentir nazi era: “**Un pueblo, un país, un Jefe”** (“Ein volk, ein reich, ein Führer”).

Además, se planificó una despiadada campaña de persecución contra los judíos, encerrándolos en “ghettos” (especie de “barrios cerrados” en los que se hacinaban miles de personas en un reducidísimo espacio, siempre bajo la vigilancia de los escuadrones de Hitler) o en campos de concentración, realizando con ellos experimentos médicos atroces, haciéndolos trabajar como esclavos o simplemente asesinándolos a sangre fría en las calles de Polonia, Alemania y otros países ocupados. De esta persecución, preconizada en sus discursos y en su obra “Mein Kampf’, quedaron seis millones de judíos muertos (la mayoría en las cámaras de gas de los campos de concentración) y más de dos millones de mutilados, heridos, deformes, huérfanos, abandonados, debilitados en su salud física y mental. Esta es la más atroz realidad de la Segunda Guerra Mundial y la más cruel y sanguinaria aniquilación de una raza humana que la historia recuerde hasta el momento.

Posteriormente, Hitler al sentirse traicionado ordenó una despiadada matanza de sus más cercanos colaboradores: todos los que no compartían su “nueva visión del mundo” eran sacrificados a los intereses del dictador. La primera de estas “purgas” fue conocida como “La Noche de los Cuchillos largos” o “Noche de San Bartolomé” y en ella perdieron la vida a manos de sus propios camaradas y por orden de Hitler, todos los oficiales de las SA que habían colaborado con él desde el primer momento. Puede decirse que éste fue un rasgo del carácter de Hitler que nació de su convivencia primera entre personas al margen de la ley. A lo largo de su vida, Hitler no demostró tener la menor lealtad a sus compañeros, actuando con una falta de escrúpulos total. Mandó ajusticiar a casi todas las personas que lo apoyaron y acompañaron en sus primeros años y para encubrir estos homicidios los acusó públicamente de “traidores” y “comunistas”, en un intento de demostrar al pueblo que él no tendría piedad con quienes actuaban contra los “sagrados ideales del Reich”, aún cuando éstos fueran sus propios amigos y camaradas.

Sin embargo, Hitler no contaba con la franca oposición de los países occidentales: Francia, Inglaterra y Estados Unidos, junto con la imbatible Unión Soviética, conformaron un Frente Unido para enfrentar las pretensiones imperialistas y totalitarias de Alemania e Italia. Por otro lado, **Japón,** quien inició la guerra contra los Estados Unidos de América con el **ataque a Pearl Harbor** el 7 de diciembre de 1941, también se había sumado al “Eje de la Vergüenza’

**5.5 Caída del Nazismo. Fin De Hitler.** Durante los años 1943 y 1944, el ejército alemán sufrió numerosos reveses en la guerra. Internamente la popularidad de Hitler decrecía rápidamente y algunos de sus más fervientes seguidores buscaban escapar secretamente de Berlín y refugiarse en los países vecinos, donde se ponían a salvo de las persecuciones que desataba el casi extinto Partido Nazi por no aceptar la continuidad de la guerra.

Para enero del año 1944 se habían llevado a cabo más de seis intentos de asesinato contra Hitler, ninguno de los cuales dio resultado positivo. El último complot fue el de julio de 1944, también fallido, que dio como resultado una terrible masacre: más de cinco mil personas fueron detenidas, salvajemente torturadas y ajusticiadas con extrema crueldad, llegándose incluso a matar a familiares de los supuestos conspiradores, cuando éstos no podían ser localizados. Como muestra de la crueldad con la que procedía Hitler, comentemos que algunos oficiales nazis, amigos suyos y co-fundadores del Partido, para que su muerte fuera lenta y dolorosa, fueron ahorcados con cuerdas de piano; mientras que a otros se les colgaba de un gancho de carnicería, perforándoles el cuello y dejándolos pender en el aire. Todas estas ejecuciones eran realizadas en presencia de los familiares de las víctimas, de los Altos Mandos del Ejército, del Partido y del pueblo, como forma de escarmiento y temor.

¿Por qué los propios partidarios de Hitler deseaban, a toda costa, desembarazarse de él? Porque era la única solución que veían para terminar con una guerra que, de por sí, ya estaba perdida, y que, si aún continuaba, era simplemente por la locura megalómana de Hitler, a quien ya no le interesaba el hambre ni las necesidades de su pueblo, ni el descontento de su ejército, ni los consejos de sus oficiales, llevando así a la ruina total a Alemania, convirtiéndola también en víctima de los nazis.

Pero, finalmente, fue la obsesión de vencer a Rusia la que destruyó definitivamente a Hitler y al nazismo. Subestimó el poder bélico de Estados Unidos y Rusia y se vio envuelto en una guerra en dos frentes. Las fuerzas alemanas, agotadas por el tiempo y el cansancio, por el hambre, la fatiga, la falta de incentivo y estímulo, y el deseo de los soldados de dejar todo y volver a casa con sus familias, despojados del fanatismo inicial, no resistieron los continuos asaltos de los Aliados. En este punto debemos mencionar que el orgullo y la soberbia de Hitler lo llevaron a cometer el mismo error histórico que costó a Napoleón Bonaparte el ser derrotado en las heladas tierras rusas: no contó con el invierno o lo subestimó en tal grado que finalmente le fue imposible continuar su marcha y debió ordenar que sus tropas se retiren, lo que les resultó doblemente nefasto al verse cortada sistemáticamente su retirada por las guerrillas formadas por las fuerzas rusas, que diezmaron al ejército alemán, como lo habían hecho cien años antes con el ejército francés de Napoleón.

Para enero de 1945, los soviéticos sitiaban Berlín y Hitler se encontraba refugiado en su bunker, junto con sus últimos partidarios leales y su amante, **Eva Braun.** Vivió en ese sitio durante algunos meses, intentando desesperadamente revertir una situación que no tenía vuelta atrás. Finalmente, el 29 de abril de 1945 dictó su última voluntad y, al día siguiente, a las 03:30 horas, se suicidó de un disparo en la sien. Eva Braun, con la que Hitler había contraído matrimonio una hora antes, se envenenó. Por orden del mismo Hitler, dada unos minutos antes de su muerte, los cadáveres fueron arrojados a una fosa poco profunda y rociados con gasolina, para luego ser quemados, sin que los esqueletos pudieran ser identificados. Los motivos de esta determinación tan drástica tal vez puedan ser hallados en las humillaciones y vejaciones y el fusilamiento que sufrió unos días antes su aliado Benito Mussolini. Hitler, espantado ante la posibilidad de padecer lo mismo, decidió quitarse la vida y ser incinerado, porque, según creía él, de esa forma su muerte tendría las características de una “inmolación

gloriosa” por su causa y sus ideas. Pero su suicidio fue más bien por cobardía y por miedo de enfrentar la justicia, y responder por sus múltiples crímenes.

Posteriormente, algunos partidarios de Hitler quedaron aún intentando negociar con los soviéticos, pero como estas negociaciones fracasaron, se dieron a la fuga (como **Martin Borman**), o se suicidaron, asesinando previamente a toda su familia (como Joseph Goebbels, hombre de extrema confianza de Hitler yjefe de la Propaganda Nazi).

Finalmente, el 7 de mayo de 1945 se firmó en la ciudad francesa de Reims la rendición incondicional de las tropas alemanas. La Segunda Guerra Mundial había terminado y el Partido Nazi fue eliminado, aun cuando sus activistas continuaron por un cierto tiempo en libertad, hasta que fueron capturados y condenados a penas de muerte en los famosos **Juicios de Nüremberg**. **Ese fue el fin del Nazismo y de su ideólogo, Adolf Hitler, el “Führer”**.

A modo de anécdota final, indiquemos que, cuando Adolf Hitler murió, no se conocieron descendientes suyos y tampoco fue encontrada jamás ninguna cuenta bancaria ni propiedades inmuebles de ningún tipo, ni en Alemania ni en el extranjero, a su nombre o a nombre de su amante. Esto no significa que su entorno no haya incurrido en saqueos a las arcas del Estado. Parecería que Hitler fue un hombre honesto, pero criminal y autoritario, cuya única ambición era el poder, lo que no le impidió robar el dinero público y privado (de los particulares) de aquellas naciones o territorios que anexionaba u ocupaba militarmente, ya que esos eran los fondos que sostenían sus campañas y todo su movimiento militar.

La locura bélica y homicida de Hitler había costado al mundo cincuenta y tres millones de vidas humanas; varios millones más de personas sin hogar, sin familia, sin bienes; también varios millones de seres humanos con profundas cicatrices sicológicas y menoscabos físicos; e incontables pérdidas materiales. En tan solo doce años, el Partido Nazi consiguió el control total del Estado, creó el Tercer Reich, destruyó la paz mundial y se desintegró a sí mismo, a un precio demasiado alto para el mundo. La magnitud de su caída lo borré de la faz de la tierra.

Empero, el nazismo podría ser considerado como un fenómeno político y social. Además resultaría absurdo referirse a él como si hubiera sido solamente Hitler quien condujera la guerra y los trenes de deportación, torturase a las personas, fusilase a los judíos o los asesinara en las cámaras de gas. El nazismo significó la corrupción y la degradación del espíritu humano, encarnados en los sicarios del “Führer”; pero los alemanes no son los únicos sujetos a este peligro: el mismo subyace en el espíritu humano y resurgirá donde sea que alguien se crea superior a los otros por su raza o su color, sea en Europa, África, o América. La esencia del nazismo se encuentra en todo país o institución en la que los hombres detenten un poder absoluto, arbitrario y autoritario.

El nazismo sobrevivirá y resurgirá, salvo que la humanidad recuerde siempre la sangrienta lección que le diera la Alemania de los años ‘30 y ‘40; pero podrá conjurar el peligro mientras recuerde que cada hombre es personalmente responsable de lo que la historia escriba sobre la valentía de un pueblo que supo defender su libertad. Las **principales características del Nazismo** son:

1• Es antidemocrático, liberal, anticomunista.

2• Exalta en grado sumo el nacionalismo.

3• Propugna el antisemitismo y el racismo.

4• Proclama la superioridad total de la raza aria.

5• Concentra toda la autoridad y el Poder en una sola persona.

6• Impone una dictadura populista.

7• Exige absoluta obediencia y juramento al Führer (líder).

8• No respeta la ley ni los derechos humanos.

9• Tiene un marcado matiz imperialista.

10• Propugna la teoría del “Espacio Vital”, y la utiliza como fundamento a las invasiones a territorios vecinos.

----o-----

**LECCIÓN XIX**

**CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD:**

* **ANTECEDENTES EUROPEOS, ASIÁTICOS, AMERICANOS Y PARAGUAYOS:**
* **JUS SOLI, JUS SANGUINI.-**
* **LABORANIS, NATURALIZACIÓN DE EXTRANJEROS. Y LA**
* **CONSERVACIÓN DE LA NACIONALIDAD DE ORIGEN.-**
* **LA DOBLE NACIONALIDAD.**

**CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD: ANTECEDENTES EUROPEOS, ASIÁTICOS, AMERICANOS Y PARAGUAYOS:**

La más elemental definición de un Estado combina sus elementos esenciales, que son una población, asentada en un territorio, organizada políticamente. Es decir, para que exista un estado no sólo es necesario existencia de un territorio con un sistema de organización política, sino que por sobre todo que exista un pueblo asentado en el mismo, integrado por personas que gozan de derechos y tienen obligaciones.

Por ello entre los elementos fundamentales de la organización política del Estado, está el estatuto de las **personas**, el cual se refiere, por una parte a los **nacionales**, quienes además pueden ser ciudadanos al corresponderle el ejercicio de los derechos políticos, y por la otra, a **los extranjeros**; clasificación que deriva de la existencia o no del vínculo jurídico esencial que tienen las personas con el Estado y que es el que origina la nacionalidad.

En muchos países, el tema de la nacionalidad se regula a través del derecho civil y esta materia se considera dentro del Derecho Internacional Privado. En otros estados en cambio, especialmente en Latinoamérica, se ha establecido la tradición de incluir en la Constitución los preceptos fundamentales sobre la misma por lo cual pasa a engrosar el estudio del Derecho Constitucional.

No obstante esta diferencia, tenemos que es más técnico tratar la nacionalidad en la Constitución, que en el Código Civil o en leyes especiales; ya que la nacionalidad es la cualidad que permite el ejercicio de los derechos políticos, los cuales están regulados en la Constitución.

**La población como elemento del Estado**. La población como elemento constitutivo, es esencial en el Estado, es una agrupación humana sin la cual no puede concebirse, conformando una población propia. Pero implica algo más que una simple agrupación numérica, porque es una institución de características orgánicas; colectividad que forma una sociedad política con un fin común, con una organización y autoridad encargada de procurar la coordinación de los esfuerzos en vista del bien común.

Se ha afirmado que lo característico de la población como colectividad del Estado, es su aspecto sociológico, pero las características de la raza, idiomas y otras particularidades de una colectividad no son factores determinantes para caracterizarla como población estatal; basta apreciar que en la misma población de una país existan diversos grupos étnicos, lo que hace deducir que la heterogeneidad no son elementos capaces de determinar su condición de población estatal.

En lo que respecta a su aspecto sociológico lo radican en el común sentimiento y mutua cooperación de los integrantes de una colectividad para alcanzar los fines de una sociedad política , ya que el aspecto espiritual de común sentimiento nacido de un mismo pasado histórico y transmitido a sucesivas generaciones, en una misma colectividad, es un factor que no basta para darle a ésta el distintivo de población estatal.

Para tener características de una sociedad política, la colectividad no sólo debe vincularse por simples intereses sociológicos, sino que sus miembros deben estar unidos por vínculos jurídicos políticos. En el Estado puede haber y hay conviviendo con el poblador nativo, grupos humanos de otras comunidades políticas, lo que nos dice que la población estatal no es el simple conjunto de los habitantes de un Estado, desligado políticamente de éste, sino el conjunto de los nacionales.

Resulta así que son únicos miembros del pueblo estatal quienes en virtud de su carácter nacional tiene entre sí vínculos de solidaridad jurídico-políticos que determinan deberes y derechos de dichos miembros en el Estado, conforme a un status cívico-político nacional; pero como los individuos conforme al sistema democrático por el hecho de hacerse ciudadanos de un país o por dejar de serlo no pierden sus derechos de hombres, se infiere que aunque sean extranjeros, el estado donde viven les reconoce el estatus civil, esto es sus derechos humanos o de la personalidad, derecho a la vida, derecho de domicilio, derecho de libertad, etc.

Quienes son extraños a la condición de miembros del estado no están beneficiados con los derechos y/o deberes del estatus político de ciudadanía: el **sufragio**. En consecuencia, a los extranjeros no se les permite la participación activa en la vida política del estado, totalmente, sino con ciertas restricciones, tanto como para desempeñar cargos públicos como para votar.

Entonces, como los Estados son personas compuestas, representa para ellos, un problema de vital importancia cómo se compone su cuerpo colectivo, y vino a tomar una importancia aún mayor, a mediados del siglo XIX cuando se inicia la gran movilización de pueblos. A partir de entonces ha aumentado su complejidad, y a pesar de los numerosos esfuerzos para codificar el derecho de nacionalidad, subsisten todavía amplias diferencias de opinión entre los gobiernos, tanto con respecto al fundamento de la nacionalidad, como a la solución correcta de los conflictos que se plantean.

Por supuesto, no constituye problema alguno para aquellos que han nacido dentro de los límites de un Estado, que su vida dentro del mismo. Los conflictos surgen, cuando los individuos se trasladan de un Estado para otro; y los Estados partiendo de diferentes ordenamientos jurídicos reclaman su lealtad. Así como consecuencia de su **doble nacionalidad**, el individuo queda sujeto a dos grupos de derechos y obligaciones, que en algunos puntos se excluyen mutuamente.

Por eso, la **definición de nacionalidad**, nos dice que es un vínculo que une a una persona a un estado particular que determina su pertenencia a dicho Estado, que le da derecho a reclamar la protección del mismo, y que la somete a las obligaciones impuestas por las leyes de ese Estado. Por ello la **nacionalidad ha de considerarse siempre desde el punto de vista político** de la conexión de los individuos con un Estado determinado. “Es esencial por lo tanto no confundir el estado con la Nación, y aún cuando estos dos conceptos pueden a veces coincidir, no siempre ocurre así. Una Nación en Derecho, no es un Estado; por consiguiente el Estado es el único que puede ejercer, en las relaciones internacionales la autoridad política, la autoridad soberana.

Cada vez que se considere la nacionalidad de una persona, tenemos que olvidarnos de la idea de Nación; lo único que hay que tener en cuenta es el estado del que el individuo es nacional. Por otra parte, para cada estado no existe más que una sola nacionalidad, la del estado mismo, ya que éste siempre es uno sólo. Ejemplo en un estado unitario como el nuestro, se suele decir, asuncenos, guaireños, chaqueños, pilarenses, etc., pero internacionalmente, esto no produce ningún efecto ya que todos tenemos la nacionalidad de paraguayo.

Algunos tratadistas han querido cambiar la palabra nacionalidad, por otras que reflejen con mayor certidumbre su sentido, y así se han propuesto “estatalizad”, pero con esto sucede lo mismo que con los topónimos, son muy difíciles de cambiar. Igualmente se ha propuesto el de ciudadanía; pero este vocablo se utiliza en las ciencias jurídicas en un sentido más restringido; por tanto, el término nacionalidad se impuso y es el que se acepta y usa en casi todas las lenguas, para designar el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado.

Existen dos criterios para determinar la nacionalidad, de acuerdo al derecho que se tiene por nacer en un determinado país o por los lazos de consanguinidad. Así encontramos el “jus soli” y el “jus sanguinis” (“Jus” llamase así, en la antigua Roma, al derecho creado por los hombres, en oposición al “Fas” o derecho Sagrado).

***“Jus Soli”.***  Es el Derecho del suelo en que se nace. La nacionalidad y el Derecho de una persona se rigen por la legislación del país donde ha nacido. Sin perjuicio del derecho de opción de nacionalidad que puede corresponderle al llegar a una determinada edad. En consecuencia es nacional de un estado quien nace en el Territorio del estado y por consiguiente igualmente quien nace en buques o aeronaves del Pabellón del Estado, fuere del espacio marítimo, aéreo o terrestre de otro Estado, en virtud al principio o ficción de la extraterritorialidad.

Sistema de **origen feudal ya que en la Edad Media**, la riqueza estaba constituida en bienes inmobiliarios y el hombre se consideraba vinculado a la tierra, por tanto la nacionalidad se atribuye al lugar de nacimiento. Los países latinoamericanos lo aplicaron desde su independencia para favorecer la corriente inmigratoria y para resolver el problema de desolación, en su intento por incorporar los hijos de inmigrantes que nacían bajo su jurisdicción. Podía ser absoluto o restringido, o sea limitado. E**l jus soli absoluto**, es el criterio de imponer la nacionalidad automáticamente y sin excepción a quienes nazcan en su territorio, no toma en cuenta los vínculos de sangre. Se critica porque se afirma que imponer imperativamente la nacionalidad a personas que accidentalmente puedan haber nacido en el territorio de un estado, sin tomar en cuenta la vinculación patriótica y espiritual con ese estado. Este criterio se establece aun naciendo en forma accidental en algún Estado, sin que lo una ningún vínculo, ni se radique en él. Y el **jus soli restringido,**  impone la nacionalidad a quienes nacen en territorio de un estado, pero previo a algunos requisitos como sería residencia, manifestación de voluntad expresa, optar por la nacionalidad del Estado o por la extranjera de sus padres al cumplir la mayoría de edad. Algunos países han establecido en sus legislaciones excepciones en relación a la atribución de jus soli con respecto de la nacionalidad de hijos extranjeros de diplomáticos, que no están residenciados o domiciliados en el Estado, hijos que automáticamente no gozan de la nacionalidad a menos que al llegar a la mayoría se acojan a la nacionalidad del lugar de su nacimiento.

***”Jus Sanguinis”.***  Es el derecho de la sangre, por tanto que esta expresión latina da a entender que la nacionalidad y los derechos de una persona se rigen por la legislación de su patria familiar de origen, es decir, por la sangre aun cuando ésta no sea originaria. En este sentido los hijos que nacen en el extranjero mantiene la nacionalidad de sus padres; esto sin perjuicio del Derecho de opción de otra nacionalidad, que pueda corresponderle al llegar a una determinada edad.

Proviene de la antigua Roma, donde eran ciudadanos romanos los hijos de padres romanos. Los países del Continente Europeo lo introdujeron en el Código de Napoleón, siempre bajo la idea que el hijo de un nacional debía estar bajo el dominio perpetuo y exclusivo del Estado. Las legislaciones modernas, confieren la nacionalidad al hijo aunque ambos padres o uno de ellos goce la nacionalidad originaria o adquirida.

El jus sanguinis comporta complicaciones en su interpretación, por cuanto el hijo de quien se trate la nacionalidad, puede tener a su vez padres de diferentes nacionalidades o ser hijos de padres legalmente desconocidos, además puede ser nacionalizado por otro Estado a través del jus soli. En este sentido los Estados pueden admitir en sus legislaciones, la modalidad de conceder el jus sanguinis con respecto al hijo, sólo mientras éste permanece en su minoría de edad, previendo la posibilidad de que el interesado al cumplir la mayoría de edad, previendo la posibilidad de que el interesado al cumplir la mayoría de edad, puede optar bien por la nacionalidad del padre o la de la madre, estableciéndose muchas veces que pueda tener nacionalidad del “jus sanguinis”

**NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA**

**Nacionalidad natural: casos.**

**Formalización de la nacionalidad. No privación de nacionalidad natural.**

Nacionalidad está vinculada al concepto de Nación. Como desarrollamos en su oportunidad el concepto “Nación” no profundizaremos sobre esta entidad sociológica Nacionalidad es la posesión por ciertos grupos humanos de un sentimiento específico de solidaridad frente a otros colectivos. Es una consecuencia de una segunda acepción de “Nación” que designa al conjunto de personas reunidas bajo una ley común y un mismo gobierno.

Según esta acepción podemos hablar de Nación paraguaya, española, francesa u otra como sinónimo que identifica distintos países. Ahora bien, si bien la Nación es una unidad sociológica, cultural, étnica y hasta lingüística que no responde a un fenómeno jurídico, nacionalidad, en cambio, es una relación entre una persona y un Estado fundada en una relación de derecho ordenada por el sistema jurídico positivo del Estado.

Como no coincide “Nación” con “Estado”, el primero es un concepto sociológico y el otro jurídico, se deduce que la pertenencia al primero es una respuesta emotiva fundada en un criterio de pertenencia. En el Paraguay, por ejemplo, existen varias nacionalidades que conviven en el seno de nuestro Estado. Así podemos referirnos a las nacionalidades de orientales, aborígenes, árabes, etc.

Nacionalidad es un vínculo, establecido por el derecho interno de un Estado, por el cual se crea una relación jurídica, entre una persona determinada y un Estado. Esta relación jurídica permite al Estado reclamar ciertas obligaciones, al mismo tiempo que se obliga a proveerle de aquellos servicios públicos básicos y a protegerlo ante reclamos de otros Estados.

El Estado, por lo general, por medio de su Constitución, es quien fija las reglas sobre su adquisición, pérdida y recuperación. En el derecho internacional público no hay una respuesta única entre los distintos Estados para fijar los criterios que hacen a la nacionalidad.

**Dos corrientes** son las principales. La primera, dispone que las personas que nacen en su territorio son nacionales de este Estado, principio de pertenencia que se conoce como jus soli (el derecho nace del suelo). La segunda, dispone que el criterio de pertenencia será dado por el vínculo de sangre entre ascendientes y descendientes siendo determinante la nacionalidad de los ascendientes. El criterio de pertenencia se conoce como jus sanguinis (el derecho nace de la sangre).

Es el caso de los hijos de españoles, italianos o alemanes nacidos en el Paraguay que también conservan la nacionalidad de sus padres o abuelos, por así disponerlo los ordenamientos jurídicos de aquellos países europeos.

La Constitución de 1992, según lo dispuesto por su **Artículo 146 de la Constitución** ‘de la nacionalidad natural” señala que: Son de nacionalidad paraguaya natural:

1. las personas nacidas en el territorio de la República;

2. los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero;

3. los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente, y

4. los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República.

La formalización del derecho consagrado en el **inciso 3** se efectuará por simple declaración del interesado, cuando, este sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiese cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado.

Normalmente, los países europeos o colonialistas optan por el principio del **jus sanguinis** para aumentar sus identidades nacionales en los territorios exteriores ocupados, en cambio, los países americanos, como producto de la conquista, prefirieron el **jus solis** para defender sus identidades nacionales. Del Artículo Constitucional se deduce que el Paraguay acepta ambos principios de pertenencia para reconocer la nacionalidad paraguaya natural.

**El inciso 1 y el 4** adscriben al **jus solis,** y el **inciso 3** al jus sanguinis. Con la única diferencia que en los incisos primero y cuarto, la nacionalidad, se adquiere en forma automática y en el caso del inciso tercero hace falta un trámite especial ante la Corte Suprema de Justicia. El **inciso 2,** es especial, porque le otorga la nacionalidad natural a los hijos de madre o padre paraguayos hallándose uno o ambos, al servicio de la República, nacidos en el extranjero, sin necesidad de trámite burocrático alguno ante la Corte Suprema de Justicia.

Como se puede deducir, al no haber un criterio uniforme de pertenencia entre los Estados sobre los ordenamientos jurídicos positivos internos que definen la vinculación jurídica entre las personas, se presentan siempre conflictos sobre estos tópicos entre personas y Estados que son resueltos por tratados internacionales o por los principios del Derecho Internacional Privado.

La nacionalidad natural no se pierde nunca a tenor de lo dispuesto por el Artículo 147 de la Constitución “de la no privación de la nacionalidad natural” que dispone que “Ningún paraguayo natural sea privado de su nacionalidad, pero podrá renunciar voluntariamente a ella”.

La distinción entre nacionalidad natural y la nacionalidad por naturalización es importante desde el punto de vista político, porque distintos cargos públicos a nivel nacional exigen como una condición de acceso la calidad de ser paraguayo natural. Estos cargos son: Presidente, vicepresidente de la República, senadores, diputados, magistrados ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal Electoral, el Defensor del Pueblo, y los gobernadores departamentales. En cambio, otros importantes cargos de la Constitución como Fiscal General del Estado, Contralor General, magistrados, miembros de las Juntas Departamentales y Municipales solo exigen ser de nacionalidad paraguaya.

**Naturalización: requisitos. Nacionalidad múltiple.**

La nacionalidad además de su adquisición por el ordenamiento jurídico interno de un Estado por situaciones naturales, se puede adquirir por nacionales de otros Estados siempre y cuando se reúnan los requisitos exigidos por la Constitución de 1992.

El **Artículo 148 de la Constitución** “de la nacionalidad por naturalización” dispone que: Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya por naturalización si reúnen los siguientes requisitos:

**1.** mayoría de edad:

**2.** radicación mínima de tres años en territorio nacional;

**3.** ejercicio en el país de alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria, y

**4.** buena conducta, definida en la ley.

Cuando un extranjero 0pta por la nacionalidad paraguaya automáticamente forma parte de nuestra comunidad política, porque ésta otorga derechos y obligaciones con relación a nuestro Estado, pero **recién adquiere sus derechos de ciudadanía a partir de los dos años de haberse firmado la resolución judicial** que se la otorga.

En el Derecho Internacional Público se acordó que un Estado no puede proteger diplomáticamente a un nacional suyo, contra otro Estado cuya nueva nacionalidad posea la persona. Esto tiene relación en ciertos aspectos que hacen a la territorialidad de los delitos penales y los casos de extradición. La Constitución en su **Artículo 149** “**de la nacionalidad múltiple”,** por su parte, dispone que la nacionalidad múltiple podrá ser admitida mediante tratado internacional por reciprocidad de rango Constitucional entre los Estados del natural de origen y del de adopción. Con lo cual se simplifica, en caso de existir esos tratados, esta compleja situación de la nacionalidad múltiple.

**Pérdida de la nacionalidad.**

Si bien la nacionalidad natural no se pierde salvo renuncia expresa a ella, en caso de la nacionalidad por naturalización se la puede cancelar por lo dispuesto en el **Artículo 150 ‘de** la perdida de la nacionalidad” cuando señala que: Los paraguayos naturalizados pierden la nacionalidad en virtud de ausencia injustificada de la República por más de tres años, declarada judicialmente, o por la adquisición voluntaria de otra nacionalidad. Si la otra nacionalidad adquirida por la persona, es compatible, mediante tratado, con la paraguaya, tampoco la perdería, porque estaríamos ante un caso de nacionalidad múltiple.

En la Constitución de 1967 se identificaba nacionalidad con ciudadanía, por eso preveía, en su Artículo 29, que la nacionalidad se podía perder por delito de traición a la patria o por adquisición voluntaria de otra nacionalidad. En cambio, la carta fundamental de 1992, distinguió perfectamente los institutos de nacionalidad y ciudadanía como explicaremos posteriormente.

**Nacionalidad honoraria.**

Otra forma de adquirir la nacionalidad en el Paraguay es la prevista en el Artículo 151 de la Constitución titulado “de la nacionalidad honoraria” que dispone que “Podrán ser distinguidos con la nacionalidad honoraria, por ley del congreso, los extranjeros que hubiesen prestado servicios eminentes a la República”

La nacionalidad honoraria incluye todos los derechos y obligaciones de un nacional paraguayo, incluidos sus derechos de ciudadanía.

**Ciudadanía.**

Es muy común la confusión de nacionalidad y ciudadanía en nuestra región incluso en sus leyes fundamentales y en los tratados internacionales. Dicha confusión tiene el problema que no todos los nacionales son ciudadanos, si bien para ser ciudadano se requiere la condición de nacional. La ciudadanía es un derecho que deriva de la nacionalidad. Tiene un supuesto jurídico indispensable, la nacionalidad, y otro biológico como es el acceder a determinada edad. Pero, nacionalidad y ciudadanía son, sin embargo, dos situaciones diferentes y la confusión entre ellas produce serios equívocos.

Desde el punto de vista de la comunidad política organizada, el concepto de ciudadanía es fundamental. Ya en Grecia era un atributo que solo pertenecía a una elite de la ciudad-Estado y tenía, incluso, un sentido religioso. Aristóteles, nos dice en la Constitución de Atenas que: “Dragón dispuso sus leyes, y esta organización fue del siguiente modo. La plena ciudadanía se le daba a los que tenían su armamento de hoplitas... El Consejo lo forman cuatrocientos uno de los ciudadanos del pleno derecho a quienes toca en suerte...”

La Ciudad-Estado, la polis, como vimos fue una etapa trascendental de la organización social de los seres humanos. Allí nació la noción de Estado, y por ende, con el concepto de Estado naturalmente se origina el ciudadano, es decir, la persona que tiene derechos y deberes de Índole política con su sociedad.

En Roma la idea de ciudadanía no fue una comunidad cerrada, con el Edicto de Caracalla (212) se la otorgó a todos los hombres libres del Imperio. La ciudadanía era una garantía cívica y jurídica. Mientras Roma fue una República también significaba la participación en la vida política y en la selección de ciertas autoridades. Cuando, Roma, se constituyó en Imperio solo representó garantías jurídicas para los beneficiarios del derecho de ciudadanía. El concepto viene de “civitas tomado del latín.

Durante la Edad Media declina la importancia del concepto de ciudadanía para reaparecer en forma estelar en la Francia Republicana en el Siglo XVIII, o principio del Siglo XIX. La prueba de la importancia que se concede al término “ciudadano” está en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobado por la Asamblea Nacional Francesa el 27 de agosto de 1789.

El propio titulo del trascendental documento demuestra la diferencia entre “hombre” y “ciudadano”. El hombre tiene derechos anteriores a la organización de la sociedad, en cambio, el ciudadano posee las facultades que le reconoce la sociedad política organizada para participar en su dirección. Los derechos ciudadanos son poderes que deben garantizar la participación de todos en la conducción de la sociedad política organizada y concurrir a la formación de la voluntad general.

Así desde Francia se identificó ciudadanía con los derechos políticos. El Diccionario de la Lengua Española nos dice que: “Ciudadano es el habitante de las ciudades antiguas o de los Estados modernos, como sujeto de derechos políticos, y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de la Nación”. Refiere a una calidad de la persona que se hace acreedor de la plenitud de los derechos públicos subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales otorgados por un sistema jurídico positivo interno de un Estado.

La Constitución de 1992 define en su **Artículo 152 de la Constitución** “de la ciudadanía” que son ciudadanos:

**1.-** toda persona de nacionalidad paraguaya natural, desde los dieciocho años de edad, y

**2.-** toda persona de nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido.

Y el **Artículo 146** establece con claridad quienes son los paraguayos naturales, lo que nos releva de profundizar sobre el tema. Por último, los extranjeros naturalizados, son ciudadanos después de dos años de haber culminado sus trámites de nacionalización.

**Suspensiones del ejercicio de la ciudadanía. Casos.**

El derecho de ciudadanía se puede suspender solo por las causales previstas en la Carta Magna. Así el **Artículo 153 de la Constitución** “de la suspensión del ejercicio de la ciudadanía” dispone que se suspende el ejercicio de la ciudadanía:

**1.-** **por la adopción de otra nacionalidad**, salvo reciprocidad Internacional;

**2.-** **por incapacidad declarada en juicio**, que impida obrar libremente y con discernimiento, y

**3.-** **cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial**, con pena privativa de libertad.

La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina.

La Constitución de 1992 pretendió distinguir perfectamente los conceptos de nacionalidad y ciudadanía lo cual nos parece una correcta técnica legislativa, a diferencia de otros países hispanoamericanos donde se confunden nacionalidad y ciudadanía. El Artículo precedente es correcto en su decisión de suspender la ciudadanía a quienes optaren por otra nacionalidad. De la premisa se deduce que la ciudadanía es un atributo a la nacionalidad. Es decir, para ser ciudadano paraguayo primero hay que ser paraguayo natural o naturalizado. Pero un paraguayo natural o naturalizado mantiene su nacionalidad aunque pierda sus derechos ciudadanos por lo dispuesto en los incisos 2° y 3° que comentamos.

**Reglamentación y competencia exclusiva en ésta materia.**

Los derechos de nacionalidad y ciudadanía pueden ser reglamentados por ley. El Artículo 154 de la Constitución de 1992 “de la competencia exclusiva del poder judicial” dispone que la ley establecerá las normas sobre adquisición, recuperación y opción de la nacionalidad, así como sobre la suspensión de la ciudadanía.

Un tema importante de analizar es si la ley reglamentaria que autoriza la Constitución puede ser más estricta o crear más requisitos o condiciones de las previstas en el propio texto Constitucional. Sostenemos que la ley reglamentaria no puede ampliar el texto Constitucional y en caso de duda o interpretación se la debe hacer en forma amplia en defensa del derecho de nacionalidad y de ciudadanía. Los derechos no pueden desvirtuarse por sus leyes reglamentarias, bajo pena de desnaturalizar su esencia y siempre deben interpretarse de un modo favorable a la vigencia del derecho.

La Constitución finalmente aclara que el Poder Judicial tendrá competencia exclusiva para entender en estos casos.

**Naturalización de extranjeros y conservación de la Nacionalidad de Origen. La “Doble Nacionalidad.**

La persona que pierde la nacionalidad se convierte en un “apátrida”, individuo “sin patria”, situación que le puede acarrear serias dificultades: no podrá obtener pasaporte, generalmente no es admitido en otros países, en la vida civil no podrá ejercer sus derechos. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad”; en el caso del “apátrida”, quien la concede?. La solución no está prevista.

Si una persona renuncia a su nacionalidad “de orinen”, adoptando otra nacionalidad por medio de la “naturalización”, la consecuencia lógica y natural es que “pierde” la nacionalidad de origen, salvo **que entro una y otro Estado que dejó y el que adoptó- existe un tratado** que permita la “doble nacionalidad”.

Ar149: La nacionalidad múltiple podrá ser admitida mediante tratado internacional o por reciprocidad de rango constitucional entre los Estados del natural de origen y del de adopción.

Nuestra Constitución establece que una de las causas de “pérdida de la nacionalidad, es La de “adquirir voluntariamente otra nacionalidad”, pero también dispone que la “doble nacionalidad” podrá ser admitida mediante **Tratados internacionales**, en éstas condiciones:

a) Ella no confiere los derechos “privativos” de los paraguayos naturales a los de la otra nacionalidad (por ejemplo: ejercer derechos políticos, ejercer funciones públicas).

b) El ciudadano paraguayo que adopta “doble nacionalidad”, no pierde sus derechos políticos. Es decir, conserva su nacionalidad “de origen” en toda su plenitud.

Que objeto tiene la “doble nacionalidad”?: Sinceramente, no lo sabemos, ni lo comprendemos. En materia de nacionalidad, “se es o no se es”, tal como el viejo dilema lo proclama. Puede suceder, sin embargo, que una persona pierde su nacionalidad “involuntariamente”; cuando el territorio en que nació pasa a depender de otro Estado. En tal caso, si no existe Tratado que estipule que “sigue” manteniendo la nacionalidad “de origen”, le corresponde una nueva nacionalidad. Tal el caso de los “lituanos” y “estonianos» pertenecientes a países Lituania y Estonia que fueron “absorbidos” por Rusia durante la segunda guerra mundial.

Finalmente, cabe diferenciar Naturalización de Ciudadanía. La **Naturalización** consiste en adoptar otra nacionalidad distinta de la qué se tiene, sea éste “de origen” o “adquirida». La **Ciudadanía**, consiste en la adquisición de la «capacidad política”, que permite al individuo el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Si e trata de una persona «natural» de un determinado Estado, al adquirir la “ciudadanía” puede ejercer todos los “derechos políticos” que la ley le reconoce. En cambio, si se trata de una persona que ha adquirido la nacionalidad por “naturalización”, al ejercicio de esos derechos políticos es “limitado”. Generalmente, ellos e reducen a participar **en elecciones municipales** y al ejercicio de determinadas funciones públicas.

LECCIÓN XX

PODER EJECUTIVO:

* COMO PODER DEL ESTADO, SUS ATRIBUCIONES, SUS DEBERES Y SUS LÍMITES.-
* EL PODER EJECUTIVO DENTRO DEL MARCO DEL DERECHO Y EL EJECUTIVO FUERA DEL MARCO DEL DERECHO.-
* LOS MINISTROS Y SUS ATRIBUCIONES.-
* LA VICE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SUS ANTECEDENTES EN EL PARAGUAY Y EN EL MUNDO. –
* EL PODER EJECUTIVO Y SU FORMA UNIPERSONAL Y COLEGIADO.

**PODER EJECUTIVO**

En la división de poderes planteada por Montesquieu el Ejecutivo es el poder originario. Es decir, que de un monolítico Poder Ejecutivo se fueron desprendiendo las funciones legislativas y judiciales, quedando el resto de las competencias expresamente no derivadas retenidas por el Ejecutivo que se denominan genéricamente El núcleo del poder estatal es preservado por el Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo tiene el liderazgo político general del país y es el responsable principal del funcionamiento del Estado. Esta responsabilidad se ejerce en una doble articulación:

1) Una responsabilidad política de conducir el Estado y la sociedad por medio del Gobierno.

2) Una responsabilidad administrativa.

Por la propia necesidad de la continuidad del Estado ambas funciones no pueden paralizarse nunca. El poder teme al vacío y lo llena de cualquier manera. Un Ejecutivo débil o pusilánime también destruye la democracia y la República

Nuestro régimen Constitucional lo hemos definido como “presidencialista con control parlamentario’. Esto significa que si bien tenemos un sistema de Gobierno presidencialista, está sujeto a una serie de de Derecho Constitucional y Político

No obstante, nuestro sistema sigue siendo presidencialista, a pesar de que por los hechos o acontecimientos políticos ocurridos en los últimos tiempos, el Congreso, se vio desbordado de activismo institucional, produciendo en varias ocasiones enfrentamientos con el Ejecutivo, por motivaciones políticas que perjudicaron el Estado de derecho.

El conjunto de potestades que incluye las competencias del Ejecutivo, en realidad, no se limitan a lo señalado en la Constitución. Si el poder tiene solamente los derechos, deberes y competencias que los gobernados han pactado en beneficio del Estado social de derecho, el Ejecutivo, se reserva todas las facultades que expresamente no han sido delegadas al Congreso, ni al Poder Judicial. Por eso es que, pese a todo, es un sistema presidencialista y la administración general del país recae sobre el Ejecutivo. El órgano institución que la Constitución define como titular del Ejecutivo se denomina: Presidente de la República del Paraguay.

Lo anterior no significa violar el Estado de derecho, porque cualquiera de estas atribuciones reservadas al Ejecutivo debe estar escrupulosamente amparada por el principio de legalidad, de lo contrario, habría abuso y desvío de poder, hecho que tornaría automáticamente arbitraria su gestión.

El Presidente de la República en nuestro sistema Constitucional es el único titular del Poder Ejecutivo, que por definición es un cargo unipersonal. Ahora bien, sus actos, para que sean válidos siempre deben estar suscriptos **-refrendados-** por uno de los ministros que integran su gabinete. Este tema está perfectamente definido en el Artículo 226 de la Constitución **“del ejercicio del Poder Ejecutivo”** donde se deja claro que el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República. Por consiguiente, no es un órgano colegiado. Es unipersonal, monocrático y desempeñado por una sola persona.

Incluso, por más que contemos con la figura del Vicepresidente de la República, su incorporación al régimen Constitucional no dejó de ser superflua, al no cumplir ninguna responsabilidad en particular. Siendo que en la mayoría de los casos, por nuestro precario nivel institucional, se produjo encontradas diferencias entre el Presidente y el vicepresidente de la República en directo perjuicio de la estabilidad institucional del Estado.

Por las experiencias, muchos piensan que sería mucho mejor el gobierno presidencialista unipersonal y eliminar la vicepresidencia de la República o reformular sus funciones y mecanismos de elección.

Sobre el tema del Poder Ejecutivo es necesario advertir, que todo el andamiaje Constitucional e institucional de un Estado, cuando este carece de fortaleza y tradición en el cumplimiento de las leyes, dependerá de la personalidad de su titular el Presidente de la República. Aquí es importante recordar lo enseñado por Max Weber, a medida que las instituciones son débiles emerge con mayor impronta la personalidad de los líderes, en cambio, el fortalecimiento institucional y del principio de legalidad, hace que la personalidad de los detentadores de los cargos sea menos relevante.

El **Artículo 227** de la Constitución “del Vicepresidente” dispone que habrá un Vicepresidente de la República quién, en caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituirá de inmediato, con todas sus atribuciones.

Pese a ser tan sencillo el artículo Constitucional trascripto, vale la pena remarcar, por increíble, que con motivo del polémico fallo N° 191 de la Corte Suprema, por el cual lo confirma al Senador González Macchi, por cuatro años y cinco meses como Presidente de la República, nunca se lo citó, ni mencionó, ni recordó esta normativa Constitucional.

**Requisitos para ser presidente o vicepresidente.**

Los requisitos surgen del Artículo 228 de la Constitución “de los requisitos” que dispone que para ser Presidente de la República o Vicepresidente se requiere:

1. tener nacionalidad paraguaya natural;

2. haber cumplido treinta y cinco años, y

3. estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

**Elecciones presidenciales.**

Duración. No reelegibilidad. De la asunción y toma de posesión de cargos.

El mandato presidencial lo tata el **Artículo 229** de la Constitución “de la duración del mandato” que establece que el Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República.

El **Artículo 230** de la Constitución “de las elecciones presidenciales”, dispone que el Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizarán entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el período Constitucional vigente.

El modelo adoptado por la Constitución de 1992 es la elección por mayoría simple de sufragios. Este se contrapone a otros mecanismos electorales que exige para ser electo Presidente o vicepresidente de la República la mayoría absoluta de sufragios y de no ser obtenida, ir a una segunda ronda de elecciones. Este sistema se lo conoce con su nombre francés de **“ballotage”.** Este fue un tema muy debatido en la Convención Nacional Constituyente defendiendo los representantes del Partido Colorado el sistema de mayoría simple para ser electo presidente, en contra el sistema de doble vuelta que propugnaba la oposición, por temer que en segunda vuelta electoral los distintos partidos opositores pudieran unirse para derrotar a la A. N. R. mediante el “ballotage”.

El sistema de segunda vuelta o “ballotage” es una construcción de mayorías que, por lo general, votan en contra de algo o alguien, pero que no pudieron construir alianzas electorales estables. Parte del principio, según *Capitant,* en su diccionario jurídico, del resultado negativo en una elección. El mecanismo tiene su origen en Francia durante Napoleón III y posteriormente con De Gaulle en la y República con la Constitución de 1958. Favorece el multipartidismo.

El Código Electoral dispone, **Artículo 243.-**Es elegible Presidente de la República todo ciudadano que reúna los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y este Código, y se halle en ejercicio del derecho de sufragio pasivo. **Artículo 244.-**A los efectos de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, el país se constituye en un colegio electoral único. Serán electos Presidente y Vicepresidente los candidatos que obtuvieren el mayor número de votos válidos emitidos.

El siguiente **Artículo 231** de la Constitución trata “de la asunción de los cargos” señalando que en caso que, en la fecha en la cual deban asumir sus funciones el Presidente de la República y el Vicepresidente, no hayan sido proclamados en la forma dispuesta por esta Constitución, o fueran anuladas las elecciones, el Presidente cesante entregará el mando al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo ejercerá hasta que se efectúe la transmisión, quedando en suspenso en sus funciones judiciales.

Esta hipótesis se plantea cuando en una elección general a Presidente y vicepresidente de la República a realizarse noventa días antes del mandato Constitucional de asunción al cargo, el resultado final de las elecciones no se pudiera concretar por existir impugnaciones, suspensiones o trámites judiciales pendientes. Como la propia Constitución señala, que en ningún caso el Presidente o vicepresidente de la República seguirán en sus cargos, ante esta anomalía el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ejercerá la presidencia en forma provisoria. Es una hipótesis diferente a la prevista en el Artículo 234 donde se trata de ausencias y vacancias aquí, todavía no pudo ser confirmado por el Superior Tribunal de Justicia Electoral el binomio triunfador, entonces, se prevé una solución diferente.

El **Artículo 232** de la Constitución “de la toma de posesión de los cargos” dispone que el Presidente de la República y el Vicepresidente tomarán posesión de sus cargos ante el Congreso, prestando el juramento o la promesa de cumplir con fidelidad y patriotismo sus funciones Constitucionales. Si el día señalado el Congreso no alcanzara el quórum para reunirse, la ceremonia se cumplirá ante la Corte Suprema de Justicia.

Esta previsión es para evitar algún tipo de boicot parlamentario, que puede tener una mayoría no afín con el binomio que triunfó en las elecciones generales. En ese caso, el Presidente y vicepresidente electo, jurarán ante la Corte Suprema de Justicia.

**Ausencias – Acefalia.** La Constitución de 1992 distingue ausencia de vacancia. Es importante distinguir entre ambos conceptos. Según el diccionario ausencia se refiere al que no está en el lugar que habita regularmente. Vacancia: Se dice del cargo a cubrir, que no está ocupado. Acefalía, por su parte, es la falta de jefatura o cabeza -sin cabeza- de una tribu, sociedad o institución.

El término acefalía proviene del latín “*acephalus”*, a su vez de la griega *“aképalos*” que significa “privado o sin cabeza”. Acefalía del Ejecutivo quiere decir que el poder quedó sin cabeza, sin titular. Siendo el Ejecutivo unipersonal esto sucede cuando falta el Presidente de la República. Es importante destacar que la “ausencia” y la vacancia tipifican la institución de la acefalía. La diferencia radica en que la ausencia es temporal y susceptible de reparar y la vacancia es definitiva, por consiguiente la acefalía también es permanente. Por eso se estatuyen soluciones diferentes para los casos de ausencia y vacancia.

En base a esta diferencia conceptual del uso más elemental del idioma castellano, la Constitución, distingue dos Artículos distintos. Las ausencias la Constitución los trata en dos Artículos (el 233 “De las ausencias” y el 234 “De la acefalía). El primero de ellos simplemente se destina a prever que en los casos de ausencias, éstas deben estar autorizadas por algún otro poder del Estado. Distinguiendo entre las ausencias menores de cinco días donde basta una simple comunicación y las de un término mayor en el cual se requiere la autorización del Senado.

El **Artículo 233** de la Constitución “de las ausencias” dispone que el Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, no podrá ausentarse del país sin dar aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Si la ausencia tuviere que ser por más de cinco días, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores. Durante el receso de las Cámaras, la autorización será otorgada por la Comisión Permanente del Congreso. En ningún caso, el Presidente de la República y el Vicepresidente podrán estar simultáneamente ausentes del territorio nacional.

El Artículo 233 de la Constitución fue reglamentado en principio por la Ley N° 241/93 y nuevamente modificado en 1999 por la Ley N° 1428799 después de la crisis de marzo de 1999 que dejó a la República sin Presidente ni vicepresidente Constitucional.

La ley reglamentaria dispone que para ausentarse del país por más de 5 (cinco) días, el Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, requerirá, en solicitud motivada, la autorización de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso. En ese caso el Escribano Mayor de Gobierno protocolizará la pertinente autorización, labrando un acta que será suscripta por el autorizado y por quien vaya a reemplazarlo. El Escribano Mayor de Gobierno protocolizará también el aviso que deberá dar al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia el Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, antes de ausentarse del país por un plazo no mayor de 5 (cinco) días. El Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, reasume todas las atribuciones que le corresponde como titular del Poder Ejecutivo, al reingresar al territorio nacional. El Escribano Mayor de Gobierno hará constar esta circunstancia en nota marginal al acta a que se alude en el Artículo 2o. de la ley reglamentaria.

La ley N° 1428/99 “que modifica y amplia la ley No. 241 del 1 de septiembre de 1993 “que reglamenta el artículo 233 de la Constitución nacional”, por su parte dispone, que en caso de ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vice-Presidente y, a la falta de éste, lo reemplazará en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia”.

En cambio, el Artículo 234 de la Constitución ‘De la acefalía” está destinado a prever los mecanismos de sucesión ante dos hipótesis diferentes. La primera, es en la “ausencia”, esto significa un alejamiento del cargo de carácter no permanente, de lo contrario, se constituiría de hecho la segunda hipótesis, la vacancia.

**Artículo 234** “de la acefalía” establece: “*En caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.... El Vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización del período Constitucional.... Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante los tres primeros años del período Constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar El cargo por el resto del período”*

Cuando fuere una ausencia común, es decir, no permanente, se debe aplicar la primera parte del Artículo, por la cual, se prevé en forma escalonada distintos grados de prelación para reemplazar provisoriamente al titular del Ejecutivo.

El segundo y tercer párrafo del Artículo ya no trata sobre ausencias, insistimos, alejamiento no permanente del cargo, sino de vacancia, es decir, separación permanente del cargo como bien lo señala con claridad meridiana el texto Constitucional “El Vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización de! período Constitucional”

Cuando la Presidencia de la República quede vacante, sin dudar lo reemplaza el vicepresidente, sea antes o después de la asunción del cargo, hasta la finalización del período Constitucional.

Con posterioridad la Constitución, a su vez, distingue dos hipótesis, si la vacancia definitiva tuvo lugar dentro de los tres primeros años del mandato Constitucional, se debe imperativamente llamar a nuevas elecciones. Si el hecho se produjo en los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de votos, debe designar a quien reemplaza al vicepresidente de la República en el entendimiento que el vicepresidente electo está cumpliendo su función Constitucional.

La designación del Congreso en reunión conjunta debe reunir la cantidad de mayoría absoluta de votos. El cómputo debe hacerse sobre cada una de las Cámaras por separado y en cada una de éstas se debe reunir la mayoría absoluta de votos. Porque, por más que la Constitución indique el órgano colegiado Congreso, éste solo sesiona si reúne el quórum legal de cada una de sus Cámaras y si se tienen las mayorías correspondientes tanto en Diputados como en Senadores.

Los **sesenta y cuatro votos** que exige el texto Constitucional del voto positivo para la designación del Congreso se compone de **41** Diputados y **23** Senadores. Por ejemplo, esta mayoría, no seria Constitucional si, por ejemplo, solo votan 64 Diputados, y ningún Senador o si en alguna de las Cámaras no se reuniere el quórum o el voto favorable de su mitad más uno. Porque el principio que rige estas disquisiciones es que el Congreso es un órgano colegiado complejo, que debe reunir las condiciones, por separado, cada una de las Cámaras que lo integran.

El ciudadano designado como Vicepresidente de la República no es necesario que haya sido electo como Diputado o Senador, ni detente ningún cargo electivo, simplemente debe reunir las condiciones de estar inscripto en el padrón electoral y los otros requisitos Constitucionales para desempeñarse en el cargo.

Con motivo del asesinato del Dr. Argaña el 23 de marzo de 1999 y la posterior renuncia del Presidente Cubas el 28 de marzo del mismo año se produjo la vacancia definitiva del Presidente y del vicepresidente de la República en forma casi simultánea, como consecuencia de una crisis política de envergadura.

La salida que prevé la Constitución de 1992 era el llamado a elecciones para cubrir la Vicepresidencia de la República por acefalía del cargo, ante un alejamiento definitivo. Los hechos jurídicos producen efectos desde el momento en que se producen. Si posteriormente, el Presidente de la República, renuncia del cargo, la solución Constitucional era una doble convocatoria a elecciones de Vicepresidente de la República. El primer Vicepresidente electo asumía la Presidencia y termina el mandato, el segundo, cumplía las funciones previstas en el Artículo 227 y concordantes de la Constitución. Si esta doble vuelta electoral, ante la emergencia del caso era engorrosa, muchos más problemas trajo para la República, el país y el Estado de derecho un presidente ilegitimo.

La Constitución de 1992 expresamente no quiere que un Senador, Diputado o integrante de la Corte Suprema de Justicia pueda permanecer en el cargo hasta la finalización del mandato, si la acefalía se produjere dentro de los tres primeros años del período Constitucional. Recordemos que las elecciones fueron en el 10 de mayo de 1998, el Gobierno asumió el 15 de agosto y los hechos mencionados sucedieron en marzo de 1999.

Los convencionales constituyentes O. Paciello y Rafael E. Velásquez con claridad señalaron en históricos debates que es un despropósito jurídico que un Senador, Diputado o integrante de la Corte Suprema pueda completar un mandato Constitucional y ser Presidente de la República por el “absurdo término de tres o cuatro años”.

Lamentablemente la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia N° 191 del 27 de abril de 1999 tiró por la borda todo el texto Constitucional, su espíritu y la voluntad de los constituyentes en un aberrante fallo por el cual lo nomina al Senador Luís A. González Macchi, ¿con certeza Constitucional? para completar el mandato Constitucional y ser Presidente de la República por cuatro años y cinco meses!! Un verdadero adefesio y aberración jurídica que quiebra una vez más, el Estado de derecho en el Paraguay, por obra y gracia de una Corte inficionada de intereses políticos, mediante pactos y componendas espurios. La República y el Estado de derecho no lo podrán olvidar jamás.

**Inhabilidades. Atentado contra la Constitución.** Sobre las inhabilidades revisar la parte doctrinaria explicada en el Capítulo XXII. En relación al Presidente de la República, el Articulo 235 de la Constitución “de las inhabilidades”, señala, que son inhábiles para ser candidatos a Presidente o Vicepresidente de la República**: 1.** Los ministros del Poder Ejecutivo, los viceministros o subsecretarios y los funcionarios de rango equivalente, los directores generales de reparticiones públicas y los presidentes de consejos, directores, gerentes o administradores generales de los entes descentralizados, autárquicos, autónomos, binacionales o multinacionales, y los de empresas con participación estatal mayoritaria; **2.** los magistrados Judiciales y los miembros del Ministerio Público; 3. el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Sub-contralor, el Procurador General de la República, los integrantes del Consejo de la Magistratura y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electora; 4. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; **5.** los ministros de cualquier religión o culto; 6. los Intendentes Municipales y los Gobernadores; 7. los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas de la Nación y los de la Policía Nacional, salvo que hubieran pasado a retiro un año antes, por lo menos, del día de los comicios generales; 8. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación, y 9. el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla.

Este peculiar Artículo se impuso en la Convención Nacional Constituyente, inspirado en constituciones de Centro América, para impedir la candidatura de la hija del Gral. Andrés Rodríguez, Mirtha Rodríguez de Saba, y por la triste experiencia que tenemos en nuestra historia con el caso de Stroessner y quienes pretendían la sucesión de su hijo Gustavo antes del 3 de febrero de 1989.

El Artículo continúa con “En los casos previstos en los incisos 1., 2., 3. y 6., los afectados deben haber renunciado y dejado de ejercer sus respectivos cargos, cuanto menos seis meses antes del día de las elecciones, salvo los casos de vacancia definitiva de la Vicepresidencia”. En el caso de los incisos mencionados en el texto Constitucional, las inhabilidades, son de carácter relativo y pueden subsanarse mediando cierto tiempo, en cambio, en los otros incisos las inhabilidades son absolutas.

También es una inhabilidad absoluta la prevista en el **Artículo 236 de la Constitución** “de la inhabilidad por atentar contra la Constitución” por el cual se dispone que “Los jefes militares o los caudillos civiles de un golpe de Estado, revolución armada o movimientos similares que atenten contra el orden establecido por esta Constitución, y que en consecuencia asuman el Poder Ejecutivo o mando militar propio de oficiales generales, quedan inhabilitados para el ejercicio de cualquier cargo público por dos períodos Constitucionales consecutivos, sin perjuicio de sus respectivas responsabilidades civiles y penales”

Esta inhabilidad absoluta afecta a los militares y civiles que sean triunfantes en su “golpe de Estado, revolución armada o movimientos similares” que ocupen cargos de oficiales generales, mando de unidades militares a cargo de generales o su equivalente en otras armas de las Fuerzas Armadas y el titular del Ejecutivo. Es aplicable, si estos civiles o militares triunfantes por las armas, pretenden candidatearse posteriormente a cargo electivo. Recordemos que el Ejecutivo en nuestro sistema es unipersonal. No afecta a sus colaboradores, ni si son ministros o rango inferior.

El Articuló está previsto conscientemente para quienes resulten triunfantes, porque por lo general, la victoria legitima y hasta legaliza el uso de la fuerza No se aplica, por supuesto, a quienes fueren derrotados porque a aquellos se les aplicará directamente el Código Penal o el Penal Militar según sean las competencias según los autores.

**Incompatibilidades. Artículo 237** de la Constitución “de las incompatibilidades” El Presidente de la República y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones.

**Deberes y atribuciones.** Artículo 238 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones del presidente de la republica” Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República:

**1. representar al Estado y dirigir la administración general del país.** En la Convención Nacional Constituyente sobre este punto se dijo: El inc. 1°... “No nos olvidemos que el Presidente de la República es el Jefe de Estado. Al mismo tiempo es el jefe de la administración pública, ¿por qué?. Porque tiene a su cargo la administración general del país desde un punto de vista administrativo. Más adelante, vamos a ver o vamos a discutir si también es el único jefe de las fuerzas armadas. Entonces, lo que estamos queriendo privilegiar, en todo momento, es de que el Jefe de Estado representa, tanto interna como internacionalmente, la unidad del Estado como persona jurídica. En este sentido, la supremacía que se le da al poder, que es el Poder Ejecutivo, no es una supremacía de superioridad, sino exclusivamente la expresión y la calidad de único Jefe de Estado. Entonces, ¿qué pasa?. El es el responsable. Aquí (cuando se busca un responsable) es la figura del Presidente. No son los responsables los Ministros ni las demás autoridades que componen la administración pública, ni tampoco los jefes de reparticiones. Hay un solo Jefe de Estado. Por eso es que le hacemos responsable de la política general, y al hablar de política general, no estamos incluyendo, precisamente, el Poder judicial, pero indudablemente, también es su responsabilidad de que haya una buena administración de la justicia dentro del marco que significa el país, considerado en general. Alguien tiene que tener a su cargo la administración de impulsar, de darle los mecanismos, los medios de llevar adelante, la administración general del país” (convencional Melgarejo Pereyra)

De estas expresiones se deduce que el Presidente es el: **a) Jefe del Estado**. En todo Gobierno soberano en el mundo hay un Jefe de Estado y él representa la unidad nacional e internacional del Estado como persona jurídica. **b) Jefe de la administración pública central**. Administrar no se limita a ejecutar instrucciones de otro, como podría falsamente desprenderse del nombre “Ejecutivo”, porque también modernamente incluye la iniciativa y la concreción de estrategias para el conjunto de la sociedad. Es el máximo responsable administrativo del funcionamiento de la persona jurídica Estado como titular del Gobierno, aunque la administración dependa del Presidente de la República, no forma parte del Ejecutivo. La administración del país se puede distinguir en órganos funcionalmente autónomos, con cierto grado de descentralización funcional, pero jerárquicamente dependen del Ejecutivo. En esta categoría deberá incluirse los ministerios, los entes autónomos, autárquicos, binacionales y descentralizados como las gobernaciones. No así los Municipios.

Incluso la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia N° 138/97, ya mencionado, señaló que la función administrativa indica una actividad directiva (orientación) y directa (ejecución) de gestión y servicios en función del interés público. Los fines superiores lo fija la ley, su ejecución le corresponde al poder administrador.

**2. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes; 3. Participar en la formación de las leyes, de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarias y controlar su cumplimiento;**

En su facultad de reglamentar las leyes la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia N° 201/98 sostuvo que dicha reglamentación debe ser hecha de acuerdo a la letra y al espíritu de las leyes, no debiendo contradecirlas, limitarlas o extenderlas de los parámetros fijados por el Congreso. Las leyes solo pueden ser reglamentadas por decreto de carácter general. (Acuerdo y Sentencia N° 256/98 de la Corte Suprema de Justicia).

**4. vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes;**

5**. dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del Ministro del ramo;**

Si bien el Ejecutivo es unipersonal, para que sus actos tengan eficacia y legitimidad siempre deben estar “refrendados”, firmados, por el ministro del ramo. Este punto será ampliado posteriormente.

**6. nombrar y remover por sí a los ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo por esta Constitución o por la ley;**

**7. el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado;**

Asume como Jefe del Estado y lo representa a nivel internacional, y aunque requiera en muchas actividades, el acuerdo del Congreso, es el responsable de “conducir” las actividades diplomáticas en forma exclusiva. Solo el Ejecutivo reconoce a los Estados y Gobiernos extranjeros, como también recibe sus ministros plenipotenciarios y cónsules acreditados en nuestro país.

Cuando el Estado paraguayo requiera nombrar representantes diplomáticos con el rango de embajadores en el extranjero, la Constitución exige el acuerdo o aprobación del Senado. El nombramiento de embajadores es un acto político administrativo complejo y múltiple al estipularse el concurso de dos de los tres poderes del Estado.

**8. dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y de los planes para el futuro;**

La fecha de este mensaje está fijada el 1° de Julio de cada año.

**9. es Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega. De acuerdo con la ley, dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, organiza y distribuye. Por si nombrar y remover a los comandantes de la Fuerza Pública. Adopta las medidas necesarias para la defensa nacional Provee, por sí los grados en todas las armas, hasta el de teniente coronel o sus equivalentes y, con acuerdo del Senado, los grados superiores;**

Este fue un tema sumamente debatido en la Convención Constituyente y finalmente se incluyó la frase “cargo que no se delega” para preservar la independencia del Ejecutivo del poder fáctico militar. Hay que recordar que los dos últimos presidentes de la República del Paraguay anteriores a la Constituyente fueron generales, pero en servicio activo. La diferencia radicaba en que Stroessner era electo en comicios no competitivos y con proscripciones durando en el Gobierno treinta y seis años. En cambio Rodríguez, fue electo, aunque después de un golpe militar triunfante, legitimado por todas las fuerzas políticas, la sociedad civil y la comunidad internacional, en comicios competitivos. Otra de las motivaciones del Artículo, era el temor en ciertos sectores del activismo político y liderazgo emergente del Gral. Oviedo en aquella época. También propone los ascensos para los grados inferiores de la Fuerza Pública, sin necesidad de acuerdo de ningún tipo de otro órgano del Estado y del grado de coronel o su equivalente para la marina, la aeronáutica y la Policía Nacional.

**10. indultar o conmutar las penas impuestas por los jueces y tribunales de la República, de conformidad con la ley, y con informe de la Corte Suprema de Justicia;**

Es una de las atribuciones clásicas del Poder Ejecutivo. La facultad del indulto y de la conmutación, previo informe de la Corte Suprema de Justicia, es el perdón absoluto de la pena ya impuesta o la sustitución de una pena mayor por una menor. Estas atribuciones presidenciales de carácter histórico, debe aplicarse después que haya recaído sentencia condenatoria. El informe previo que se exige a la Corte Suprema de Justicia no es vinculante para el Ejecutivo. Es más, aunque el tribunal, eventualmente opine que no procede el indulto o la conmutación, el Ejecutivo puede concederlo. El informe requerido tiene la función de proporcionar al Ejecutivo las circunstancias del delito, las pruebas obrantes en el proceso y la sentencia condenatoria.

Tanto el indulto como la conmutación son actos de naturaleza política, y no jurisdiccional. El Ejecutivo “no administra justicia” esa función la cumplió el Tribunal de sentencia, se limita a conceder una “gracia” similar a la usada en la antigüedad por los monarcas, siendo esta prerrogativa presidencial propia de su actividad política conductora del destino del Estado. Debe manejarse con ética y equidad y es una facultad presidencial exclusiva, intransferible a otro funcionario.

La ley **N° 1.285 “que reglamenta el articulo 238, numeral 10** de la Constitución nacional sobre el indulto presidencial” dispuso que el Poder Ejecutivo podrá conceder indulto al condenado que haya cumplido por lo menos la mitad de la pena, sea que ella haya sido impuesta en el fuero común o militar. El indulto otorgado a un condenado no extingue la responsabilidad civil emergente del delito ni las inhabilidades Y demás restricciones a sus derechos establecidos en la Constitución Nacional. Estas continuarán hasta tanto se cumpla íntegramente el plazo establecido originalmente en la condena. Esta ley reglamentaria, inconstitucional, deroga el Artículo 113 del Código Penal y el Artículo 67 del Código Penal Militar. El proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados, a cuatro días del mes de junio del año mil novecientos noventa y ocho, y por la Cámara de Senadores, a dieciocho días del mes de junio del año mil novecientos noventa y ocho, quedando sancionado de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional. Inmediatamente fue promulgado el Poder Ejecutivo (Presidente Juan Carlos Wasmosy).

**11. convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las Cámaras o a ambas a la vez, debiendo éstas tratar sólo aquellos asuntos sometidos a su respectiva consideración**;

En las sesiones extraordinarias convocadas por el Ejecutivo las Cámaras del Congreso solo pueden tratar los temas solicitados por el Presidente de la República.

**12. proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en ésta Constitución;**

**13.** disponer la recaudación e inversión de las rentas de la República, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación y con las leyes, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución; **14.** Preparar y presentar a consideración de las Cámaras el proyecto anual de Presupuesto General **de la Nación; 15.** Hacer cumplir las disposiciones de las autoridades creadas por esta Constitución, **y 16**. los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución.

**DEL VICEPRESIDENTE. Deberes y atribuciones.**

Este tópico es desarrollado por el Artículo 239 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones del Vicepresidente de la Republica” que dispone: “Son deberes y atribuciones de quien ejerce la Vicepresidencia de la República:

**1. Sustituir de inmediato al Presidente de la República, en los casos previstos por esta Constitución;**

**2. Representar al Presidente de la República nacional e intemacionalmente, por designación del mismo, con todas las prerrogativas que le corresponden a aquél, y**

**3. Participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo”**

Del Artículo se deduce que básicamente son solo dos las atribuciones relevantes del Vicepresidente de la República. Sustituir de inmediato al Presidente y coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. En el segundo punto, la experiencia enseñó que no se puede cumplir a cabalidad estas funciones, si al mismo tiempo, no es Presidente del Congreso y tiene un relacionamiento orgánico y directo con el Presidente. De no hacerlo así, esta es una figura que debería ser eliminada en una próxima enmienda Constitucional, o dársele funciones más específicas o modificar su criterio de selección. Hasta la fecha, con el mecanismo previsto, resultó un fracaso, porque se utilizó la fórmula en binomio para articular alianzas, que con nuestra falta de evolución cívica y estabilidad institucional, se hundieron por los errores de sus propios protagonistas o por la debilidad institucional que nos aqueja. Posiblemente una alternativa interesante sea, que el propio presidente electo en las internas de los partidos, elija personalmente al Vicepresidente, para evitar especulaciones o alianzas forzadas.

**DE LOS MINISTROS.**

**Número y funciones. Nombramiento y remoción. Ausencias**. La Constitución de 1992 otorgó rango Constitucional a los ministros, que si bien se subordinan jerárquicamente al Ejecutivo, no lo integra, al ser un órgano unipersonal.

Los ministros del Ejecutivo no están fijados en su número por la Constitución pero de su texto se deduce que son varios, por consiguiente, los ministerios podemos definirlos como órganos Constitucionales, colegiados y complejos en el cual todos sus miembros tienen igual jerarquía. Siempre actúan conjuntamente con el Ejecutivo y son solidariamente responsables de los actos administrativos o de Gobierno que refrenden.

A su vez, cada uno de los ministerios es un órgano administrativo complejo, y su titular, el ministro del ramo, jefe directo y responsable político de los actos realizados bajo su competencia administrativa.

El Artículo 240 de la Constitución versa sobre los ministerios “y de sus funciones” y prescribiendo que la dirección y la gestión de los negocios públicos están confiadas a los ministros del Poder Ejecutivo, cuyo número y funciones serán determinados por la ley. En caso de ausencia temporal de uno de ellos, lo sustituirá uno de los viceministros del ramo. Vale la pena recordar que todavía en la actualidad no contamos con una ley de ministerios que distribuya, con claridad, sus funciones orgánicas. Y que nuestro Estado, descrito como agregativo, en más de un asunto de Gobierno, superpone la competencia de los distintos ministerios.

Otra irregularidad que permite el carecer de una ley de ministerios es que el Ejecutivo de un modo arbitrario y por simple decreto, crea distintos cargos administrativos bajo su dependencia, atribuyéndole rango de ministro a su titular desvirtuando la propia Constitución y una organización eficaz del Estado nacional. En el modelo institucional paraguayo todas las reparticiones de la órbita del Ejecutivo deben vincularse por medio de un ministro.

Esta situación hace imprescindible una Ley Orgánica de Ministerios que organice el Poder Ejecutivo y reglamente este Artículo. La ley cubriría un vacío legal en el ordenamiento público nacional, porque nuestro sistema institucional carece de una ley que estructure y racionalice el funcionamiento de la administración central.

La actual organización de los “negocios públicos” como dice la Constitución es el resultado de sucesivas y múltiples iniciativas jurídicas, que si bien tuvieron el loable propósito de reestructurar la organización y competencias de los ministerios, al no estar articuladas en el tiempo con una visión sistémica se limito a reproducir, cada una de ellas, el gigantismo estatal que tanto daño ha producido a nuestra sociedad civil. Relación que hace tiempo dejó de ser dialéctica, para terminar produciendo un Estado agregativo y multipresente y una sociedad civil raquítica y casi herida de muerte.

Es imperativa la redacción de una Ley de Ministerios, desde una visión sistémica y modernizadora del Estado, que permita racionalizar la gestión e los negocios públicos como exige la Constitución. La ley debe articular la distinción de funciones dentro de un planteo administrativo coherente, libre de superposiciones y vacíos estructurales.

**Requisitos. Incompatibilidades. Inmunidades. Deberes y atribuciones.**  El Artículo 241 de la Constitución “de los requisitos, de las Incompatibilidades y de las inmunidades” dispone que para ser Ministro se exigen los mismos requisitos que para el cargo de Diputado. Tienen, además, iguales incompatibilidades que las establecidas para el Presidente de la República, salvo el ejercicio de la docencia. No pueden ser privados de su libertad, excepto en los casos previstos para los miembros del Congreso.

Los ministros están protegidos por la inmunidad prevista en el Artículo 225 sobre el Juicio Político y sólo pueden ser detenidos en el caso de flagrante comisión de delito que merezca pena corporal. Posteriormente, deberá ser trasladado a su residencia, donde guardará reclusión hasta que el Congreso se pronuncie sobre su pedido de **Juicio Político.** En caso de no reunirse los votos necesarios en cualquiera de las Cámaras del Congreso, se suspenderá el proceso mientras ejerza su cargo. La Constitución no prevé la hipótesis de que sucede con un Ministro mientras se debate su situación ante un juicio político. Se podría interpretar que incluso, el ministro, mientras no esté separado de su cargo, podría retornar al mismo, aunque ello acarree un enorme costo político al Ejecutivo.

Esta solución nos parece poco lógica dentro del esquema Constitucional, por consiguiente consideramos que:

**1)** El Ministro debe permanecer privado de su libertad en su residencia mientras dure el proceso del Juicio Político.

**2)** Si el Juicio Político reúne los votos necesarios en ambas Cámaras, será separado de su cargo, guardar reclusión en una unidad de detención, a tenor de lo dispuesto por el Juez que entienda en la causa.

**3)** Si no se reúnen los votos necesarios, deberá ser puesto en libertad y podrá retornar al ejercicio de su cargo, salvo que el Presidente de la República lo remueva o renuncie el imputado.

**4)** Separado de su cargo, prosigue el proceso judicial normalmente.

Los Ministros no tienen ningún tipo de mandato Constitucional sobre un período determinado a ser respetado. Son autoridades administrativas designadas y removidas libremente por el Ejecutivo, independiente de cualquier acuerdo de otro órgano del Poder Público o de la voluntad popular.

**Deberes y atribuciones. Responsabilidades.** El Artículo 242 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones de los ministros” establece que “los ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del Presidente de la República promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia. Son solidariamente responsables de los actos de Gobierno que refrendan. Anualmente, presentarán al Presidente de la República una memoria de sus gestiones, la cual será puesta a conocimiento del Congreso”. Recordemos que **el refrendo es la firma conjunta y solidaria** de cualquier decisión que implique **un acto de Gobierno presidencial** que debe realizar **el ministro del ramo** y el Presidente de la República.

**Del Consejo de Ministros. Deberes y atribuciones.** El Artículo 243 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones del consejo de ministros” crea un nuevo cuerpo colegiado y complejo en la Constitución de 1992 denominado “Consejo de Ministros”. El Artículo mencionado dispone que “Convocados por el Presidente de la República, los Ministros se reúnen en Consejo a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del Gobierno y adoptar decisiones colectivas”: Compete a dicho Consejo:

1. deliberar sobre todos los asuntos de interés público que el Presidente de la República someta a su consideración, actuando como cuerpo consultivo, así como considerar las iniciativas en materia legislativa, y

2. disponer la publicación periódica de sus resoluciones.

Como nunca se reglamentó el órgano, y es absolutamente normal que los ministros se reúnan rutinariamente con el Presidente de la República por ser sus colaboradores más cercanos, es un Artículo Constitucional absolutamente estéril y anodino. Se debe suprimir salvo, que la propia Constitución en su enmienda o reforma, prevea alguna función especial que implique una responsabilidad política.

**DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Composición.** La Procuraduría General de la República es una institución fundamental para preservar los intereses del Estado en su aspecto jurídico y patrimonial. Es muy importante, para la racionalidad estatal que se centralice en una conducción única todos los problemas jurídicos del Estado, así como con un suficiente control.

La historia ha demostrado que justamente los abogados del Estado o particulares, han abusado de su rol profesional y se han adjudicado honorarios altamente irritantes en una sociedad pobre como la nuestra, profundizando el déficit fiscal, que pagamos con nuestros impuestos, todos los paraguayos en beneficio de unos pocos privilegiados.

Tenemos ejemplos graves y por desgracia recurrentes como los honorarios liquidados en forma arbitraria a favor de abogados del Banco Central, otros bancos estatales, en los propios bancos privados intervenidos y administrados por la Superintendencia del Banco Central, los ministerios y en general todas las reparticiones públicas que prueban claramente el robo escandaloso que fue víctima nuestro Estado en los últimos años.

Robo, insistimos, que debe preocuparnos a todos y ser nuestro problema, porque al final de cuentas este enriquecimiento ilícito e injusto de un selecto núcleo de compatriotas, pagan todos los ciudadanos, especialmente, los de menores recursos, al ser nuestro sistema tributario uno de los más regresivos asentar en impuestos indirectos.

Los abogados del Estado no deberían percibir honorarios del propio Estado, en todo caso sí, de sus contrapartes cuando resulten triunfadores en sus litigios encomendados. Pero como contrapartida deben responder con sus bienes si por negligencia profesional, desconocimiento del derecho o colusión con la otra parte causan perjuicio al patrimonio del Estado.

Todavía esta institución tan importante para nuestro fortalecimiento institucional no fue reglamentada, pese a dormir en la Cámara de Diputados distintos proyectos muy interesantes, incluso uno que presentamos. Estos proyectos duermen por los intereses creados, que pretenden evitar el saneamiento de una de las grietas más escandalosas por las cuales se filtra el dinero de todos los ciudadanos.

El Artículo 244 de la Constitución “de la composición” señala que la Procuraduría General de la República está a cargo de un Procurador General y de los demás funcionarios que determine la ley. Como dijimos, esta ley, por desidia, negligencia, e incluso otros posibles intereses más “redituables” desde el punto de vista personal y gremial nunca pudo ser aprobada.

**Requisitos. Nombramiento y remoción. Incompatibilidades.** En cuanto a los requisitos la primera parte del Artículo 245 de la Constitución “de los requisitos” ordena que el Procurador General de la República debe reunir los mismos requisitos exigidos para ser Fiscal General del Estado. La segunda parte del Artículo mencionado “del nombramiento” dispone que sea nombrado y removido por el Presidente de la República y que las incompatibilidades serán establecidas en la ley.

Esta libertad presidencial para nombrar y remover libremente un Procurador General de la República es importante indicando que debe trabajar en forma directa, coordinada y solidaria con el titular del Ejecutivo y sin que participe en la responsabilidad de su designación otro poder del Estado, salvo los mecanismos lógicos de control que corresponde.

**Deberes Y atribuciones.** El Artículo 246 de la Constitución trata “de los deberes y de las atribuciones” señalando que: “Son deberes y atribuciones del procurador General de la República: 1) Representar y defender, Judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República; 2) Dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes; 3) Asesorar jurídicamente a la Administración Pública en la forma que determine la ley, y 4) los demás deberes y atribuciones que fije la ley.

**PODER EJECUTIVO UNIPERSONAL Y COLEGIADO**. La mayoría de los países adopta el sistema “unipersonal”: el Jefe del Poder Ejecutivo es el Jefe del Estado (Presidente) o el Jefe de Gobierno (Primer Ministro en Inglaterra, Rusia, Italia, etc.; Canciller en Alemania y Austria).

El sistema “colegiado” o “pluripersonal”, es aquel donde el Poder Ejecutivo está a cargo de varias personas; este sistema se adoptó durante varios años el Uruguay, pero actualmente ya no.

---O---

**LECCIÓN XXI**

**PODER LEGISLATIVO:**

* SU INTEGRACIÓN, SU FORMA UNICAMERAL O BICAMERAL, SUS ATRIBUCIONES, SUS DERECHOS Y LÍMITES.
* FORMAS DE NOMBRAMIENTOS DE MAGISTRADOS, EMBAJADORES, ASCENSOS DE MILITARES POLICÍAS Y OTROS.
* CONTRALOR DEL PODER EJECUTIVO.

**PODER LEGISLATIVO**

**Composición, modo de elección, casos de sustitución.** El Congreso en nuestro ordenamiento Constitucional está integrado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. Su justificación racional se origina en que la primera es electa Departamentalmente, mientras que la segunda, se hace por lista nacional.

Se ha discutido sobre la conveniencia o no de tener un Congreso articulado en dos Cámaras. Sin embargo se sostiene al respecto, que es lo mas acertado, considerando que cada Cámara posee una dinámica propia por su distinto origen electoral, y que permitiría, en teoría, un mayor control de la calidad de la legislación, pero que en la práctica se ha demostrado con la experiencia de los últimos tiempos, que estos presupuestos no se cumplieron. No obstante, ante estos antecedentes, se cree que ambas Cámaras deben existir. Salvo el caso que a través de una reforma de los sistemas electorales y la constitución, se pueda mejorar la representación de los parlamentos, conforme está conformado en la actualidad.

Las ventajas de una sola Cámara, electa por circunscripciones uninominales en todo el territorio nacional representa en mejor forma la unidad del pueblo, concentra la discusión sobre los temas en debate, funciona con mayor celeridad y es más fuerte para frenar a un Ejecutivo que pretenda extralimitarse en sus poderes y sobre todo es más económica. En cambio, según los doctrinarios, las ventajas de los sistemas bicamerales radican en que articula una doble representación (pueblo y distritos territoriales), facilita los propios mecanismos de equilibrio dentro del Congreso, habilita un doble debate que coadyuva a no generar mayorías coyunturales que desvían el pensamiento correcto que hace a los verdaderos intereses del país.

El Artículo 182 de la Constitución “de la composición” dispone que el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados. Los miembros titulares y suplentes de ambas Cámaras serán elegidos directamente por el pueblo; de conformidad con la ley. Los miembros suplentes sustituirán a los titulares en caso de muerte, renuncia o inhabilidad de éstos, por el resto del período Constitucional o mientras dure la inhabilidad, si ella fuere temporal. En los demás casos, resolverá el reglamento de cada Cámara.

**Reunión del Congreso.** Para nuestra Constitución, solo el funcionamiento conjunto de ambas Cámaras se denomina Congreso. El Artículo 183 de la Constitución ‘de la reunión en Congreso” establece cuatro oportunidades en las cuales será necesario que ambas Cámaras se reúnan en forma conjunta.

1. Recibir el juramento o promesa, al asumir el cargo, del Presidente de la República, del Vicepresidente y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia;

2. Conceder o denegar al Presidente de la República el permiso correspondiente, en los casos previstos por la Constitución;

3. Autorizar la entrada de Fuerzas Armadas extranjeras al territorio de la República y la salida exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía;

4. Recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países.

Cuando ambas Cámaras se reúnen en Congreso, el Presidente de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados presidirán las reuniones del Congreso en carácter de Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

La duración del período de sesiones se establece en el Artículo 184 de la Constitución y es a los efectos del funcionamiento del Poder Legislativo. El Artículo “de las sesiones” señala que ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, desde el 1º de julio de cada año hasta el 30 de junio siguiente con un período de receso desde el 21 de diciembre al 1º de marzo, fecha ésta en la que rendirá su informe el Presidente de la República. El período de sesiones ordinarias significa que se podrá tratar todo proyecto de ley, resolución o declaración que esté depositado en el parlamento siempre y cuando se haya ingresado cumpliendo las condiciones exigidas por la propia Constitución. El período abarca desde el 1° de julio de cada año y hasta el 20 de diciembre del mismo y desde el 1° de marzo y hasta el 30 de junio del siguiente.

El Artículo 184 prosigue señalando que las dos Cámaras se convocarán a sesiones extraordinarias o prorrogarán sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo.

El Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberán convocarlas en el término perentorio de cuarenta y ocho horas. Las prórrogas de sesiones serán efectuadas del mismo modo. Las extraordinarias se convocarán para tratar un orden del día determinado, y se clausurarán una vez que éste haya sido agotado.

Se debe distinguir el período de sesiones ordinario, de las sesiones ordinarias. En el Paraguay, por decisión de cada plenario, cada una de las Cámaras del Congreso fijó el día jueves para su día de sesión ordinaria. Cualquier otro día, deberá entenderse como sesión extraordinaria. Es importante señalar que las sesiones ordinarias terminan a las 0.00 horas del día en que fue convocada y que pasado ese término se entenderá como la convocatoria a una nueva sesión. Por supuesto en este caso será necesariamente extraordinaria.

También tenemos las sesiones preparatorias que no están previstas en la Constitución, pero sí en los reglamentos de cada una de las Cámaras, que fijan las reuniones en sesión preparatoria que deben realizarse entre la fecha de las elecciones generales que habilita un nuevo período Legislativo y el 1° de julio fecha oficial del inicio de sesiones del Congreso. Las sesiones preparatorias tienen la finalidad de recibir a los nuevos legisladores electos y habilitados por el certificado que expide el Tribunal Superior de Justicia Electoral para elegir las autoridades de cada una de las Cámaras. La preside provisoriamente y toma juramento a los demás integrantes el Diputado o Senador que encabeza la lista al parlamento del partido o movimiento político más votado. Después del juramento de rigor se elige la mesa directiva y las comisiones asesoras permanentes de cada Cámara.

**Sesiones conjunta. Quórum legal. Regla para toma de decisiones. Clases de mayoría.** El **Artículo 185** de la Constitución “de las sesiones conjuntas” dispone que las Cámaras sesionaran conjuntamente en los casos previstos en esta Constitución o en el Reglamento del Congreso, donde se establecerán las formalidades necesarias. Por consiguiente no compartimos que una ley prevea sesiones conjuntas de ambas Cámaras del Congreso, ni que tas Cámaras del Congreso sesione en forma conjunta salvo los casos previstos en el Artículo 183 o en otros casos previstos en la Constitución como y último párrafo del Artículo 234 o cuando lo prevea el reglamento conjunto de ambas Cámaras que hasta la fecha no existe.

Las sesiones conjunta de ambas Cámaras o del Congreso deben contar con el quórum legal o mínimo, que significa la menor cantidad de miembros que deben estar presentas para validar la sesión. En el caso de la reunión del Congreso, si bien la Constitución prevé 125 parlamentarios, se deberá reunir quórum, en forma separada, en cada Cámara para que sea legítima su reunión.

Dice el Artículo 185 que el **quórum legal** se formará con la mitad más uno del total de cada Cámara. En la Cámara de Diputados el quórum legal es la cantidad de 41 Diputados y en Senadores 23. Un número por debajo del señalado deja a la sesión sin quórum y por ende, sin posibilidad de tomar resoluciones válidas. Prosigue el Artículo 185 que salvo los casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes. Es decir que con 22 votos en Diputados y con 1 votos en Senadores se pueden tomar votaciones ajustadas a la normativa Constitucional. Este es el mínimo requerido.

El **Artículo 185** continúa clasificando las formas de votaciones y los tipos de mayorías que prevé la Constitución.

**1)** Para las votaciones de las Cámaras del Congreso se entenderá por **simple mayoría** la mitad más uno de los miembros presentes;

**2)** por **mayoría de dos tercios**, las dos terceras partes de los miembros presentes;

**3)** por **mayoría absoluta**, el quórum legal, y

**4)** por **mayoría absoluta de dos tercios**, las dos terceras partes del número total de miembros de cada Cámara.

Esta mayoría absoluta de dos tercios se prestó a amplios debates en la Cámara de Diputados y siempre se fijo en la cantidad de votos favorables de 54 Diputados presentes, salvo en oportunidad del juicio político al ex-presidente lng. Raúl Cubas que el Presidente de la Cámara de Diputados en esa ocasión, Walter Bower, la bajó a 53 votos de Diputados presentes e incluyó arbitrariamente el voto del propio presidente de la Cámara. En Senadores este punto nunca fue objeto de debate porque da números redondos. Finaliza el Artículo con que las disposiciones previstas se aplicarán también a las sesiones de ambas Cámaras reunidas en Congreso y el mismo régimen de quórum y mayorías se aplicará a cualquier órgano colegiado electivo previsto por esta Constitución.

El Artículo 190 de la Constitución “del reglamento” dispone que cada Cámara, redactara su reglamento. Por otra parte, el Artículo continúa señalando que por mayoría de dos tercios podrá amonestar o apercibir a cualquiera de sus miembros, por inconducta en el ejercicio de sus funciones, y suspenderlo hasta sesenta días sin goce de dieta. Por mayoría absoluta podrá removerlo por incapacidad física o mental, declarada por la Corte Suprema de Justicia. En los casos de renuncia, se decidirá por simple mayoría de votos.

Las Cámaras podrán tomar decisiones disciplinarias sobre sus miembros que incluye hasta la suspensión en sus funciones pero sin goce de sueldo. Pero no puede separarlo de su seno, salvo que sea por disposición Judicial en caso de delito o por incapacidad física o mental, declarada por la Corte Suprema de Justicia.

**Las comisiones: clases, integración. Facultades.** Ambas Cámaras del Congreso funcionan articulando dos Instituciones. Ambas tienen rango Constitucional. La primera de ellas son las comisiones, la segunda los plenarios, es decir, la reunión en sesión de todos sus miembros.

Las comisiones parlamentarias tienen facultades asesoras de los plenarios de cada Cámara y su opinión se produce por medio de dictámenes no vinculantes que, por lo general, traen opiniones de la mayoría y de la minoría. Los dictámenes son las recomendaciones que las comisiones de cada Cámara realizan al pleno sobre un asunto especial puesto a su estudio.

El Artículo 186 de la Constitución “de las comisiones” trata sobre este tópico estableciendo que las Cámaras funcionarán en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales. Todas las comisiones se integrarán, en lo posible, proporcionalmente, de acuerdo con las bancadas representadas en las Cámaras. Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada Cámara designará las comisiones asesoras permanentes. Estas podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso.

Las comisiones se forman en el seno de cada Cámara integrada por miembros de acuerdo a sus respectivos intereses individuales o por bancadas, en atención a diversos temas: salud, vivienda, asuntos Constitucionales, Legislativos, derechos humanos, finanzas, etc.

Cada Cámara posee alrededor de una veintena de comisiones. El reglamento de cada Cámara no fija un plazo, ni la Constitución, para que las comisiones se pronuncien sobre los temas derivados a estudio de proyectos de leyes. Las comisiones pueden ser unicamerales o bicamerales. Una Comisión bicameral que hasta hoy funciona, por mandato Constitucional, es la Comisión Bicameral de Presupuesto, otras comisiones bicamerales fueron eliminadas por los abusos que se cometieron durante su funcionamiento como fue el caso de la Comisión Bicameral de Investigación (CBI).

**Elección y duración del mandato de los legisladores. Vacancias. Juramentos.** En relación a la elección y duración del mandato de los Senadores y Diputados el Artículo 187 de la Constitución “de la elección y de la duración” dispone que los Senadores y Diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales. Los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y podrán ser reelectos. Las **vacancias** definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados serán cubiertas por los suplentes electos en el mismo Departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por la Justicia Electoral.

El tema de las vacancias definitivas o temporales se complementa con los siguientes Artículos del Código Electoral que deben tenerse en cuenta: **Artículo 161.-**En caso de renuncia, inhabilidad o muerte de algún candidato electo antes de su incorporación, le sustituirá aquel que en la lista de titulares de su partido, movimiento político o alianza, lo siga en el orden respectivo. **Artículo 162.-** En el caso de renuncia, inhabilidad o muerte de un candidato unipersonal electo, pero antes de haber asumido el cargo, se estará a lo dispuesto por la Constitución y las leyes respectivas. **Artículo 163.-** En caso de renuncia, inhabilidad, muerte o permiso de un miembro ya incorporado, lo sustituirá aquel que en la lista respectiva de suplentes de su partido o movimiento político figure en e! orden de prelación. El mismo sistema regirá para las alianzas electorales, salvo que las partes hayan acordado otro diferente.

Además, el Código Electoral prevé un caso de crisis política por el cual la vacancia sea definitiva o temporal se produzca como consecuencia de alguna crisis política, en ese caso se aplica el Artículo 164 de la Ley 834. **Artículo 164.-** Cuando las vacancias resulten del retiro definitivo del bloque o bancada de uno de los partidos, movimientos políticos o alianzas se convocará en primer lugar a los suplentes de la misma bancada, y si éstos a su vez se negaren a incorporarse, se distribuirán las bancas entre los candidatos suplentes más votados en las listas de las otras asociaciones políticas y en la proporción correspondiente. Igual procedimiento se seguirá en los casos de vacancias de Convencionales Constituyentes, de miembros titulares de las Juntas Departamentales o Juntas Municipales.

El **Artículo 188** de la Constitución “**del juramento o promesa”** refiere que en el acto de su incorporación a las Cámaras, los Senadores y Diputados prestarán juramento o promesa de desempeñarse debidamente en el cargo y de obrar de conformidad con lo que prescribe la Constitución.

El Artículo mencionado reitera que ninguna de las Cámaras podrá sesionar, deliberar o adoptar decisiones sin la presencia de la mayoría absoluta, reenvía al tema ya tratado del quórum, que es el mínimo necesario para sesionar válidamente. Finalmente, si hubiere una resistencia crónica de los parlamentarios para asistir a las sesiones o reiteradamente se suscitare la falta de quórum un número menor podrá, sin embargo, compeler a los miembros ausentes a concurrir a las sesiones en los términos que establezca cada Cámara. Lamentablemente, ninguna de las Cámaras, todavía tiene reglamentada esta situación de emergencia, por consiguiente, no se estipulan sanciones para los ausentes sin justificación.

Otra interpretación sobre la **última parte del Artículo 188** permitiría a quienes asisten a las sesiones reiteradamente y no tuvieren quórum el compeler a los ausentes a concurrir a las sesiones bajo apercibimiento de sesionar con un número menor al exigido Constitucionalmente. Nunca todavía se aplicó esta disposición, como dijéramos, y realmente de hacerlo podría ser motivo de otra interminable controversia en el ámbito parlamentario. Creemos dudosa su aplicación sino está previamente reglamentada en los respectivos estatutos de cada Cámara del Congreso.

**Senadurías vitalicias.** El Artículo 189 de la Constitución ‘de las senadurías vitalicias” nos presenta una exótica institución: Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán Senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto. Este es otro tema de ardiente debate en nuestro escenario jurídico político. La intención de los constituyentes fue clara. Pretendía que los ex- presidentes de la República electos democráticamente sean Senadores vitalicios para que con su presencia en el Senado de la Nación puedan participar con su experiencia y así colaborar con la conducción de la República.

**Inmunidad de opinión, arresto y de proceso. Desafuero.** Las inmunidades de los parlamentarios están previstas en el Artículo 191 de la Constitución “de las inmunidades” donde se dispone que ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Este es un caso en el cual los parlamentarios están garantizados en sus derechos de un modo absoluto. Por consiguiente podemos calificarla como inmunidad absoluta. Los parlamentarios, directamente, nunca rinden cuentas ante la justicia por los delitos de injuria, calumnia, difamación que afecten al honor, imagen o integridad psíquica de las personas.

La única frase que podría prestarse a algún tipo de confusión es la que exige que las opiniones de los mismos sean vertidas “en el desempeño de sus funciones”. Ciertas interpretaciones sostienen que esta condición sólo se cumple cuando el parlamentario emite opinión en su banca en el Congreso, pero no compartimos dicha apreciación porque la labor de los parlamentarios, como explicamos, no se limita a legislar o sus tareas dentro del recinto parlamentario. Vencido el mandato del .parlamentario como la inmunidad es absoluta, tampoco los afectados lo podrán imputar por los delitos mencionados. En este caso, los legisladores, directamente están excluidos de responsabilidad penal de cualquier tipo y en cualquier tiempo aunque opinen en otro escenario que no sea el Congreso.

Es tan absoluta la libertad de expresión de los parlamentarios que ni siquiera sus respectivos partidos pueden tomar sanciones disciplinarias por sus opiniones, ni rinde cuenta ante ningún tribunal jurisdiccional o administrativo. El parlamentario actúa como tal en todas sus actividades durante la vigencia de su mandato, por lo tanto, no se los puede disociar o escindir en varias personas simultáneamente. Por los mismos argumentos, si actúan en forma indebida, por ejemplo, fuera del ámbito parlamentario realizando tráfico de influencias u otro delito similar es también responsable.

El Artículo Constitucional continúa aclarando que ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competente, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad. Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez lo comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no al desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros.

El segundo supuesto previsto en el Artículo comentado hace referencia a los casos de inmunidad relativa. Esto significa que en caso de comisión de otros delitos por parte de los parlamentarios, los mismos se suspenden en su imputación, hasta que cese en sus funciones, si es que la Cámara por la mayoría calificada que la Constitución prevé no le priva de su fuero.

En el caso que un Senador o Diputado corneta un delito, y fuera encontrado en flagrante y merezca pena corporal, podrá ser detenido y puesto bajo custodia en su residencia particular. Pero si un parlamentario es imputado por un delito, el juez interviniente en la causa deberá comunicar el hecho a la Cámara a la cual pertenece el afectado y no podrán proseguir las actuaciones judiciales hasta que el acusado sea privado de sus fueros, o cese su mandato en el plazo previsto por la Constitución.

Las actuaciones en la justicia ordinaria que afecte a un Diputado o Senador solo se podrá proseguir, sino mediare el desafuero, hasta que se formalice el acta de imputación (Artículo 302 del C.P.P.) y el juez penal al tomar conocimiento, tendrá por iniciado el proceso penal. Al constatarse fehacientemente, por parte de la justicia de los elementos elevados por el Ministerio Público si entre los imputados hubiere un parlamentario, inmediatamente elevará las actuaciones a la Cámara a la cual pertenece y esperara su pronunciamiento. Con el nuevo C.P.P. el acta de imputación reemplazó al auto de procesamiento que preveía la ley anterior. En caso de negarse el desafuero la causa se suspende para el parlamentario, sin perjuicio que continúe para los otros coimputados, hasta el cese del mandato electivo.

Realmente estos “privilegios o inmunidades” deberían denominarse garantías de funcionamiento, porque su origen está, en que se les proveyó a los parlamentarios, para evitar persecuciones de carácter político, en tiempos de la monarquía, donde los Diputados, camino a su Cámara, eran detenidos por orden arbitraria del Rey.

Si estas inmunidades son “garantías de funcionamiento” no deben nunca interpretarse en forma personal o aplicarse en beneficios personales. Porque la Constitución no ha buscada proteger a los parlamentarios en sus asuntos personales, ni por el individuo mismo, su finalidad busca precautelar altos fines políticos de funcionamiento del órgano Legislativo. Al mismo tiempo, que pretende, precautelar su independencia funcional al igual que la de sus miembros. Por estos argumentos, en caso de delitos comunes, evidentemente no vinculados a hechos políticos, debería eliminarse de lo contrario, pueden convertirse en verdaderos escudos para delinquir, por la desnaturalización de sus elevados objetivos.

**Pedido de informes.** El fundamento de las atribuciones de control que tiene el Parlamento. El Parlamento se encarga del control político, pudiendo solicitar informes, investigar y aún separar de sus cargos a los integrantes de los otros poderes del Estado, porque es el único electo en su totalidad por la voluntad popular.

El primero de estos mecanismos de control previsto en la Constitución está en el Artículo 192 de la Constitución “**del pedido de informes”** por el cual las Cámaras pueden solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional. Los afectados están obligados a responder los pedidos de informes dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser menor de quince días. A los altos funcionarios de la administración pública se les solicita un pedido de informes. Hasta la fecha no se tiene reglamentado por Ley un plazo máximo para contestarlo. Si no se cuenta con el plazo máximo, y el funcionario no contesta el pedido de la Cámara, a la instancia parlamentaria solo le resta proseguir con la citación e Interpelación.

**Citación e interpelación.** Es un mecanismo de control que puede ejercer el parlamento sobre los actos del Ejecutivo. En caso de no ser eficaz el primero de ellos, se acude al segundo y así sucesivamente hasta el juicio político que implica la remoción del cargo del funcionario desleal con sus obligaciones con los ciudadanos.

La interpelación y censura en el caso de cualquier alto funcionario designado y no electo debería ser vinculante y terminar el proceso en la destitución del mismo. De lo contrario, como está diseñado nuestro modelo Constitucional, estos altos funcionarios, con la complicidad del Ejecutivo y a sabiendas que no pueden ser separados de sus cargos, en muchos casos, desconocen la autoridad parlamentaria. Pero, como contrapartida, creemos que si falla el parlamento en la votación calificada requerida, en dos o tres oportunidades, debe ser disuelto y convocarse a nuevos comicios en un plazo perentorio para evitar el constante escándalo parlamentario, sin resultados concretos, que solo sirve para alimentar los medios masivos de comunicación social.

El Artículo 193 de la Constitución “**de la citación y de la interpelación**” dispone que cada Cámara por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas. No se podrá citar, ni interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente, ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.

La citación e interpelación es el derecho compulsivo que tiene el Congreso para interrogar a los altos funcionarios de la administración pública. Es importante destacar que de este mecanismo no está excluido como se pretenden los directores o consejeros de las entidades binacionales como son las de ltaipú y Yacyretá. Estas personas son altos funcionarios designados por el Ejecutivo, previo acuerdo o no del Senado según el caso y deben rendir cuentas de sus actos administrativos al Congreso a cualquiera de sus Cámaras. La mayoría absoluta que hace referencia el Artículo Constitucional es de 41 Diputados y 23 Senadores.

El instituto está reglamentado por la ley N° 164/93 que señala que las solicitudes y citaciones de interpelación a los Ministros del Poder Ejecutivo y a otros altos funcionarios de la administración pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de Empresas de participación estatal mayoritaria, deberán ser presentadas como proyecto de resolución firmado por un número no menor de seis Senadores o doce Diputados de las respectivas Cámaras, proponiendo en su texto las preguntas que serán formuladas al funcionario a citarse.

Reunidas las firmas requeridas la Presidencia de la Cámara respectiva pondrá a consideración del cuerpo la propuesta de citación e Interpelación, la que será resuelta en la siguiente sesión ordinaria, por mayoría absoluta de votos. De aprobarse la citación e interpelación, el Plenario resolverá por mayoría simple de votos el texto final de las preguntas a ser formuladas al Ministro o funcionario citado.

Por su parte el Proyecto de Resolución aprobado por la mayoría que votara favorablemente a la citación e interpelación, deberá contener un número de preguntas equivalentes a los dos tercios del total del cuestionario, asegurando en todos los casos a la minoría que se hubiere opuesto, el derecho a formular el tercio restante. Resuelta favorablemente la solicitud, el Presidente de la Cámara respectiva, invitará al Ministro o al funcionario, estableciendo de común acuerdo la fecha de su concurrencia al recinto. De no haber acuerdo sobre el día y hora, prevalecerá el criterio de la Cámara interpelante. La Presidencia de la Cámara hará llegar al funcionario citado el pliego de preguntas, con cinco días de anticipación como mínimo. Será obligatoria la concurrencia del citado, salvo justa causa, que será apreciada por la Cámara respectiva.

La persona citada para la interpelación deberá concurrir personalmente y podrá hacerse acompañar por asesores y llevar toda documentación que estimare conveniente. El interpelado responderá en primer lugar a las preguntas que le fueron comunicadas con antelación. Una vez que el interpelado hubiere contestado por completo las preguntas a que se refiere el Articulo anterior, los parlamentarios podrán formular preguntas adicionales, ampliatorias o aclaratorias vinculadas con el objeto de la Interpelación o con las respuestas dadas por el interpelado.

**Voto de Censura.** El Artículo 194 de la Constitución trata “del voto de censura” que se aplica en el caso de que el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones. En estos casos ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrá emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico. Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema respecto al mismo Ministro o funcionario citado, en ese período de sesiones.

La mayoría de dos tercios exigida por el texto Constitucional es de los presentes. Por desgracia la Constitución no estableció el carácter vinculante del voto de censura, porque habla de “recomendará’ su remoción del cargo al Presidente de la República o a su superior jerárquico.

**Comisiones de investigación.** La potestad que tienen ambas Cámaras del Congreso o este en forma bicameral de crear comisiones de investigación parlamentaria, es una prerrogativa esencial para su mejor funcionamiento. Este instituto se fundamento en que quien otorga un poder a un cuerpo, en este caso el de controlar la administración, debe al mismo tiempo otorgarle los medios para que ese poder sea realmente efectivo. La discusión sobre las facultades implícitas de investigar del Congreso quedó superada con la Constitución de 1992, en la cual en forma expresa, se autoriza al Congreso a formar Comisiones de Investigación. El Congreso para cumplir a cabalidad su función de legislar y controlar debe tener entre sus atribuciones estas facultades de investigación. A través de éstas podrá acceder a un conocimiento práctico de la realidad social que debe representar.

El **Artículo 195** de la Constitución “de las comisiones de investigación” dispone en forma expresa que ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros. Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados Judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados. La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagradas por esta Constitución, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria. Los jueces ordenarán, conforme a derecho, las diligencias y pruebas que se les requiera, a los efectos de la investigación.

Los **objetivos de la investigación** deben reunir los siguientes requisitos: **1)** Los parlamentarios deben actuar en ejercicio de sus funciones legislativas y deben contar con la aprobación de cada Cámara por separado; **2)** 0 con motivo de la iniciación del Juicio Político o de investigación de altos funcionarios del Estado; **3)** Cumpliendo las tareas de fiscalización de los actos de la administración pública central, descentralizada o binacional; **4)** Incluso podrían abarcar a los funcionarios públicos en sus cuentas personales cuando se sospeche sobre la comisión de algún delito de enriquecimiento ilícito; **5)** La investigación alcanza hasta las empresas privadas que tengan algún tipo de vinculación con el Estado, o que sus integrantes sean funcionarios públicos.

La potestad de investigación del Congreso radica en algunos de sus organismos. Es decir, deben estar aprobadas por las plenarias de cada Cámara en conjunto o por separada. Esta facultad no la tienen los parlamentarios en forma particular, o los grupos de parlamentarios sin que hayan sido otorgadas por una votación mayoritaria del cuerpo.

Deben siempre respetarse los derechos y garantías de las personas, que estipula la Constitución y la legislación al respecto. Esto Incluye el respeto al honor e imagen de las personas, no declarar contra sí mismo, el precautelar las garantías sobre la privacidad que sin orden judicial previa, no puede invadirse. Tampoco, los investigados, podrán violar secretos profesionales o que eventualmente puedan hacer a la seguridad del Estado.

La ley 137/93 es la que reglamenta el Artículo 195 de la Constitución que establece las Comisiones Conjuntas de Investigación, en la que se establece que ambas Cámaras del Congreso, ya sea en sesión conjunta de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el Reglamento del Congreso, o por resolución separada de cada una de aquellas, podrán constituir Comisiones Conjuntas de Investigación en los términos del Artículo 195 de la Constitución Nacional.

El número de miembros de una Comisión conjunta de Investigación de carácter permanente no podrá exceder de diez y su integración se hará por igual número de Senadores y Diputados por las Cámaras respectivas. Por su parte, el número de miembros de una Comisión Conjunta de Investigación de carácter transitorio, no podrá exceder de seis. Las Comisiones de Investigación, de uno y otro carácter, elegirán de su seno, al Presidente, al Vice-Presidente y al Relator. Las Comisiones Conjuntas de Investigación sesionarán en pleno con la presencia, cuanto menos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

Dentro de sus atribuciones, las Comisiones de Investigación podrán citar a las personas indicadas en el segundo párrafo del Artículo 195 de la Constitución Nacional para que suministren las informaciones que se les requiera sobre los puntos atingentes a las cuestiones que se tengan en estudio, que sean de interés público o sobre la conducta de Senadores o Diputados. La citación se notificará por telegrama colacionado o mediante notario público, en el domicilio real o legal del citado, con la advertencia de las sanciones de las que pueden hacerse pasibles si no compareciesen.

En caso que la persona citada no compareciese, ni ofreciese causa justificada de su inasistencia, se hará pasible, de pagar una multa de treinta a cien jornales mínimos diarios para actividades diversas no especificadas en la capital, o de sufrir un arresto domiciliario de seis a quince días, sin perjuicio de la facultad de la Comisión de hacerlo comparecer con el auxilio de la fuerza pública. Si la persona citada compareciese, pero no prestase declaración sin excusarse en lo que dispone el Artículo 18 de la Constitución, también se hará pasible de las sanciones mencionadas, sin perjuicio de las disposiciones penales que correspondan.

A los efectos de la aplicación de las sanciones, la Comisión informará de los antecedentes al Juez de Primera Instancia en lo Criminal de Turno, quien deberá pronunciarse dentro del término perentorio de tres días. El importe percibido en concepto de multa será remitido a la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda para su ingreso a Rentas Generales de la Nación.

Además, las Comisiones Conjuntas de Investigación podrán exigir a las personas mencionadas en el Artículo 195 de la Constitución, a los efectos previstos en él, que le suministren la documentación pertinente o copias fotostáticas autenticadas de las mismas, cuando fuesen indispensables para el esclarecimiento de los casos en estudio. Si el obligado considerase impertinente el examen o la entrega de la documentación solicitada, o de parte de ella; y la Comisión, por mayoría absoluta, se ratificase en su exigencia, la cuestión será derivada al Juez competente de Primera Instancia de la Jurisdicción y Circunscripción Judicial que corresponda para que se resuelva en definitiva.

La resolución del Juez deberá dictarse dentro del término perentorio de cinco días hábiles, con previa audiencia de las partes y su fallo será irrecurrible. Si la resolución del Juzgado fuese favorable a la pretensión de la Comisión y si la persona no suministrase la documentación requerida, el Juez aplicará las mismas sanciones previstas en el Articulo 50 de la ley, es decir, multas o arresto domiciliario.

También, a tenor de su ley reglamentaria, las Comisiones, si tuviesen motivos fundados para presumir que en determinado lugar existen objetos o cosas, necesarios para el descubrimiento y comprobación de la verdad, podrá solicitar al Juez de Turno, en lo Civil o en lo Penal, de la Circunscripción respectiva, que disponga la inmediata orden de allanamiento o registro de domicilio correspondiente, y el inventario, embargo o secuestro de los objetos o cosas. En atención a lo previsto en el Artículo 34 de la Constitución (sobre la inviolabilidad de los recintos privados) el Presidente de la Comisión podrá, excepcionalmente, bajo su responsabilidad, formular verbalmente al Juzgado la solicitud de allanamiento o registro, inventario, embargo o secuestro, con cargo de rendir cuenta de inmediato a la Comisión.

Las diligencias de allanamiento o registro de domicilio, de inventario, de embargo o de secuestro, se realizarán con las formalidades establecidas en los Códigos rituales y en ellas podrán participar miembros de las Comisiones Conjuntas de Investigación. Serán de aplicación supletoria las disposiciones del Código Procesal Civil y del Código Procesal Penal, inclusive las modalidades previstas para los testigos que gocen de fueros especiales.

**Incompatibilidades para el ejercicio del cargo de legislador.** La incompatibilidad es un impedimento para ejercer un cargo de elección popular originado por el ejercicio de otra actividad remunerada o no. Es la prohibición de compartir simultáneamente dos ocupaciones con intereses contrapuestos. La incompatibilidad puede ser absoluta o relativa.

El **Artículo 196** de la Constitución “de las incompatibilidades” dispone que podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los Municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos.

El párrafo precedente explica que podrán votarse, es decir elegirse, “los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los Municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos’ pero no podrán incorporarse a sus bancas hasta que renuncien a sus otros empleos públicos. Este derecho a ser votado incluye las elecciones internas y las nacionales.

Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este Artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica, aunque se desempeñen en institutos de enseñanzas oficiales dependientes del Estado central o descentralizado. La incompatibilidad se funda en el principio de división de poderes con el propósito de obtener una eficaz dedicación al cargo parlamentario y que el cargo exige una independencia de criterio en beneficio del interés general.

En el segundo párrafo del Artículo, se instituye una Incompatibilidad absoluta porque “Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona”. En este caso, la incompatibilidad no hace referencia a las condiciones para incorporarse o ser electo a las Cámaras respectivas. Directamente, de constatarse la vinculación de un Senador o Diputado, incluso electo, aunque no esté incorporado el parlamentario afectado debe ser separado de su cargo por falta grave y ser sustituido por quien corresponda.

El Código Electoral en sus Artículos 95 y 96 dispone ciertas normas que afectan a Senadores y Diputados que son condiciones de elegibilidad para cualquier función electiva: **Artículo 95.** **-Son elegibles, para cualquier función electiva, los ciudadanos paraguayos, desde los dieciocho años de edad, que no se hallen incursos en las causales de ilegibilidad establecidas en la Constitución Nacional y las leyes. Igualmente lo son los ciudadanos naturalizados, aunque con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional.**

Los extranjeros residentes en el país son elegibles para funciones Municipales en los términos que más adelante se establecen.

No pudiendo ejercer funciones electivas: **a)** los Magistrados Judiciales y los integrantes del Ministerio Público; **b)** los Ministros del Poder Ejecutivo, los Viceministros de Estado, los Secretarios Generales de los Ministerios, los Directores Generales de reparticiones públicas, los Gobernadores, los Presidentes, Gerentes o Directores Generales de los entes autárquicos o autónomos y entidades binacionales y los miembros de los directorios y consejos administrativos de los mismos, y demás funcionarios a sueldo del Estado, Gobernación o Municipio; y, **e)** los Jefes de Misión Diplomática, Agentes Diplomáticos y Cónsules.

Estas personas, antes de incorporarse a sus respectivas Cámaras deben renunciar, a sus otras funciones, por ser incompatibles con las funciones legislativas. Podrían ser candidatos a Senadores y Diputados, pero en caso de ser electos deben obligatoriamente optar por uno u otro y renunciar al otro cargo.

**Inhabilidad para candidatearse a legislador.** Inhabilidad según el Diccionario de la Real Academia Española significa un impedimento para acceder a cierto cargo por la falta de algún requisito, o por tacha, como por ejemplo delitos. No reúnen las condiciones para obtener algún cargo, empleo o dignidad. La inhabilidad, en este caso, hace referencia a las condiciones o requisitos que le exige la legislación a los candidatos

El Artículo 197 de la Constitución ‘de las inhabilidades” dispone que no pueden ser candidatos a Senadores ni a Diputados: **1).** los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena. Los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella; los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena; Los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Sub-contralor, y los miembros de la Justicia Electoral; **2).** los ministros o religiosos de cualquier credo; **3).** los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; **4).** los militares y policías en servicio activo; **5).** los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, y **6).** los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación.

Los ciudadanos afectados por las inhabilitaciones previstas en los incisos 4, 5, 6, y 7 deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Como la Constitución exige el cese de la causal de inhabilidad con relación a la fecha de inscripción de las candidaturas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral, esta normativa no rige para las internas de los partidos y movimientos políticos, salvo norma expresa de sus respectivos estatutos. Hay que tener en cuenta, en estos casos, cuando se inscriben las listas de candidatos en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**De la pérdida de la investidura.** El **Artículo 200** de la Constitución es sencillo “de la elección de autoridades” señalando que cada Cámara constituirá sus autoridades y designará a sus empleados. Lo cual es una obviedad. Los parlamentarios electos, y una vez incorporados a sus Cámaras respectivas, pueden perder su investidura de congresistas si se reúnen las condiciones previstas en el Artículo 201 de la Constitución.

El Artículo 201 de la Constitución “de la perdida de la investidura” dispone que los Senadores y Diputados perderán su investidura, además de los casos ya previstos, por las siguientes causas: **1).** la violación del régimen de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en esta Constitución, y **2).** el uso indebido de influencias, fehacientemente comprobado.

El texto Constitucional no prevé ningún mecanismo o procedimiento para efectivizar esta sanción, ni que autoridad es la encargada de su aplicación, además no cuenta con una reglamentación. En realidad no conocemos, en la actualidad, ni hay antecedente, por el cual se le haya privado de su investidura a un parlamentario electo e incorporado a la Cámara respectiva.

Los Senadores y Diputados no estarán sujetos a mandatos imperativos. La última parte del Artículo comentado hace referencia a que una vez electos, Senadores y Diputados, son representantes del cuerpo electoral de la República del Paraguay y no están obligados a obedecer instrucciones ni de líderes, ni de partidos o movimientos políticos. Es más, un Senador o Diputado, puede renunciar a su partido o movimiento por el cual fue electo, o este puede ser disuelto por la justicia y no pierde su banca porque ésta es de los ciudadanos que lo votaron en forma libre y secreta.

**De los deberes y atribuciones del Congreso.** El Articulo 202 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones” señala que son deberes y atribuciones del Congreso:

**1. velar por la observancia de esta Constitución y de las leyes;**

Es un inciso obvio, pero que en la práctica lamentablemente no se cumple a cabalidad, como por ejemplo, cuando el Congreso acepta funcionar con menos miembros que los exigidos en la Constitución.

**2. dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución;**

Esta es la función legislativa por excelencia. La Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia N° 138 del 20 de marzo de 1997 con voto del Dr. Paciello señaló que le compete al Legislativo fijar, mediante la creación del derecho, la voluntad del Gobierno -Estado- ordenando las leyes que deben ser generales. Pero el Legislativo no ejecuta la ley, esta es una función del Ejecutivo.

**3. establecer la división política** del territorio de la República, así como la organización regional, Departamental y Municipal; El inciso forma parte del rol Legislativo del Congreso, es innecesaria su enumeración Constitucional, al igual que los siguientes 4, 5, 6, 7, 12 y 13.

**4. legislar sobre materia tributaria;**

**5. sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación;**

**6. dictar la Ley Electoral; determinar el régimen legal de la enajenación y el de adquisición de los bienes fiscales, Departamentales y Municipales;**

**7. expedir resoluciones y acuerdos internos, como asimismo formular declaraciones, conforme con sus facultades**

Ambas Cámaras del Congreso en forma conjunta o por separada pueden dictar resoluciones, declaraciones y acuerdos internos. Las resoluciones se dictan cuando el Congreso o la Cámara afecta a otros poderes del Estado. En cambio las declaraciones son simples opiniones del órgano parlamentario. Los acuerdos internos, son equiparables a las resoluciones, pero en los Reglamentos de cada una de las Cámaras solo se distinguen resoluciones y declaraciones.

**8. a aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo;**

La probación o rechazo de los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo forma parte del proceso de validación de los convenios o tratados internacionales, que siempre requieren del acuerdo parlamentario y posteriormente de su canje o depósito internacional. El canje es el intercambio de los tratados o convenios entre los Estados y el depósito es el envío a los organismos internacionales multilaterales para que se guarden la aprobación y ratificación parlamentaria.

**10. aprobar o rechazarla contratación de empréstitos;**

El término empréstito hace referencia a las deudas externas o internas del Estado Paraguayo. No son válidas o reconocidas las obligaciones contraídas por el Ejecutivo o el Judicial sin el previo acuerdo parlamentario.

**11. autorizar, por tiempo determinado, concesiones para la explotación de servicios públicos nacionales, multinacionales o de bienes del Estado, así como para la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos;**

Aquí también recae en el Congreso la aprobación final, sin que la sola firma del Ejecutivo obligue al Estado Paraguayo.

**12. dictar leyes para la organización de la administración de la República, para la creación de entes descentralizados y para el ordenamiento del crédito público;**

Potestad legislativa de enumeración innecesaria.

**13. expedir leyes de emergencia en los casos de desastre o de calamidad pública;**

**14. recibir el juramento o promesa Constitucional del Presidente de la República, el del Vicepresidente y el de los demás funcionarios, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución;**

El Presidente y vicepresidente de la República debe jurar frente al Congreso.

**15. recibir del Presidente de la República, un informe sobre la situación general del país, sobre su administración y sobre los planes de Gobiernos; en la forma dispuesta por esta Constitución;**

El Congreso debe recibir anualmente, al inicio de período ordinario de sesiones, un Informe del Ejecutivo sobre la situación general del país y sus futuros planes de Gobierno. El mensaje presidencial, un acto protocolar y formal, se realiza el 10 de julio de cada año, aunque año tras año ha perdido relevancia, incluso durante el mandato de González Macchi se ejecutó el rito sin el necesario quórum parlamentario.

**16. aceptar o rechazar la renuncia del Presidente de la República y la del Vicepresidente;**

**17. prestar los acuerdos y efectuar los nombramientos que esta Constitución prescribe, así como las designaciones de representantes del Congreso en otros órganos del Estado;**

**18. conceder amnistías;**

La amnistía es un perdón parlamentario a ciertas personas que han cometido delitos de carácter político o vinculado a hechos políticos, por el cual se les perdona los hechos, por una ley del Congreso, por necesidades de orden institucional o de otro tipo. Es la equiparación del derecho a indultar que tiene el Presidente de la República en el terreno de los delitos comunes.

Desde que la facultad legislativa se afincó definitivamente en los Parlamentos, cuando se perfeccionó la división de poderes, se detectó que las funciones del Poder Judicial podrían afectar a la estabilidad de la República y que por imperiosas necesidades políticas, en ciertas ocasiones muy especiales, se debían “olvidar las condenas” vinculadas a hechos políticos para pacificar el país.

Tiene un mayor alcance que el indulto (Ejecutivo) porque la amnistía extingue la acción y la pena, y reputa inocentes a los autores del hecho, pudiendo disponerse antes del proceso, durante el proceso o después de concluido por sentencia firme. Esta facultad discrecional del Congreso debe utilizarse con un criterio de prudencia, de alto contenido político y en beneficio del bienestar general. Las personas beneficiadas por una amnistía, aunque después se derogue la ley, quedan beneficiadas por la misma con un derecho adquirido por los principios del derecho penal. No creemos que pueda ser revisable judicialmente una ley de amnistía, porque es una potestad privativa del Congreso y cae dentro de la doctrina de los hechos políticos no justiciables. Al igual que el indulto presidencial, aunque en nuestro país, durante la presidencia del Ing. Raúl Cubas, la Corte Suprema de Justicia violó esta doctrina de los hechos políticos no justiciables.

**19. decidir el traslado de la Capital de la República a otro punto del territorio nacional, por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara;**

**20. aprobar o rechazar, en todo o en parte y previo informe de la Contraloría General de la República, el detalle y la justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria;**

Este es un inciso de singular importancia que nunca se aplicó, ni fue reglamentado en los hechos. Tampoco tiene previsto consecuencias en caso del rechazo. Es un verdadero vacío Constitucional.

**21. reglamentar la navegación fluvial, la marítima, la aérea y la espacial, y**

Hace referencia a sus facultades legislativas.

**22.** los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución.

**COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO**

**Composición. Deberes y atribuciones exclusivas.** Como por mandato Constitucional el Congreso se reúne desde el 1º de julio y hasta el 20 de diciembre de cada año, y desde el 1° de marzo y hasta el 30 de junio del año próximo. Ambos períodos son una unidad legislativa considerada como Período Ordinario de Sesiones. En ese receso de ambas Cámaras del Congreso, para evitar ese vacío, que podría ser perjudicial para la República la Constitución en su Artículo 218, prevé un nuevo instituto denominado “De la Comisión Permanente del Congreso”.

La conformación de la Comisión Permanente la trata el Artículo 218 de la Constitución “de la conformación” que dispone que quince días antes de entrar en receso, cada Cámara designará por mayoría absoluta a los Senadores y a los Diputados quienes, en número de seis y doce como titulares y tres y seis como suplentes, respectivamente, conformarán la Comisión Permanente del Congreso, la cual ejercerá sus funciones desde el comienzo del período de su receso y hasta el reinicio de las sesiones ordinarias. Reunidos los miembros titulares de la Comisión Permanente, designarán Presidente y demás autoridades, y de ello se dará aviso escrito a los otros poderes del Estado.

El Artículo 219 de la Constitución “de los deberes y de las atribuciones” establece cuales son sus deberes y atribuciones, aunque en la práctica hemos tenido casos de excesos de varios: Son deberes y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso:

**1.** velar por la observancia de esta Constitución y de las leyes;

**2.** dictar su propio reglamento;

**3.** convocar a las Cámaras a sesiones preparatorias, con el objeto de que la apertura anual del Congreso se efectúe en tiempo oportuno;

**4.** convocar y organizar las sesiones extraordinarias de ambas Cámaras, de conformidad con lo establecido en esta Constitución;

**5.** autorizar al Presidente de la República, durante el receso del Congreso, a ausentarse temporalmente del territorio nacional, en los casos previstos en esta Constitución, y

**6.** los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución.

El **Artículo 220** de la Constitución finalmente “de los informes finales” dispone que la Comisión Permanente del Congreso, al término de su actuación, prestará a cada Cámara un informe final, y será responsable ante éstas de las medidas que hubiese adoptado o autorizado. Aunque no está claro cuales pueden ser esas medidas si las mismas no están previstas en la Constitución, por el principio del derecho público “lo que no está expresamente reglamentado no está permitido”, en beneficio y garantía de los gobernados. De este modo la Comisión Permanente solo está aurotizada a hacer lo que le permite la Constitución.

Básicamente no tiene mayores atribuciones, solo el mandato Constitucional se ser una especie de “guardia permanente” del Congreso para convocarlo en caso de urgencia, necesidad o dar permiso al Presidente de la República. Si durante el receso parlamentario la Comisión Permanente hace mucho ruido es solo por motivaciones políticas y deseos de figuración de sus integrantes, pero jurídicamente, es irrelevante.

**CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Composición. Atribuciones exclusivas.** El Congreso es un órgano complejo compuesto por dos Cámaras, que por su parte, cada una de éstas es un órgano en sí mismo con vida propia. Por estas características podemos enumerar competencias del Congreso, sea en sesiones conjuntas o separadas, como son, por ejemplo, la sanción de las leyes o el tomar juramento al Presidente y vicepresidente de la República. Y competencias privativas de cada Cámara, por las cuales, una de las Cámaras puede tomar decisiones que no requieren del concurso o acuerdo de la otra. Es el caso, por ejemplo, del derecho que tiene la Cámara de Senadores de prestar acuerdo para la designación de embajadores.

La Constitución de 1992 en su Artículo 221 “de la composición” establece como se debe integrar la cámara de diputados señalando:... “La Cámara de Diputados es la Cámara de la representación Departamental. Se compondrá **de ochenta miembros titulares como mínimo**, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales Departamentales. La ciudad de la Asunción constituirá un Colegio Electoral con representación en dicha Cámara. Los Departamentos serán representados por un diputado titular y un suplente, cuanto menos; el Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de cada elección y de acuerdo con el número de electores de cada Departamento, establecerá el número de bancas que corresponda a cada uno de ellos. La ley podrá acrecentar la cantidad de Diputados conforme con el aumento de los electores. Para ser electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido veinticinco anos.

En la Cámara de Diputados contamos con el único órgano del Estado paraguayo en el cual realmente se concretó la idea de la descentralización política. Es el único órgano Constitucional y legal de carácter nacional, que debe ser integrado al menos por un representante titular y suplente de cada Departamento del país. Como consecuencia del mismo, la ciudad de Asunción se equipara a un simple Departamento de la República y es importante señalar que en el transcurso de los últimos períodos Constitucionales fue perdiendo Diputados por su descenso proporcional de electores en relación a otras zonas del país, en especial, los Departamentos Central y Alto Paraná.

A los fines del cumplimiento del presente Artículo cada Departamento del país se constituye en un Colegio Electoral autónomo. Colegio Electoral autónomo significa que en el mismo se elige por boleta separada y sin tener en cuenta los sufragios de otros colegios electorales Diputados titular y suplente, Gobernador y miembros de Juntas Departamentales. La ciudad de Asunción si bien tiene cinco colegios electorales, debe computarse como un solo distrito a los fines del cómputo de votos para elegir Diputados. Los Diputados son nacionales, pero electos Departamentalmente.

La primera ley que estableció las bancas en la Cámara de Diputados fue la N° 72/92 que dispuso que los Diputados serán electos en Colegios Electorales Departamentales y en Asunción de acuerdo con el número de electores de cada uno de ellos por el sistema de representación proporcional, dispuesto en el Artículo 273 del Código Electoral, Ley N° 01/90 y que fija el mínimo de bancas atribuido por la Constitución Nacional a cada Departamento. En la actualidad el número y la distribución de bancas de Diputados Titulares y Suplentes son de la siguiente forma: Ciudad de Asunción 9 (nueve) Departamentos Concepción 3 (tres), San Pedro 4 (cuatro), Cordilleras 5 (cinco), Guairá 4 (cuatro), Caaguazú 6 (seis), Caazapá 2 (dos), ltapúa 7 (siete), Misiones 2 (dos), Paraguari 4 (cuatro), Alto Paraná 7 (siete), Central 19 (diecinueve), Neembucú 2 (dos), Amambay 2 (dos), Canindeyú 1 (uno), Presidente Hayes 2 (dos), Boquerón 1 (uno) y Alto Paraguay 1(uno): Total 80 (ochenta) bancas.

El Artículo 222, de la Constitución trata “de las atribuciones exclusivas de la Cámara de diputados” y dispone que: Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1**. iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación Departamental y a la Municipal;**

Si bien todas las leyes, según nuestra dogmática Constitucional para validarlas deben tener la aprobación de cada una Cámara del Congreso, esto no obsta, que ciertas leyes, deban iniciar su tratamiento en una de las Cámaras específica. Como la Cámara de Diputados es el único órgano Constitucional auténticamente descentralizado, es natural, por coherencia interna, que la Constitución reserve para sus integrantes, la exclusividad de inicio del estudio de los proyectos de ley relativos a la legislación Departamental y Municipal.

**2. designar o proponer a los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establece esta Constitución y la ley;**

Es el caso de la designación del Defensor del Pueblo o del Contralor General de la República sobre sendas ternas que le envía el Senado.

**3. prestar acuerdo para la intervención de los Gobiernos Departamentales y Municipales, y**

Este tópico fue tratado con motivo del estudio del Artículo 165 de la Constitución.

**4.** las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

**CÁMARA DE SENADORES**

**Composición. Atribuciones exclusivas.** En realidad, pese a la opinión de muchos doctrinarios, las Cámaras del Congreso no tienen una igualdad absoluta. El Senado tiene una serie de facultades privativas que lo ubica en la pirámide del Poder en una real situación de superioridad en relación con la Cámara de Diputados, aunque en el esquema básico de legislar y debatir sean absolutamente iguales.

La diferencia sustantiva se da en la participación del Senado en el control de los altos cargos de la administración pública. Es el Senador y no el Diputado quien recibe el mandato Constitucional de controlar y prestar acuerdo para la designación de altos funcionarios del Estado central como son los jefes militares de cierto grado hacia arriba, los directores de las entidades binacionales y los embajadores que prestarán servicio en el exterior. Esta enunciación no es taxativa, sino meramente enunciativa a modo de ejemplo.

El Artículo 223 de la Constitución “de la composición” describe que la Cámara de Senadores se compondrá de **cuarenta y cinco** miembros titulares como mínimo, y de treinta suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. La ley podrá acrecentar la cantidad de Senadores, conforme con el aumento de los electores. Para ser electo Senador titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido treinta y cinco años.

Los Senadores son electos en una sola circunscripción electoral nacional, al igual que el Presidente y vicepresidente de la República, donde todo el padrón de electores se constituye en cuerpo electoral. Aquí deben sumarse todos los votos emitidos válidos en todo el territorio de la República sin distinción.

El Artículo 224 de la Constitución “de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores” establece que:

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

**1. iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales;**

Todos los tratados y acuerdos internacionales que obliguen a la República del Paraguay deben ser iniciados en la Cámara de Senadores. Recuerden que también presta acuerda para el nombramiento de los señores embajadores, por consiguiente, es lógico que la legislación a nivel internacional se inicie aquí por su mayor información, conocimiento y versación en estos tópicos.

**2. prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional;**

Prestar acuerdo significa que el Ejecutivo desde el grado de Coronel deja de manejar en forma exclusiva los ascensos en la Fuerza Pública y requiere del consentimiento del Senado para confirmar los altos jefes que pretenda ascender. Si el Senado se opone, ese oficial no asciende y debería pasar a retiro. Por lo general, estas sesiones del Senado son secretas, porque se debate sobre el mérito de personas y sus calidades personales y profesionales. Y si la Fuerza Pública (militares y policiales) desde 1993 se degradaron en forma hasta si se quiere humillante, y retornaron a viejas prácticas de antes de 1989 con una creciente mediocridad y corrupción en sus cuadros superiores no es una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, sino compartida políticamente por el Senado.

3**. prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior;**

Ningún embajador o ministro plenipotenciario en el exterior puede ser nombrado por el Ejecutivo, sin que el Senado preste su conformidad. Es otro ejemplo del control parlamentario sobre los actos del Ejecutivo, en cargos de la Administración del Estado, de extraordinaria importancia. Y si a la fecha nuestro servicio exterior adolece de numerosos falencias, no solo es responsabilidad del Ejecutivo sino en forma compartida del propio Senado de la nación.

**4. designar o proponer a los Magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece esta Constitución;**

Participa mediante su acuerdo, en la designación de:

a) Directores de las entidades binacionales Yacyretá e ltaipú (inc.6 de este Artículo).

b) Los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y el Superior Tribunal de Justicia Electoral de las ternas enviadas por el Consejo de la Magistratura.

c) Presidente y directores del Banco Central del Estado (inc.7 de este Artículo)

Propone las ternas para la designación por Diputados de:

a) Defensor del Pueblo.

b) Contralor General de la República.

**5. autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país;**

**6. prestar acuerdo para la designación del Presidente y los directores de la Banca Central del Estado;**

**7. prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales,**

8. las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

**LECCIÓN XXII**

**PODER JUDICIAL:**

* SU INTEGRACIÓN Y DIRECCIÓN, SUS ATRIBUCIONES, SU AUTONOMÍA, SU INTERDEPENDENCIA, SU RESPONSABILIDAD EN LAS INCONSTITUCIONALIDADES.-
* LOS AMPAROS.-
* LOS HABEAS CORPUS.

**PODER JUDICIAL.**

**Función y composición.** El denominado “Poder Judicial” es una serie de órganos del Estado que cumplen la función de administrar justicia o “función jurisdiccional”.

Los órganos del Poder Judicial, ‘tribunales de justicia”, son los jueces naturales para gobernados y gobernantes previstos en el Artículo 16 de la Constitución: ***“Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales’*** y el 17, inc.3): ***“Ni se lo juzgue por tribunales especiales”***

El Poder Judicial se integra por varios organismos (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, Tribunal Superior de Justicia Electoral). Cuenta con jueces, tribunales que actúan en diversas ramas, o especialidades, territorios, turnos e instancias en una articulación fundada en el cumplimiento estricto del principio de legalidad desde un punto de vista horizontal y vertical. La institución superior de este poder del Estado es la Corte Suprema de Justicia.

Al Poder Judicial se lo considera el único órgano no político de la estructura del Estado, a diferencia del Ejecutivo y del Legislativo que son instituciones políticas cuyos principales integrantes son electos por la voluntad popular del cuerpo electoral de la República. Como son órganos no políticos, se habla de su independencia, en el sentido que no deben responder a los intereses políticos sectoriales de la sociedad, por radicar allí la última garantía que tienen los gobernados para que se les respete sus derechos, deberes y competencias pactadas en la Constitución por sus representantes.

El Poder Judicial cuando se refiere a su no politización es en relación a los partidos o sectores políticos que integran la sociedad, al integrarse de un modo diferente, a los poderes Ejecutivo y Legislativo: por el voto de la gente. El Judicial es un órgano especial y que necesariamente debe ser independiente, al poder político electivo o fáctico de una sociedad. Pero el Poder Judicial no deja de ser un órgano político, al ejercer una función del Estado y sus sentencias son también actos políticos, porque emanan del Estado en un sentido estricto y no partidista del término.

El Estado organiza al Poder Judicial en forma permanente y de este modo elimina los tribunales, especiales o ad-hoc. Además reserva la exclusividad de hacer justicia - Artículo 15 Constitución - porque hay un interés público, político, desde que se fundó la comunidad política organizada, que los seres humanos resuelvan sus conflictos mediante la actuación de un tercero y no por su propio accionar. Finalmente, dentro del Estado, es exclusiva y excluyente, la administración de justicia por el órgano Judicial. No corresponde ni al Ejecutivo ni al Legislativo.

Por otra parte, la justicia, no debe admitir ninguna influencia política o de cualquier índole fuera de la vigencia de la Constitución y las leyes dictadas en su concordancia. Debe regir el reinado de las leyes, a través de los jueces, para que los seres humanos sean libres de ataduras arbitrarias de otros seres humanos. Es más, incluso, los jueces, inferiores solo deben aplicar lo resuelto por sus superiores cuando las leyes así lo prevean.

El **Artículo 247** de la Constitución “DE LA FUNCIÓN Y DE LA COMPOSICIÓN” dispone que el Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley.

La norma Constitucional establece una serie de principios fundamentales para la organización de nuestro Estado en el pacto suscripto entre gobernantes y gobernados. Al señalar que el “Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir» le concede a este poder del Estado una preeminencia indiscutible, en caso de conflicto con los oros poderes del Estado, o de eventuales fricciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Es la opción aceptada por los constituyentes al diseñar nuestro moderno Estado social de derecho y eliminar una figura central, fundamental, para el equilibrio entre los poderes del Estado que es el Tribunal de Garantías Constitucionales. A partir de esa omisión, el diseño del 1992 quedó desequilibrado y dejó abierta la puerta para los conflictos de poderes, sin solución justa, porque uno de los poderes del Estado el Judicial surge con una clara preeminencia institucional sobre los otros, como consecuencia del texto Constitucional cercenado.

La independencia del Poder Judicial está prevista en el **Artículo 248** de la Constitución “DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL”, como así también la recepción Constitucional de los principios mencionados, que dispone: “**Queda garantizada la independencia del Poder Judicial Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones Judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbítrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas. Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley”.**

El Artículo desarrolla con claridad la independencia del Poder Judicial y que sólo éste puede intervenir en los conflictos suscitados entre los integrantes de la sociedad sean gobernantes o gobernados. No es función jurisdiccional la desplegada por el Ejecutivo o el Legislativo, aunque la Constitución prevea, aparentemente, este activismo, como es el caso del Juicio Político o el Ejecutivo en su ámbito que dicta resoluciones administrativas en caso de conflicto. Procesos fenecidos son aquellos que tienen ya sentencia firme y ejecutoriada. Esta frase debe relacionarse con el Articulo 17 de la Constitución en su inc. 4) “... No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal”

**Autarquía Presupuestaria. Juramento. Designación. Inamovilidad.** También, la Constitución de 1992, en su **Artículo 249 “**DE LA AUTARQUÍA PRESUPUESTARIA” dispone que “el Poder Judicial goza de autonomía presupuestaría. **En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento** del presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones”. La fórmula del **3 por ciento** de la Administración incluye la Presidencia de la República, sus secretarías dependientes, los ministerios y todas sus dependencias. No se debe tomar en cuenta para su cálculo, las instituciones descentralizadas y los otros poderes del Estado.

El **Artículo 250** de la Constitución ‘DEL JURAMENTO O PROMESA” dispone que **los ministros de la Corte Suprema de Justicia prestarán juramento o promesa ante el Congreso, al asumir sus cargos. Los integrantes de los demás tribunales y de los juzgados lo harán ante la Corte Suprema de Justicia.**

Diferenciando claramente entre los ministros de la Corte y los demás magistrados. Pero, esto no significa que los ministros de la Corte dejen de ser magistrados como algunos pretenden interpretar con argumentos falaces e inconducentes. Sobre el punto volveremos posteriormente.

El **Artículo 251** de la Constitución “DE LA DESIGNACIÓN**”** dispone que los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República serán designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en ternas del Consejo de la Magistratura.

El **Artículo 252** de la Constitución “DE LA INAMOVILIDAD DE LOS MAGISTRADOS” ordena que **los magistrados sean inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados, ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento. Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia.**

La inamovilidad de los magistrados rige solo por cinco años y tiene una vigencia horizontal y vertical. Es decir, ningún magistrado puede ser ascendido o descendido, o mudado en su competencia de territorio y materia sin previo consentimiento dentro de los cinco años de su nombramiento. Esto es la inamovilidad relativa. La inamovilidad absoluta se adquiere recién después de dos confirmaciones sucesivas de diez años.

Incluso la **Ley N° 609/95** que reglamenta la Corte Suprema de Justicia en su Artículo 19 dispone que cumplido el período para el cual fueron designados, de acuerdo con el Art. 252 de la Constitución y 8° de las Disposiciones Finales y Transitorias de la misma, los ministros de la Corte Suprema de Justicia seguirán en el ejercicio de sus funciones, hasta tanto sean confirmados o nombrados sus sucesores conforme con el procedimiento Constitucional. La ley misma habla de “confirmación”, es decir, el legislador asimiló a los ministros de la Corte como a cualquier magistrado sobre su necesidad de confirmación cada cinco años. En este tema la Corte violó la Constitución y su ley reglamentaria. 244

Recordemos que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia también son magistrados, porque su denominación de “Ministros” es simplemente honorífica y no dejan de ser magistrados como los demás jueces integrantes del Poder Judicial. La función jurisdiccional es una sola e integra el Poder Judicial en forma exclusiva y, todos sus miembros que tengan jurisdicción son magistrados, independientemente de su ubicación en la distribución funcional horizontal o vertical.

Por consiguiente muchos consideran como arbitraria la resolución de la Corte Suprema de Justicia que se diferenció de los demás magistrados y con al auto confirmación hasta los setenta y cinco años en su primer mandato, no se sometió a la nueva confirmación que exige la Constitución cada cinco años en su Artículo 252. (A. y S. N° 222 del 5 de mayo del 2002).

**Enjuiciamiento y remoción.** El **Artículo 253** de la Constitución “DEL ENJUICIAMIENTO Y DE LA REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS” establece que los magistrados Judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de magistrados. Este estará integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; éstos cuatro últimos deberán ser abogados. La ley regulará el funcionamiento del Jurado de enjuiciamiento de magistrados.

La Ley **N° 1084 ‘que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados”** dispone que el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados elegirá de entre sus miembros, por su orden y voto secreto mediante, a su Presidente y Vice-Presidente, quienes durarán un año en sus funciones, pudiendo ser reelectos.

Los miembros del Jurado serán designados respectivamente por **simple mayoría** de votos de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Magistratura. Los miembros del Jurado durarán en sus funciones hasta tanto cumplan el período para el que hubieran sido electos o designados. El Jurado deliberará válidamente con la presencia de por lo menos **cinco** de sus miembros y dictará sentencias y autos interlocutorios con el voto coincidente del mismo número de miembros. Las demás **resoluciones,** incluso las que resuelvan los incidentes en las audiencias, se adoptarán por simple mayoría de votos. Ningún miembro presente se abstendrá de emitir su voto, pero no estará obligado a dejar constancia del sentido del mismo. (Se considera incorrecta que funcionarios de alta magnitud de una República, integrantes de una institución con rango Constitucional, no asiente, su voto por escrito para dictar resoluciones sobre magistrados Judiciales)

La ley reglamentaria prosigue señalando que la inhabilidad, excusación o recusación (no se admite sin causa) de cualquiera de los miembros del Jurado será considerada y resuelta exclusivamente por este órgano. Se prevé los integrantes suplentes para estos casos también nombrados conjuntamente con los titulares.

El **Artículo 11 de la Ley N° 1084** dispone que compete al Jurado, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente ley, el enjuiciamiento de los miembros de los Tribunales de Apelación de cualquier fuero o jurisdicción, de los demás Jueces y de quienes ejercen el Ministerio Público como Agentes y Procuradores Fiscales. Son causales de enjuiciamiento la **comisión de delitos** o **el mal desempeño de las funciones** definidas en la presente ley. En el Artículo 36 se establece, por otra parte, que el enjuiciamiento de los Jueces de Paz será de carácter sumario. El Jurado, después de oírle sobre los hechos, ordenará una información sumarísima, para luego dictar sentencia.

Si la causa de enjuiciamiento fuere la comisión de delitos, el Jurado podrá determinar que el magistrado acusado sea puesto a disposición del juez competente, a quien le pasará los antecedentes de la cuestión. En este caso, el proceso de enjuiciamiento quedará suspendido hasta que recaiga sentencia definitiva en el juicio penal. En caso de haberse dictado auto de prisión en el fuero penal contra el magistrado enjuiciado, o si existieran presunciones graves contra el mismo por el mal desempeño de sus funciones, el Jurado solicitará a la Corte Suprema de Justicia, por resolución fundada, su suspensión preventiva. Si el enjuiciamiento fuere por la comisión de delitos y el mal desempeño de sus funciones, el Jurado podrá proseguir la tramitación del proceso hasta dictar sentencia, en lo relativo a la segunda causal.

Sin perjuicio de lo establecido por el **Artículo 255** de la Constitución “DE LAS INMUNIDADES”, si por la comisión de delitos se presentare ante la justicia ordinaria, denuncia o querella criminal contra un magistrado, el juez remitirá los antecedentes al Jurado, que examinará el mérito de la acusación y, en su caso, pondrá al magistrado a disposición del juez de la causa.

Es importante para nuestra doctrina Constitucional que esta Ley define el “**mal desempeño”**, y al no estar reglamentado todavía el Juicio Político previsto en el Artículo 225 de la Constitución, sirve como parámetro de interpretación sumamente válido.

Para esta Ley constituye “**mal desempeño de funciones”** que autoriza la remoción de magistrados judiciales, agentes fiscales, procuradores fiscales y jueces de paz: **a)** no observar las incompatibilidades previstas en el Artículo 254 de la Constitución (De las incompatibilidades), o incumplir lo establecido en los Artículos 104 (De la declaración obligatoria de bienes y servicios) y 136 (De la competencia y de la responsabilidad de los magistrados); **b)** incumplir en forma reiterada y grave las obligaciones previstas en la Constitución, Códigos Procesales y otras leyes referidas al ejercicio de sus funciones; **c)** no conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que ley alguna les obligue, a órdenes e indicaciones de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes u órganos del Estado;  **d)** dictar tres sentencias definitivas que fueran declaradas inconstitucionales en el lapso de un año judicial. El Jurado evaluará los antecedentes de cada caso; **e)** no dictar sentencia definitiva dentro del plazo que el superior le hubiese fijado en el incidente de queja por retardo de justicia en por lo menos tres casos en el lapso de un año Judicial. Si se trata de magistrados integrantes de órganos colegiados, sólo se eximirán de responsabilidad los que acrediten haber realizado las gestiones a su alcance para que el Órgano dicte sentencia y las haya comunicado a la Corte Suprema de Justicia; ..... etc. , **t)** estar concursado civilmente, haber sido declarada su quiebra o, como consecuencia de una sentencia definitiva, decretada su inhibición general de vender y gravar bienes.

Será también causal de remoción la incapacidad física o mental sobreviniente que inhabilite permanentemente al magistrado para el ejercicio del cargo, previo dictamen de una Junta de médicos integrada por tres calificados especialistas de reconocida honorabilidad y capacidad, designados de oficio por el Jurado.

El juicio será iniciado ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por acusación del litigante o del profesional afectado, quienes podrán hacerlo personalmente o mediante mandatario con poder especial; por acusación de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio Público, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Magistratura y de oficio por el propio Jurado. Las personas y entidades citadas podrán limitarse a formalizar una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, la cual, de considerarlo procedente, formulará la acusación correspondiente.

El Jurado dictará sentencia definitiva dentro del plazo de treinta días contados a partir de quedar ejecutoriada la providencia de autos, y dentro de los ciento ochenta días contados desde la iniciación del juicio. La sentencia del Jurado sólo podrá consistir en la remoción o absolución del enjuiciado. En caso de remoción, ella deberá ser comunicada a las Cámaras del Congreso, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de la Magistratura. Finiquitado en la jurisdicción penal el proceso al imputado por comisión de delitos, sea la sentencia absolutoria o condenatoria, el Jurado dispondrá la prosecución del enjuiciamiento hasta dictar sentencia definitiva. Contra la sentencia definitiva del Jurado podrá interponerse además del recurso de reposición y aclaratoria, la acción de inconstitucionalidad, que será resuelta por el pleno de la Corte.

Sobre el enjuiciamiento de los **Jueces de Paz** establece que será de carácter sumario. Además, el Jurado, después de oír al enjuiciado sobre los hechos imputados y de practicadas las actuaciones que considere necesarias, dictará sentencia definitiva. En este caso el Jurado podrá prescindir del requisito de la reiteración para proceder a la remoción, cuando la parcialidad o ignorancia de la Ley sea grave y notoria.

**Incompatibilidades. Inmunidades.** Sobre las incompatibilidades ya hablamos en capítulos anteriores, el **Artículo 254** de la Constitución **“**DE LAS INCOMPATIBILIDADES” se limita a señalar que **los magistrados no pueden ejercer, mientras duren en sus funciones, otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica, a tiempo parcial. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional o política alguna, ni desempeñar cargos en organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos. Tienen una incompatibilidad casi absoluta, superior a la de los parlamentarios**.

El **Artículo 255** de la Constitución **“DE LAS INMUNIDADES”** dispone que **ningún magistrado judicial podrá ser acusado o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. No podrá ser detenido o arrestado sino en caso de flagrante delito que merezca pena corporal. Si así ocurriese la autoridad interviniente debe ponerlo bajo custodia en su residencia, comunicar de inmediato el hecho a la Corte Suprema de Justicia, y remitir los antecedentes al juez competente.**

En el caso de las inmunidades rige un modelo similar al de los Senadores y Diputados. La duda se plantea sobre el contexto en las cuales puede formular sus opiniones. En principio consideramos, que estas opiniones libres se limitan a su función jurisdiccional, en cambio, la de los parlamentarios no se limita a sus expresiones desde su banca, tienen un alcance mucho más amplío, consciente del mundo mediatizado que vivimos.

La diferencia radica en que los magistrados desde los ministros de la Corte y hasta los jueces de paz todos son magistrados aunque tengan distintos grados, materias y competencias y deben hablar solo por medio de sus sentencias, fallos o resoluciones. Los jueces como burocracia especializada, cristalizada y a partidista deben alejarse definitivamente de la tentación de los medios masivos de comunicación social. Particularmente en una sociedad como la nuestra, en la cual, en general, los medios, defienden intereses sectoriales y no cumplen con su rol Constitucional de informar con objetividad.

**Forma de los juicios. Obligación de colaborar con la justicia.** El **Artículo 256** de la Constitución “DE LA FORMA DE LOS JUICIOS” dispone que los mismos podrán ser orales y públicos, en la forma y en la medida que la ley determine. Toda sentencia Judicial debe estar fundada en esta Constitución y en la ley. La crítica a los fallos es libre. El proceso laboral será oral y estará basado en los principios de inmediatez, economía y concentración.

El **Artículo 257** de la Constitución “de LA OBLIGACIÓN DE COLABORAR CON LA JUSTICIA” señala que los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley, y las personas que ejercen funciones al servicio del mismo están obligadas a prestar a la administración de justicia toda la cooperación que ella requiera para el cumplimiento de sus mandatos.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**Integración. Organización. Presidencia. Requisitos. Deberes y atribuciones. Sala Constitucional. La inconstitucionalidad. Remoción y cesación de los Ministros de la CSJ. Ley Orgánica 609/95.**

El modelo que optó la Constitución de 1992 sobre la función institucional de la Corte Suprema de Justicia es el modelo norteamericano, quien a conciencia otorgó a la Corte Suprema de Justicia, la función de un poder moderador dentro del Estado. La solución que dio la Constitución de 1992 es asignar a la Corte Suprema de Justicia esa función de “poder moderador” o “árbitro” entre los poderes del Estado. Construyendo el Gobierno de los jueces.

El **Artículo 258** de la Constitución “DE LA INTEGRACIÓN Y DE LOS REQUISITOS” dispone que la Corte Suprema de Justicia estará integrada por nueve miembros. Se organizarán en salas, una de las cuales será Constitucional, elegirá de su seno, cada año, a su Presidente. Sus miembros llevarán el título de Ministro.

Los requisitos para integrar la Corte Suprema de Justicia son: tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de Doctor en Derecho y gozar de notoria honorabilidad, haber ejercido efectivamente durante el término de diez años, cuanto menos, la profesión, la magistratura Judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o sucesivamente.247

Prosiguiendo la Constitución en su **Artículo 259** “DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES” dispone sus deberes y atribuciones**: 1).** ejercer la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial y decidir, en instancia única, los conflictos de jurisdicción y de competencia, conforme con la ley; **2).** dictar su propio reglamento interno. Presentar anualmente, una memoria sobre las gestiones realizadas, el Estado, y las necesidades de la justicia nacional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo; **3).** Conocer y resolver en los recursos ordinarios que la ley determine; **4).** Conocer y resolver, en instancia original, los Habeas corpus, sin perjuicio de la competencia de otros jueces o tribunales; **5).** Conocer y resolver sobre inconstitucionalidad; **6).** Conocer y resolver en el recurso de casación, en la forma y medida que establezca la ley; **7).** suspender preventivamente por sí o a pedido del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, a magistrados Judiciales enjuiciados, hasta tanto se dicte resolución definitiva en el caso; **8).** Supervisar los institutos de detención y reclusión; **9).** Entender en las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales y entre éstos y los Municipios, y las leyes; **10).** Los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y

**La Ley N° 609/95** “que O**rganiza la Corte Suprema de Justicia**” dispone que ejerce jurisdicción en toda la República y tiene su sede en la Capital. Funciona en pleno y por salas de acuerdo con la competencia que le asignan la Constitución, la ley y su reglamento interno. La Corte Suprema de Justicia, según su ley reglamentaria, queda organizada en **tres salas**, integradas por tres ministros cada una: la **Sala Constitucional**, la **Sala Civil y Comercial**, y la **Sala Penal**. Sus sesiones serán ordinarias y extraordinarias y la convocatoria la hará su Presidente o a pedido de dos de sus ministros, para las extraordinarias. Para dictar **sentencias definitivas o interlocutorias**, la Corte en pleno o por salas, actuará con el número total de sus respectivos miembros y sus decisiones deberán fundarse en la opinión coincidente de la mayoría de los mismos, aunque los motivos de dichas opiniones sean distintos.2

A tenor de su Ley reglamentaria **son deberes y atribuciones de la Corte Suprema dé Justicia**, en pleno, siguiendo el texto Constitucional: **a).** Interpretar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones; y velar por el cumplimiento de los deberes establecidos para los jueces**; b).** Dictar su propio reglamento interno, las acordadas, y todos los actos que fueren necesarios para la mejor organización y eficiencia de la administración de justicia; **c)**. Designar de las ternas respectivas, a los miembros de los tribunales, jueces y agentes fiscales; **d).** Suspender preventivamente, por sí o a pedido del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mayoría absoluta de votos de sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, a magistrados Judiciales enjuiciados, hasta tanto se dicte resolución definitiva en el caso, sin perjuicio de las medidas que puedan ser adoptadas con motivo del ejercicio de facultades disciplinarias; etc....; **p)** Los demás deberes y atribuciones que establezcan la Constitución o la ley, y no correspondan a los de alguna de sus salas.

El Artículo 4° de la ley es el encargado de reglamentar el inc. 1” del Artículo 259 de la Constitución ordenando que la Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Consejo de Superintendencia, ejerce el poder disciplinario y de supervisión sobre los tribunales, juzgados, auxiliares de la justicia, funcionarios y empleados del Poder Judicial así como sobre sus oficinas dependientes del mismo y demás reparticiones que establezca la ley.

Sobre las autoridades de la Corte Suprema de Justicia se fijó que **tendrá un Presidente, un Vicepresidente 1°** y un **Vicepresidente 2°.** Siendo los deberes y atribuciones del Presidente: **a)** Representar al Poder Judicial para todos los efectos legales; **b)** Reemplazar al Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 231 y 234 de la Constitución. En este caso, el pleno y la sala a la cual pertenece procederá a su integración de acuerdo con lo prescripto en el Artículo 10 de la ley; **c)** Convocar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Corte Suprema de Justicia, y las reuniones del Consejo de Superintendencia de Justicia; **d)** Suscribir la documentación relativa a sus funciones y la correspondencia oficial; **e)** Todos aquellos que establezcan la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones.

Siendo los **deberes y atribuciones de los vicepresidentes** de la Corte Suprema de Justicia: **a)** Integrar el Consejo de Superintendencia de Justicia**; b)** Suplir, por su orden, las faltas o ausencias de cualquier naturaleza del Presidente de la Corte, subrogándose en sus deberes y atribuciones; **c)** Suscribir la documentación relativa a sus funciones; y, **d)** Todos los demás que establezcan la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones.

Como mecanismo de elección de sus autoridades la ley reglamentaria prevé que la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria, que se realizará en el mes de febrero de cada año, procederá a integrar sus salas y a elegir a su Presidente, por el voto secreto favorable de por lo menos cinco de sus ministros. Seguidamente, los ministros procederán a elegir, entre los miembros de las salas que no integra el Presidente, al Vicepresidente 1°. Finalmente, entre los miembros de la sala restante, elegir al Vicepresidente 2°. El Presidente y los Vicepresidentes presidirán las salas que integran, durarán un año en sus funciones y no podrán ser reelectos en el mismo cargo, sino después de transcurrido un período.

El **Artículo 260** de la Constitución “de LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL”, ordena que son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional:

**1. conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y**

En este punto cabe destacar que la Corte en su Acuerdo y Sentencia N° 64 del 29/3/1 996 sostuvo que las resoluciones sancionadas en sede administrativa también son justiciables por la vía de la inconstitucionalidad. No existen las cuestiones no justiciables. El mismo criterio en doctrina uniforme sostuvo en relación a la Cámara de Diputados, las Municipalidades y las universidades. También sostuvo que debía agotarse antes de plantearse la acción de inconstitucionalidad los recursos ordinarios en el campo administrativo (A. y S. N° 217/95 y A. y 5. N° 344/99), Municipal (A. y 5. N° 268/96)

**2. decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte.**

La ley N° 609/95 dispone que son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: **a)** Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso; y, **b)** Decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a la Constitución.

En este punto se debe tener en cuenta que resuelve en su Artículo 12 el **rechazo “in limine**”, no dando trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma Constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria. Sin embargo, la ley no define que son las “cuestiones no justiciables” que tienen tan alto y polémico debate en la doctrina y la jurisprudencia. La Sala Constitucional además tendrá competencia para conocer y decidir en las excepciones de inconstitucionalidad que se interpongan en cualquier instancia, de conformidad con lo establecido en la ley.

En relación a las otras salas se señala que son deberes y atribuciones de la **Sala Civil y Comercial**: **a)** Conocer y decidir de las cuestiones de naturaleza civil y comercial que sean recurribles ante la tercera instancia, conforme con las disposiciones de las leyes procesales; y, **b)** Revisar las resoluciones dictadas por los Tribunales de Apelación en lo Laboral en los términos del Artículo 37 del Código Procesal del Trabajo.

Son deberes y atribuciones de la **Sala Penal:** **a)** Conocer y decidir las cuestiones de naturaleza penal, correccional y tutelar del menor que sean recurribles por ante la tercera instancia, conforme con las disposiciones de las leyes procesales**; b)** Revisar las resoluciones dictadas por las salas del Tribunal de Cuentas; **c)** Supervisar los institutos de detención y reclusión, sin perjuicio de la competencia de la Corte en pleno; **d)** Conocer y decidir sobre los pedidos de extradición, por vía de revisión en los casos previstos en la legislación penal; **e)** Elevar dictamen al pleno de la Corte para que ésta informe a! Poder Ejecutivo sobre los casos previstos en el Artículo 238, inciso 10) de la Constitución; **f)** Conocer y decidir de las sentencias de los Tribunales de Apelación que impongan penas de penitenciaria de quince o más años, las que no causarán ejecutoria sin el pronunciamiento de esta sala; y, **g)** Conocer y resolver, en instancia original, los Habeas corpus, sin perjuicio de la competencia de otros jueces.

**Cualquier Sala** deberá integrarse con la totalidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia para resolver las cuestiones de su competencia cuando lo solicite uno de ellos. La solicitud deberá formularse dentro de los tres días de ejecutoriada la providencia de autos para resolver, y su cumplimiento será inmediato e inexcusable, sin que pueda alegarse dicha solicitud como causal de recusación. La misma se notificará a las partes para que puedan ejercer el derecho de recusación con causa y los Ministros de la Corte podrán, a su vez, excusarse.

Las **resolucione**s de las salas o del pleno de la Corte solamente son susceptibles del recurso de aclaratoria y, tratándose de providencia de mero trámite o resolución de regulación de honorarios originados en dicha instancia, del recurso de reposición. No se admite impugnación de ningún género, incluso las fundadas en la inconstitucionalidad. Pero el párrafo anterior no obsta para que siempre se puedan revisar los procesos penales en beneficio de los imputados o condenados a tenor del Artículo 17 inc. 4 de la Constitución y el Recurso de Revisión que tiene previsto el nuevo Código Procesal Penal.

La **cosa juzgada** que es el tema que desarrolla el Artículo 17 de la ley reglamentaria rige para todos los campos del derecho por la necesidad de la certeza jurídica que requiere el Estado de derecho y la plenitud del sistema jurídico. Pero este tópico nunca rige en caso del derecho penal sea ordinario o militar, porque por encima del sistema jurídico del Estado, están los derechos inalienables de las personas, los gobernados, que deben primar en estos casos por así resolverlo la propia Constitución de 1992.

Además la Corte Suprema entenderá en los **recursos de casación** que se planteen en los juicios según las leyes de procedimiento que rijan la materia.

Otro instituto importante de la Corte, previsto en la Constitución en su Artículo 259 inc.1° es el Consejo de Superintendencia de Justicia que esta compuesto por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y los dos vicepresidentes que tienen a su cargo: **a)** Ejercer las facultades disciplinarias y de supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4° de la presente ley; **b)** Organizar y fiscalizar la Dirección de Auxiliares de la Justicia; la Dirección de Recursos Humanos; la Dirección Financiera y demás reparticiones del Poder Judicial; y; **c)** Entender y decidir en los procesos de casación o anulación de la matrícula de abogados y procuradores, así como apercibir, suspender o destituir a los Escribanos Públicos, a otros auxiliares de la Justicia y a los funcionarios y empleados del Poder Judicial.

Finalmente, el **Artículo 261** de la Constitución “de la remoción y cesación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia” dispone los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplido la edad de setenta y cinco años.

**CONSEJO DE MAGISTRATURA**

**Composición. Requisitos y duración. Deberes y atribuciones.**

El Consejo de la Magistratura es un organismo judicial incorporado por la Constitución de 1992 para funcionar como una especie de filtro en la selección de candidatos a integrar los cargos de magistrados en todos sus grados, materias y competencias. El Consejo surgió en Italia en los tiempos fascistas de Benito Mussolini, siendo por consiguiente, una institución de franca inspiración corporativa. Es un instituto que apenas nació fue desechado en la mayoría de los países por ser no funcionales a sus objetivos y caer en franco desprestigio y politización.

El **Artículo 262** de la Constitución “DE LA COMPOSICIÓN” dispone que el Consejo de la Magistratura está compuesto por: **1).** un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; **2).** Un representante del Poder Ejecutivo; **3).** Un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; **4).** Dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; **5).** Un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y **6).** un profesor de las facultades de derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares. La ley reglamentará los sistemas de elección pertinentes.

El **Artículo 263** de la Constitución “DE LOS REQUISITOS Y DE LA DURACIÓN” trata sobre los requisitos de los miembros del Consejo de la Magistratura que deben reunir: Ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente... Permanecerán tres años en sus funciones y gozarán de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Tendrán las incompatibilidades que establezca la ley.

El **Artículo 264** de la Constitución “DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES” resuelve que son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: **1).** proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; **2).** proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de Miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales; **3).** elaborar su propio reglamento, y las leyes; **4.** los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y ésta;

**Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura.** La Ley 296/94 “que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura” dispone que es un órgano autónomo cuya composición y atribuciones se establecen en la Constitución y en la ley. Los miembros del Consejo durarán 3 (tres) años en sus funciones y podrán ser reelectos sólo por otro período consecutivo o alternado. Los que dejaren de pertenecer al órgano o estamento que los designó cesarán en sus cargos, pero continuarán en sus funciones hasta la designación de sus reemplazantes.

La condición de miembro titular del Consejo es incompatible con el desempeño: **1)** De la profesión de abogado. Los abogados que al tiempo de su elección como titulares tuvieren juicios pendientes como patrocinantes o apoderados deberán renunciar a su patrocinio o mandato; **2)** De cualquier otro cargo público, exceptuando la docencia y la investigación científica a tiempo parcial. Esta disposición no es aplicable al Ministro de la Corte Suprema de Justicia, al Senador ni al Diputado; **3)** De cargos políticos partidarios. Las mismas incompatibilidades son aplicables a los suplentes que accedan a la titularidad.

No pueden ser candidatos a miembro titular o suplente del Consejo quienes se encuentren comprendidos en lo dispuesto por el Artículo 197 de la Constitución, salvo el caso del Ministro de la Corte Suprema de Justicia y de lo establecido en su Inciso 9. Además, el Ministro de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Poder Legislativo que integren el Consejo no pueden ser al mismo tiempo miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Los miembros del Consejo gozan de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y su remoción sólo podrá hacerse por el procedimiento establecido en el Artículo 225 (Juicio Político) de la Constitución. A los efectos de la formación del quórum y de las mayorías se observará lo dispuesto en el Artículo 185 de la Constitución. El Consejo sólo puede sesionar válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones que adopten en el ejercicio de las atribuciones previstas en los incisos 1 y 2 del Artículo 264, así como en la de los Artículos 269 y 275 de la Constitución deben ser tomadas por mayoría absoluta de votos emitidos por escrito y fundadas. Para cualquier otro tipo de resolución basta la simple mayoría.

**De las elecciones de las Facultades de Derecho y los abogados.** Los Decanos de las Facultades de Derecho habilitadas por la Constitución convocarán a elección del representante titular y del suplente que les corresponda. Hasta la fecha solo pueden participar la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y pueden participar todos los profesores que reúnan los requisitos Constitucionales.

Por su parte la elección de los abogados matriculados, 2 (dos) titulares y 2 (dos) suplentes, se realizará en comicios que serán convocados por la Corte Suprema de Justicia. Podrán ser propuestos como candidatos para representar a los abogados, aquellos incluidos en el padrón y que reúnan los requisitos establecidos en el Artículo 263 de la Constitución. No podrán proponerse como candidatos a quienes integren el Poder Legislativo o Judicial.

**Mecanismo de designación de los Magistrados.** El Consejo de la Magistratura propondrá a la Cámara de Senadores las ternas de candidatos para integrar la **Corte Suprema de Justicia** y el **Tribunal Superior de Justicia Electoral.** En caso de que fueren varios los cargos a llenar, el Consejo remitirá al Senado simultáneamente todas las ternas correspondientes. Este podrá designar a uno o más integrantes de cualquiera de las ternas y enviar al Poder Ejecutivo para el Acuerdo Constitucional, dentro del plazo de 10 (diez) días. Esta atribución del Senado de elegir a más de un miembro de una terna sería inconstitucional, al quebrar el principio rector que ordenó la Constitución de 1992. El Consejo de la Magistratura selecciona las ternas, el Senado debe nombrar uno de cada terna o rechazarla sino nombra ninguno. Igual criterio debe regir para las ternas enviadas por el Consejo de la Magistratura a la Corte Suprema de Justicia. La Corte debe elegir uno por cada terna o rechazar la terna por completo, hasta que se confeccione otra terna. En caso de no respetarse este mecanismo, no se cumpliría la normativa Constitucional que exige el la designación por ternas. En la doctrina universal es unánime las ternas nunca deben romperse.

Por su parte, a los efectos de la designación, las Comisiones del Senado dispondrán de las más amplias facultades para requerir informes u opciones a personas y entidades públicas o privadas; así como para recabar los documentos que sean pertinentes. Si la nómina de los designados no sobrepasa el número de 2 (dos), el Poder Ejecutivo dispondrá de 5 (cinco) días para prestar o no el Acuerdo. El plazo indicado se extenderá a razón de 2 (dos) días más, por cada candidato que supere la cantidad anterior.

La Corte Suprema de Justicia hará saber de inmediato al Consejo las vacancias producidas en el Poder Judicial para que el Consejo, dentro del plazo de 90 (noventa) días, proponga la o las ternas de candidatos para la designación de miembros de tribunales de Apelación de los distintos fueros y circunscripciones judiciales y en las salas en que fueren necesarias, miembros del Tribunal de Cuentas, de Juzgados de Primera Instancia en los fueros y circunscripciones del país; de Juzgados Letrados para la circunscripciones judiciales de la República; de Juzgados de Paz y de Fiscalía.

Para la designación de los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral se procederá de conformidad con la regulación prevista para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, en todo lo que fuere aplicable. Para cubrir las vacancias producidas en el fuero electoral, el Superior Tribunal de Justicia Electoral adoptará el procedimiento indicado precedentemente en todo lo que corresponda, para la designación de miembros de tribunales, de juzgados y de fiscalías de dicho fuero.

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

**Composición.** El **Artículo 265** de la Constitución “del Tribunal de Cuentas y de otras Magistraturas y organismos auxiliares” disponen establecer el Tribunal de Cuentas. La ley determinará su composición y su competencia. La estructura y las funciones de las demás magistraturas Judiciales y de organismos auxiliares, así como las de la Escuela Judicial, serán determinadas por la ley.

El Tribunal de Cuentas tiene la función Constitucional de actuar como una jurisdicción especial sobre la actuación de los organismos en la ejecución presupuestaria (ejecución y rendición de cuentas de ingresos y gastos de los organismos centralizados y descentralizados del Estado) ante denuncia de los particulares, el Ministerio Público o la Contraloría General del Estado. Esta es su función principal y de ningún modo debe obstar para que los entes públicos u otras reparticiones del Estado que administren fondos públicos no informen como corresponde a la Contraloría General de la República o a los pedidos de informes solicitados por las Cámaras del Congreso.

Años atrás hubo un caso en litigio en el seno Congreso sobre la negativa del Poder Ejecutivo de informar acerca del uso de los “**gastos reservados**” a la Cámara de Diputados y a la Contraloría General de la República. El Ejecutivo debe enviar respuestas e informes a las Cámaras del Congreso o a la Contraloría General de la República sobre todos los asuntos solicitados de interés general. El manejo de los fondos públicos es de interés general. El Tribunal de Cuentas recién actúa cuando haya que juzgar sobre la administración de esos fondos. Para el juzgamiento de cuentas se tiene aún en vigencia una antigua Ley de Organización Administrativa del año 1909 sus reglamentaciones y modificaciones vigentes, que requiere ser actualizado y adecuado a la Constitución de 1992.

**MINISTERIO PÚBLICO**

**Composición y funciones. Requisitos. Deberes y atribuciones. Elección y duración. Agentes fiscales. Posesiones de cargos. Policía Judicial.**

El Ministerio Público o Fiscalía es el órgano Constitucional previsto para representar a la sociedad. Este es una transformación fundamental con el modelo jurídico anterior a la Constitución de 1992, donde la fiscalía representaba al Estado. Esta representación es de capital importancia en una sociedad organizada, que necesita contar con un organismo que invocando el interés público, actúe en nombre de la sociedad en los temas en que ésta se vea afectada.

Hay varias teorías sobre la ubicación del Ministerio Pública. Están quienes consideran que el Ministerio Público es una “magistratura especial” dependiente del Ejecutivo, otros dicen que forma parte del Poder Judicial aunque no administre justicia, finalmente, hay también quienes sostienen que es un órgano extra poderes.

La Constitución de 1992 aunque lo contempla en el Capítulo III del Poder Judicial, lo hace totalmente independiente, como también del Ejecutivo, del Legislativo o del Estado. El Ministerio Público debe velar por la vigencia de la ley y su recta aplicación en nombre de la sociedad en su conjunto. En esta función es absolutamente independiente, aunque su organización interna sea jerárquica como lo establece su propia ley reglamentaria. La Constitución de 1992 otorgó al Ministerio Público y los agentes fiscales la misma jerarquía que los magistrados en sus derechos y mecanismos para su designación.

El **Artículo 266** de la Constitución “DE LA COMPOSICIÓN Y DE LAS FUNCIONES” establece que el Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, en la forma determinada por la ley.

El **Artículo 267** de la Constitución “DE LOS REQUISITOS” dispone que para ser Fiscal General del Estado se requiere: tener nacionalidad paraguaya; haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de ‘abogado y haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente.

Tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las establecidas para los magistrados del Poder Judicial.

La Corte Suprema de Justicia en su A. y S. N° 509/97 sostiene que: “Este órgano Constitucional ejerce la acción penal pública en representación de la sociedad (Art. 266 C.N.); es un órgano autónomo que no depende de la Corte, ni de los otros órganos jurisdiccionales (Art. 266 C.N.); cumple sus funciones institucionales en el sólo interés de la ley y carece de potestad jurisdiccional que determine la necesidad de otros atributos como los requeribles a los órganos jurisdiccionales”.

El **Artículo 268** de la Constitución “DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES” establece que son deberes y atribuciones del Ministerio Público: **a)** Velar por el respeto de los derechos y de las garantías Constitucionales; **b)** Promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros **intereses difusos**, así como los derechos de los pueblos indígenas; **c)** Ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley; **d)** Recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y **e)** Los demás deberes y atribuciones que fije su ley reglamentaria que estudiamos a continuación.

El **Artículo 269** nos habla “DE LA ELECCIÓN Y DE LA DURACIÓN” señalando que el Fiscal General del Estado tiene inamovilidad. Dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto. Es nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

Aquí el mecanismo es diferente. En el caso de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y posteriormente de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral en donde las ternas del Consejo de la Magistratura se envían al Senado para que los designe y luego el Ejecutivo presta su acuerdo. En el caso del Fiscal General del Estado la terna es enviada desde el Consejo de la Magistratura al Ejecutivo, éste lo designa y posteriormente recién presta su acuerdo el Senado.

La Constitución también en su **Artículo 270** se ocupó “DE LOS AGENTES FISCALES” disponiendo que los agentes fiscales son designados, en la misma forma que los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial.

El **Artículo 271** de la Constitución “DE LA POSESIÓN DE LOS CARGOS” prevé que el Fiscal General del Estado presta juramento o promesa ante el Senado, mientras los agentes fiscales lo efectúan ante la Corte Suprema de Justicia.

La Sección III destinada al Ministerio público culmina con una norma netamente programática sobre una eventual y futura “Policía Judicial” que hasta la fecha no existe. Ninguna ley todavía organizó la Policía Judicial y solo tenemos a la Policía Nacional cumpliendo sus funciones con la falta de especialización y precariedad de recursos que la caracteriza y una institución a cargo de la Fiscalía General del Estado, el Centro de Investigación Judicial, previsto en su ley orgánica, que es una repartición para perseguir políticamente a los disidentes del Gobierno, estando imputada de excesos, torturas y secuestros.

El mencionado **Artículo 272** de la Constitución “DE LA POLICÍA JUDICIAL” ordena que la ley podrá crear una Policía Judicial, dependiente del Poder Judicial, a fin de colaborar directamente con el Ministerio Público.

**Ley reglamentaria del Ministerio Público.** La Ley N° 1562/2000 ‘Orgánica del Ministerio Público” reglamenta esta institución y en ella se estatuye que el Ministerio Público **es un órgano con autonomía funcional y administrativa**, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y de las garantías Constitucionales, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas, y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuese necesaria instancia de parte.

Se define como **autonomí**a la potestad que tiene el Ministerio Público en el cumplimiento de sus funciones, ante los órganos jurisdiccionales y del Poder Ejecutivo, de actuar en el marco de la ley con independencia de criterio. También que ejercerá sus funciones en coordinación con el Poder Judicial y las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a directivas que emanen de órganos ajenos a su estructura.

El Ministerio Público procurará que los hechos punibles de acción penal pública no queden impunes, que la sociedad conozca las penas impuestas y que éstas sean un medio eficaz para la protección de los bienes jurídicos, para la readaptación de los condenados y la propia protección de la sociedad y que promoverá ante los órganos jurisdiccionales la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, de los intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas.

Es único e indivisible, sin perjuicio de la división interna del trabajo, la cual no afectará su funcionamiento eficiente. En ejercicio de la acción pública, el Ministerio Público actuará de oficio, sin necesidad de solicitud o impulso, salvo los hechos punibles que requieran instancia de parte. La persecución penal de los hechos punibles de acción pública será promovida inmediatamente después de la noticia de su comisión y no se podrá suspender, interrumpir o hacer cesar, salvo en los casos y bajo las formas expresamente previstas por la ley.

**Deberes y atribuciones.** Los deberes del Ministerio Público y sus agentes fiscales son investigar los hechos punibles de acción pública; promover y ejercer la acción penal pública ante los órganos judiciales, salvo que para intentarla o proseguirla fuese necesario instancia o requerimiento de parte de acuerdo con las leyes penales; promover y ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley; asistir en los procesos a la víctima; promover la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada; instar la extradición de los procesados que se hallen en el exterior e intervendrá en las causas en que se pretenda la extradición; y, velar en las causas en que intervenga, por la observancia de la Constitución y por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones en materia penal, el Ministerio Público deberá promover investigaciones en el campo de la política criminal que permitan conocer la evolución del fenómeno criminal; elaborar estadísticas de los hechos punibles y de los procesos penales e integrar un sistema general de información con las otras oficinas o instituciones que producen estadísticas relacionadas con las funciones del Ministerio Publico; solicitar la cooperación de instituciones de investigación, nacionales y extranjeras, vinculadas al estudio de la criminalidad; impulsar la tecnificación de la investigación y el uso de los instrumentos criminalísticos; y, sugerir a las autoridades administrativas medidas de prevención de los hechos punible. El Ministerio Público velará, especialmente, por controlar y prevenir la corrupción de los funcionarios públicos. A tal efecto, formará equipos de fiscales especializados, con capacidad para coordinar las acciones preventivas, administrativas, judiciales y llevar a cabo las investigaciones penales. Asimismo desarrollará un programa permanente de participación social en el control de la corrupción.

**Garantías Procesales.** El Artículo 17 de la Constitución está reglamentado en el Artículo 20 de dicha Ley donde se ordena que dentro de las seis horas de recibido el parte policial el agente fiscal a cargo comenzará a realizar las primeras investigaciones y diligencias, se informará del estado de la intervención policial preliminar, impartirá las instrucciones a los preventores y se constituirá en el lugar del hecho o en la comisaría interviniente, si fuere necesario. Si el imputado manifestara su decisión de declarar, la audiencia para el efecto se llevará a cabo dentro de las veinticuatro horas. Además el agente fiscal a cargo podrá tomar declaración al imputado en su despacho o en sede policial. Ningún miembro de la policía podrá participar ni presenciar este interrogatorio, salvo cuando sea requerida su presencia por motivos de seguridad. En todos los casos, la declaración del imputado se llevará a cabo en un lugar adecuado y cumpliendo estrictamente lo previsto en el Código Procesal Penal.

Una vez que el agente fiscal a cargo se constituya en las dependencias policiales controlará las condiciones físicas del imputado; las condiciones del lugar de la detención; el cumplimiento estricto de todos sus derechos; que se haya registrado el día y hora de la aprehensión o detención; la confección del expediente policial conforme lo previsto en el Código Procesal Penal; la existencia y veracidad del inventario de bienes secuestrados o entregados; la atención respetuosa a la víctima o al denunciante; y, si constata alguna anormalidad confeccionará un acta que elevará de inmediato al Fiscal Adjunto.

Si el imputado se encontrase aprehendido o detenido y el agente fiscal considerara que deba continuar privado de libertad, formulará acta de imputación dentro de las cuarenta y ocho horas de iniciado el procedimiento. Se solicitará la prisión preventiva o el arresto domiciliario sólo en los casos indispensables, conforme lo previsto en la Constitución. Si no formulara acta de imputación en dicho plazo, se entenderá que el Ministerio Público no tiene interés en la continuación de la detención y el juez ordenará la libertad. Ello no impedirá que el Ministerio Público requiera con posterioridad la prisión preventiva u otra medida sustitutiva.

El Ministerio Público promoverá todas las acciones y recursos existentes en defensa de los derechos electorales e intervendrá en los procesos que tramiten ante la Justicia Electoral, conforme lo establecido en la Constitución y en la ley.

**Estructura del Ministerio Público:** Como el Ministerio Público es un organismo complejo la ley reglamentaria estructuró la siguiente estructura: Fiscal General del Estado; Fiscales adjuntos; Agentes fiscales; Relatores fiscales; y Asistentes fiscales. Para ser fiscal adjunto se deben cumplir los requisitos previstos para los miembros de los Tribunales de Apelaciones y para ser agente fiscal los previstos para ser juez penal o juez de primera instancia. Para ser relator y asistente fiscal se debe tener nacionalidad paraguaya y poseer título de abogado expedido por una universidad nacional c una extranjera debidamente revalidado.

El Artículo 49 de la ley reglamentaria dispuso que el Fiscal General del Estado es el jefe superior del Ministerio Público y responsable de su buen funcionamiento. Ejercerá todas las funciones que la Constitución y las leyes atribuyen al Ministerio Público, por sí mismo o por medio de los órganos que esta ley establece. Su autoridad se extiende a todo el territorio nacional.

Las atribuciones del Fiscal General del Estado son coordinar las tareas del Ministerio Público para que su funcionamiento sea armónico y eficaz, y resolver las cuestiones que se susciten entre los funcionarios en materia de atribuciones o competencias; unificar la acción del Ministerio Público, establecer las prioridades en el ejercicio de sus funciones, tomar las medidas convenientes al efecto y emitir instrucciones generales o particulares; requerir a los agentes fiscales las informaciones que le permitan evaluar el desarrollo de los procesos; nombrar a los relatores fiscales, asistentes fiscales y a los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público, conforme lo previsto en la ley y del Presupuesto General de Nación; mantener la disciplina del servicio y respetar las decisiones del Tribunal de Disciplina; convocar al Consejo Asesor, someter a su consideración los asuntos cuyo conocimiento le corresponda y aquellos que afecten a la totalidad de los miembros de la institución; aprobar el anteproyecto de presupuesto; fijar el horario de trabajo, de atención al público y el sistema de licencias y vacaciones, en coordinación con la Corte Suprema de Justicia; emitir los reglamentos necesarios para la organización de todas las dependencias del Ministerio Público, conforme a la ley.

**JUSTICIA ELECTORAL**

**Competencia. Integración. Tribunal Superior de Justicia Electoral.** La cuestión electoral es una de las demandas más sentidas para definir a un Estado como de derecho y a un régimen político como democrático. En tal sentido no nos debe extrañar la decisión de la Convención Constituyente de 1992 que diseñó una rama especial del Poder Judicial como “justicia electoral” dotándola de real autonomía de los otros poderes del Estado en las materias de su competencia. Incluso, se habla de un nuevo poder independiente que se agregaría a los otrora clásicos tres: El Poder Electoral. 2 7

El **Artículo 273** de la Constitución en su Sección V del Capítulo III del Poder Judicial ‘de la competencia’ dispone que:

**“La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y. i vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, Departamentales y Municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral. Sin igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos”.**

El Artículo es sumamente explícito porque le fija a la Justicia Electoral con carácter exclusivo y excluyente “La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, Departamentales y Municipales” significando esta fórmula que:

Solo la Justicia Electoral decide cuando llamar a elecciones, por supuesto, dentro del marco de la Constitución y la ley. Organizarlas, dirigirlas y supervisarlas. Estas cuatro funciones en tema electoral son de carácter administrativo. Así como sólo, la Justicia Electoral, tiene jurisdicción en cuestiones de fondo en esta materia. Sus resoluciones solo podrán ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia cuando esté en duda principios Constitucionales en lo que hace al debido proceso. La Corte Suprema no tiene competencia para revisar las decisiones de fondo de la Justicia Electoral.

Los fallos del Tribunal Superior de Justicia Electoral no son recurribles ante la Corte en cuestiones de fondo, solo en cuestiones que hagan a la violación del debido proceso garantizado por la Constitución mediante una acción de inconstitucionalidad.

El siguiente **Artículo 274** de la Constitución “DE LA INTEGRACIÓN” resuelve que la Justicia Electoral esté integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por tribunales, juzgados, fiscalías y por los demás organismos a definirse en la ley, la cual determinará su organización y funciones.

La Constitución de 1992 se limita a organizar la cabeza de la Justicia Electoral. Así su **Artículo 275** “DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL” dispone que el Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Además, agrega en el mismo Artículo, sobre sus condiciones, que los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente. La ley fijará en qué casos sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de Justicia, la cual lo resolverá en procedimiento sumarísimo.

**Ley reglamentaria de la Justicia Electoral.** La Ley N° 635/95 “reglamenta la Justicia Electoral” disponiendo en su Artículo 10 que goza de autarquía administrativa y autonomía jurisdiccional dentro de los límites establecidos por ley.

La Justicia Electoral está compuesta de los siguientes organismos:

**a) El Tribunal Superior de Justicia Electoral;**

**b) Los Tribunales Electorales;**

**c) Los Juzgados Electorales;**

**e) La Dirección del Registro Electoral; y,**

**f) Los Organismos Electorales Auxiliares.**

En cuanto a su objeto señala que la convocatoria, organización, dirección, supervisión, vigilancia y juzgamiento de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, Departamentales y Municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resultasen elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo, lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

La Justicia Electoral entenderá: **a)** En los conflictos derivados de las elecciones generales, Departamentales, Municipales y de los diversos tipos de consulta popular establecidos en la Constitución; **b)** En las cuestiones relativas al Registro Cívico Permanente; **c)** En las contiendas que pudieran surgir en relación a la utilización de nombres, emblemas, símbolos y demás bienes incorporales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; **d)** En todo lo atinente a la Constitución, reconocimiento, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; **e)** En las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados a la Justicia Electoral sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral;  **f)** En las faltas previstas en el Código Electoral; **g)** En los amparos promovidos por cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas; y, **h)** En el juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las Leyes.

**Tribunal Superior de Justicia Electoral.** En su Artículo 4° dispone que: **1).** El Tribunal Superior de Justicia Electoral se compondrá de tres miembros, elegidos de conformidad a lo establecido por la Constitución, quienes prestarán juramento o promesa ante la Cámara de Senadores; **2).** El Tribunal Superior de Justicia Electoral designará anualmente de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente; **3).** El Presidente ejercerá la representación legal de la Justicia Electoral y la supervisión administrativa de la misma.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus resoluciones sólo cabe la acción de inconstitucionalidad. Tendrá su sede en la Capital de la República y ejercerá su competencia en todo el territorio nacional. El Tribunal Superior de Justicia Electoral será responsable de la dirección y fiscalización del registro electoral y la administración de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para fines electorales.

**Son deberes y atribuciones** del Tribunal Superior de Justicia Electoral: **a)** Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; **b)** Resolver los recursos de reposición, aclaratoria o ampliatoria interpuestos contra sus decisiones; **c)** Entender en los recursos de apelación, nulidad y queja por apelación denegada o retardo de justicia, interpuestos contra las decisiones de los Tribunales Electorales en los casos contemplados en la Ley; **d)** Resolver los recursos interpuestos contra las decisiones dictadas por la Dirección del Registro Electoral, pudiendo avocarse de oficio al conocimiento de las mismas; **e)** Entender en las recusaciones e inhibiciones de los miembros del mismo Tribunal y de los Tribunales Electorales; **f)** Juzgar, de conformidad con los Artículos 30 inciso e) y 38 de esta Ley, las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; **g)** Ejercer la superintendencia con potestad disciplinaria sobre toda la organización electoral de la República; **h)** Convocar’, dirigir y fiscalizar las elecciones y consultas populares, y los casos de vacancias establecidos en la Constitución y la Ley; **i)** Establecer el número de bancas que corresponda a la Cámara de Diputados y Juntas Departamentales en cada uno de los Departamentos Y en la Capital de la República, de conformidad con el Articulo 221 de la Constitución; **j)** Efectuar el cómputo y juzgamiento definitivo de las elecciones y consultas populares, así como la proclamación de quienes resulten electos, salvo en los comicios Municipales; **k)** Declarar, en última instancia y por vía de apelación, la nulidad de las elecciones a nivel Departamental o distrital, así como de las consultas populares;.... etc. ... y, **z)** Los demás establecidos en la presente Ley.

En cuanto a sus inmunidades e incompatibilidades los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral poseen las establecidas para los magistrados judiciales, y su remoción se hará por las causales y el procedimiento establecido en el Artículo 225 de la Constitución. En caso de ausencia, impedimento, recusación o inhibición de cualquiera de sus miembros, serán sustituidos por los miembros de los Tribunales Electorales y sucesivamente por los jueces de primera instancia del mismo fuero, de acuerdo con el procedimiento del Código Procesal Civil. La vacancia definitiva será llenada con un nuevo nombramiento.

**Tribunales Electorales.** En cada circunscripción judicial de la República funcionará un Tribunal Electoral integrado por tres miembros designados de conformidad con la Ley. Para ser miembro del Tribunal Electoral se requiere**: 1)** ser de nacionalidad paraguaya; **2)** haber cumplido treinta y cinco años; **3)** poseer título de abogado y haber ejercido dicha profesión o desempeñado funciones en la magistratura judicial o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica conjunta, separada o alternativamente durante cinco años y no haber ocupado cargos político-partidarios en los últimos dos años inmediatamente anteriores a su elección por el Consejo de la Magistratura. Al asumir el cargo prestarán juramento o promesa ante la Corte Suprema de Justicia.

Los miembros de los Tribunales Electorales poseen las mismas inmunidades, incompatibilidades y causales de remoción establecidas para los magistrados judiciales. En caso de ausencia, impedimento, recusación o inhibición de cualquiera de sus miembros, éstos serán sustituidos por los Jueces Electorales de la circunscripción y a falta de éstos, por los miembros de los Tribunales Electorales de la circunscripción más cercana empezando por el vocal del mismo, y sucesivamente por los Jueces Electorales de esa circunscripción. La vacancia definitiva será llenada con un nuevo nombramiento. A los Tribunales Electorales les serán aplicables las disposiciones del Código de Organización Judicial para los Tribunales de Apelación, en lo pertinente.

Los Tribunales Electorales tendrán sus respectivas sedes en las ciudades que sirven de asiento a los Tribunales Ordinarios, y tendrán igual jurisdicción territorial. En la Capital de la República habrá dos salas: la primera, con jurisdicción sobre la Capital y el Departamento Central; la segunda con jurisdicción sobre los Departamentos de Cordillera, Paraguarí y la parte del Chaco sujeta a la jurisdicción de la Capital.

En cuanto a la creación de Juzgados dispone que habrá un Juzgado Electoral como mínimo en la Ciudad de Asunción y en cada capital Departamental, salvo los correspondientes a la capital de los Departamentos Alto Paraguay y Concepción que se unifican en la capital de Concepción, y la capital de los Departamentos de Boquerón y Presidente Hayes que se concentran en la Ciudad de Benjamín Aceval.

El Juez Electoral deberá reunir los siguientes requisitos: **1)** ser de nacionalidad paraguaya; **2)** haber cumplido veintiocho años; **3)** poseer título de abogado y; **4)** haber ejercido dicha profesión o desempeñado funciones en la magistratura Judicial o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica conjunta, separada o alternativamente durante tres años y no haber ocupado cargos político-partidarios en los últimos dos años inmediatamente anteriores a su selección por el Consejo de la Magistratura.

**A los Tribunales Electorales** les compete: **a)** Entender en los recursos de apelación y nulidad; y en las quejas por apelación denegada o por retardo de justicia interpuestas contra las decisiones de los jueces electorales; **b)** Resolver las impugnaciones, recusaciones e inhibiciones de los jueces y fiscales electorales de su jurisdicción; **c)** Dirigir y fiscalizar las elecciones realizadas en su jurisdicción; **d)** Efectuar el cómputo provisorio de las elecciones, elevando al Tribunal Superior de Justicia Electoral los resultados, para su cómputo definitivo y juzgamiento. En los comicios Municipales los Tribunales Electorales efectuarán el cómputo en única instancia y la proclamación de los candidatos electos; **e)** Inscribir las candidaturas a cargos electivos nacionales y Departamentales así como las de sus apoderados respectivos, como competencia exclusiva del Tribunal Electoral de la Capital; **f)** Fiscalizar los Registros Electorales de la circunscripción; **g)** Entender en los procesos de fundación, Constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos y movimientos políticos, y en las fusiones, incorporaciones y alianzas electorales; etc. .... y, **o)** Las demás que fije la ley.

Los jueces electorales gozan de las mismas inmunidades e incompatibilidades establecidas para los magistrados Judiciales, y para su remoción deberán ser sometidos al mismo procedimiento establecido para ellos. En caso de ausencia, impedimento, recusación o inhibición de un Juez Electoral, será sustituido del modo establecido en el Código Procesal Civil. La vacancia definitiva será llenada con un nuevo nombramiento.

**Fiscales Electorales.** Además, en defensa del interés público, actuarán ante la Justicia Electoral los Fiscales Electorales. Habrá un fiscal, como mínimo, en cada capital Departamental, salvo los correspondientes a la Capital de los Departamentos de Alto Paraguay y Concepción, que se unifican en la Capital de Concepción, y los de Boquerón y Villa Hayes, que se concentran en la Capital de éste último.

El Agente Fiscal en lo electoral **deberá reunir los siguientes requisitos**: **1)** Ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido veinticinco años de edad, poseer título de abogado y haber ejercido dicha profesión o la magistratura Judicial o el cargo de Secretario de Juzgado, durante dos años como mínimo.

Los agentes fiscales electorales serán designados por la Corte Suprema de Justicia a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura. La remoción será de acuerdo al procedimiento establecido ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Son **deberes y atribuciones de los Agentes Fiscales** Electorales: **a)** Velar por la observancia de la Constitución, el Código Electoral y la Ley; **b)** Intervenir y dictaminar en representación de la sociedad en todo proceso que se substancie ante el fuero electoral; **c)** Actuar de oficio o a instancia de parte en las faltas electorales; **d**) Participar del control patrimonial y la fiscalización del funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales; y **e)** Rendir informes anuales al Fiscal General del Estado.

**DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.** Nuestra constitución de 1992 establece; **Artículo 131. DE LAS GARANTÍAS.** Para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución, se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la Ley. **Artículo 132. DE LA INCONSTITUCIONALIDAD.** La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la Ley.º

**Artículo 133. DEL HÁBEAS CORPUS.** Esta garantía podrá ser interpuesto por el afectado, por sí o por interpósita persona, sin necesidad de poder por cualquier medio fehaciente, y ante cualquier Juez de Primera Instancia de la circunscripción judicial respectiva. El Hábeas Corpus podrá ser:

**1) Preventivo:** en virtud del cual toda persona, en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física, podrá recabar el examen de la legitimidad de las circunstancias que, a criterio del afectado, amenacen su libertad, así como una orden de cesación de dichas restricciones.

**2) Reparador:** en virtud del cual toda persona que se hallase ilegalmente privada de su libertad pueda recabar la rectificación de las circunstancias del caso. El magistrado ordenará la comparecencia del detenido, con un informe del agente público o privado que lo detuvo, dentro de las veinticuatro horas de radicada la petición. Si el requerido no lo hiciese así, el Juez se constituirá en el sitio en el que se halla recluida la persona, y en dicho lugar hará juicio de méritos y dispondrá su inmediata libertad, igual que si se hubiere cumplido con la presentación del detenido y se haya radicado el informe. Si no existiesen motivos legales que autoricen la privación de su libertad, la dispondrá de inmediato; si hubiese orden escrita de autoridad judicial, remitirá los antecedentes a quien dispuso la detención.

**3) Genérico:** en virtud del cual se podrán demandar rectificación de circunstancias que, no estando contempladas en los dos casos anteriores, restrinjan la libertad o amenacen la seguridad personal. Asimismo, esta garantía podrá interponerse en casos de violencia física, psíquica o moral que agraven las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad. La Ley reglamentará las diversas modalidades del hábeas corpus, las cuales procederán incluso, durante el estado de excepción. El procedimiento será breve, sumario y gratuito, pudiendo ser iniciado de oficio.

**Artículo 134. DEL AMPARO.** Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la Ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la Ley.

El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral.

El Amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas jurídicas, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación, sanción y promulgación de las leyes. La Ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el Amparo no causarán estado.

**Artículo 135. DEL HABEAS DATA.** Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaren ilegítimamente sus derechos.

**Artículo 136. DE LA COMPETENCIA Y DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS.** Ningún magistrado judicial que tenga competencia podrá negarse a entender en las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente, será enjuiciado y, en su caso, removido.

En las decisiones que dicte, el magistrado judicial deberá pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra de proceder ilegítimo y, de mediar circunstancias que prima facie evidencien la perpetración de delito, ordenará la detención o suspensión de los responsables, así como toda medida cautelar que sea procedente para la mayor efectividad de dichas responsabilidades. Asimismo, si tuviese competencia, instruirá el sumario pertinente y dará intervención al Ministerio Público; si no lo tuviese, pasará los antecedentes al magistrado competente para su prosecución.

---o---

**LECCIÓN XXIII**

**EL DERECHO POLÍTICO Y SUS APORTES AL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.**

* LA COMUNIDAD POLÍTICA INTERNACIONAL Y EL NACIMIENTO DEL SÚPER ESTADO.-
* LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.-
* LA NO INTERVENCIÓN EN LOS ASUNTOS INTERNOS DE OTROS ESTADOS.-
* EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA. ORGANISMO DE CARÁCTER ECONÓMICO QUE VAN ENCAMINADOS A UNIONES DE CARÁCTER POLÍTICO.-
* EL ASILO POLÍTICO Y SU GRADO ACTUAL DE ACATAMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS. -

**LA COMUNIDAD POLÍTICA INTERNACIONAL**

**Y EL NACIMIENTO DEL SÚPER ESTADO.**

**Comunidad, orden y derecho internacional.**

Todo nuestro estudio acerca del Estado viene empleando la palabra “Estado” en singular, apuntando al fenómeno de la organización política de la convivencia humana, sin referirse a un Estado determinado, a éste o aquél, sino a todos y a cualquiera. Ahora bien el uso de la palabra “Estado” en singular no debe inducirnos a creer que hay un solo Estado, o un Estado único, sino servirnos solamente para captar, a través de un concepto, la pluralidad múltiple de organizaciones políticas en lo que todas tienen de común y análogo. De igual modo, hablamos dé “el perro” o de “el hombre”, y a nadie se le antoja suponer que sólo existe “un” perro o “un” hombre.

Decimos esto para hacer una afirmación inicial importantísima: en el mundo hay muchos Estados, hay una pluralidad de esta- dos, ¿Y esto qué significa? ¿Es acaso un fenómeno parecido al de la pluralidad de hombres que conviven en una sociedad políticamente organizada? Sí, hay cierta semejanza, porque así como el haber muchos hombres que conviven nos permite hablar de la “sociedad” que componen esos hombres en un ámbito determinado, así el haber muchos Estados en el mundo nos lleva a decir que todos ellos forman también una sociedad o comunidad. ¿Cómo llamar a esta sociedad o comunidad? El lenguaje ya nos tiene acostumbrados a un adjetivo: la llamamos sociedad o comunidad internacional.

Hoy nadie niega que la comunidad internacional exista y se forma por el mero hecho de que hay muchos Estados en el mundo. Es, entonces, una formación espontánea y natural, que surge “ipso facto” e “ipso jure” por el hecho de aquella misma coexistencia de Estados. De hecho y de derecho, tal comunidad tiene realidad.

Demos a1iora un paso más; de la convivencia social y de la sociedad que los hombres forman, dijimos que necesitaban organizarse políticamente, tomar una estructura. Eso era la politicidad, que simultáneamente se daba con la sociabilidad. No hay sociabilidad humana sin organización política. Si trasladamos el planteo, nos preguntamos entonces: ¿qué pasa con la comunidad internacional que existe espontáneamente por el mero hecho de haber muchos Estados?; ¿precisa esa comunidad revestirse de una cierta organización?; y en caso afirmativo ¿de cuál?

Estos planteos son los que procura analizar el tema que ahora nos ocupa. La comunidad internacional existe porque hay muchos Estados. La comunidad internacional es la suma de todos ellos. Pero a diferencia de la sociedad de hombres, la comunidad internacional no ha tenido siempre ni necesariamente una organización que la estructurara. La sociedad o convivencia de hombres no ha existido jamás sin organización política, pero la comunidad internacional ha existido sin organización. La falta de organización de la comunidad internacional ha sido suplida por relaciones entre un Estado y otro, o entre varios, a través de tratados, pactos, alianzas, etc.

Y en esa comunidad internacional sin organización, ha habido un derecho, que se llama derecho internacional público, formado originaria y principalmente por la costumbre (derecho internacional no escrito, consuetudinario, o derecho de gentes), y luego parcialmente por tratados internacionales (derecho internacional escrito o contractual). La existencia de este derecho internacional hoy ya casi no es puesta en duda. Este derecho internacional ha tratado de “ordenar” las relaciones dentro de la comunidad internacional, y de establecer un “orden” internacional.

Quiere decir entonces: **a)** que en el mundo hay muchos Estados; **b)** que la existencia de esa pluralidad de Estados da origen y hace existir a la comunidad internacional, formada por ellos espontáneamente; **c)** esa comunidad internacional es la suma de todos los Estados existentes; **d)** esa comunidad ha existido casi hasta hoy sin organización; **e)** No obstante, en esa comunidad internacional hay un derecho internacional y un orden internacional; **f)** cada Estado está integrado o emplazado en la comunidad internacional, y es parte de ella.

**La Organización de la Comunidad Internacional. El Súper Estado.**

De aquí en más, la experiencia contemporánea nos pone frente a una intensidad tal en las relaciones internacionales, en los contactos y la interdependencia de los Estados, y en la vinculación que se traba entre todos ellos en el mundo, que es fácil comprender y admitir históricamente la necesidad de que la comunidad internacional se organice. Qué quiere decir “organización” de la comunidad internacional? Quiere decir que esa comunidad requiere establecer una estructura, una autoridad, unos órganos, que tengan un poder eficaz para asegurar el orden internacional y hacer cumplir plenamente el derecho internacional. Ya no basta la relación de Estado a Estado, o entre varios Estados: hace falta una autoridad mundial o internacional que esté en un plano superior al de los Estados; hace falta una autoridad que ejerza lo que llamamos “jurisdicci6n” internacional.

¿Por qué actualmente, en el siglo XXI, es bastante fácil comprender este principio, que antes no apareció con igual o similar claridad? Porque la humanidad se ha dado cuenta, después de dos espantosas guerras mundiales, que la paz, la cooperación y la solidaridad en el mundo no pueden alcanzarse con el esfuerzo exclusivo de los Estados, sino que es imprescindible algo más: una organización efectiva y eficaz de la comunidad de Estados o comunidad internacional.

Y ahora la cuestión es resolver cuál y cómo ha de ser esa organización. En este sentido, dos posiciones extremas buscan doctrinariamente la solución posible:

**a)** **una dice:** hay que formar un solo Estado con todos los Estados del mundo, y ese Estado único .será un súper-Estado o estada mundial, del que formarán parte todos los Estados (acaso del modo como un Estado federal se compone de varios);

**b)** **otra dice:** hay que mantener la individualidad política de todos y de cada uno de los Estados, sin absorberlos en un súper-Estado, pero todos deben crear mediante su consentimiento un organismo internacional con sus autoridades, sur órganos, su poder, etc., a efectos de que se ocupe de las cuestiones que interesan a la comunidad internacional y que los Estados no pueden resolver con eficiencia por sí mismos.

La idea del súper-Estado, que cuenta con pocos adeptos, podría en alguna medida compararse con la aspiración medieval a un imperio universal cristiano, del que formaran parte todos los reinos europeos de esa época. Esta tendencia ha merecido la denominación de cosmo-politismo, porque postula que toda la humanidad componga un solo Estado mundial. -

La idea de la organización internacional a que se refiere el Punto b), cuenta con mayor adhesión, y con principio de existencia concreto, desde la Sociedad de las Naciones creada después de la primera guerra mundial, hasta la Organización de las Naciones Unidas (ONU o UN) creada después de la segunda.

En la parte de historia política, se atiende al llamado internacionalismo como movimiento político contemporáneo, así como en el tema de la doctrina pontificia se analiza el pensamiento papal sobre el mismo punto.

**LOS ESTADOS Y LA ORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.**

Teniendo ya el cuadro de la **comunidad internacional**, de la necesidad y principio de existencia de su organización, del orden y del derecho internacional, vamos a ver qué pasa con los Estados dentro de ese marco. Los Estados son las partes de **la comunidad internacional**. Creada una organización internacional por acuerdo de esas partes (o sea, por tratado en el momento de darle origen, y por incorporación o adhesión voluntarias a posteriori, para ingresar en ella los Estados que inicialmente no concurrieron a crearla) los Estados que integran la organización internacional son miembros de la misma.

Como partes de la **comunidad internacional** y como miembros de la organización internacional, los Estados son sujetos de derecho internacional. Para captar conceptualmente esa condición de sujetos, se ha elaborado la categoría y la locución de “personas internacionales”. Las personas internacionales son los sujetos del derecho internacional. Fundamentalmente, tales personas internacionales son los Estados, pero puede haber otras que no tienen naturaleza de Estados —por ejemplo— la Iglesia Católica, las propias organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Naciones Unidas (NN. UU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

La **comunidad internaciona**l y la organización que la estructura y ordena, tienen un fin. A ese fin lo denominamos bien común internacional, y es la buena convivencia universal de los Estados y de las demás personas internacionales.

Si el fin da siempre la medida del poder, de lo que se puede hacer para alcanzarlo, la organización internacional tiene poder para lograr el bien común internacional. Todo lo que se vincula o atañe a ese bien es propio del ámbito internacional, que ahora pasamos a rotular como “jurisdicción internacional”.

Se advierte, pues, que más o menos aplicamos al tema los mismos esquemas que hemos empleado para el Estado: un bien común público, para cuya obtención cada Estado dispone de poder.

Relacionando al Estado con la comunidad internacional organizada, decimos que el Estado tiene a su favor una jurisdicción interna o doméstica, dentro de la cual se ubican el fin de bien común público de ese Estado (bien común interno) y el poder para promoverlo y lograrlo (poder político o poder del Estado); y que por su parte, la organización internacional tiene jurisdicción internacional, dentro de la cual se ubican el fin de bien común internacional y el poder para promoverlo o lograrlo.

Teóricamente, parecería que los respectivos campos quedaran bien delimitados, pero es menester afinar más las demarcaciones.

Hay cuestiones que incumben al Estado en su jurisdicción interna, pero que sin embargo, según como ese Estado las resuelve, pueden repercutir o incidir en la comunidad internacional —por ej.: si un Estado oprime, persigue o extermina a minorías raciales o religiosas que forman su población—. Fijar el status político de los hombres que componen la población de un Estado es cuestión de su jurisdicción interna, pero no de cualquier manera, sino conforme a un mínimo acorde con la dignidad humana que las valoraciones vigentes en el mundo conciben.

A toda la comunidad internacional le interesa que en ninguna parte del mundo haya hombres a quienes no se trate como personas. Luego, si la inferioridad de trato dentro de un Estado ofende al bien común internacional, la cuestión que era originariamente propia de la jurisdicción interna de cada Estado será, por proyección, también propia de la jurisdicción internacional. Y en ese caso la organización internacional podrá ejercerla —interviniendo, aplicando sanciones etc. El ejemplo nos sirve para pulir mejor la explicación teórica.

**a)** Una cuestión propia de **la jurisdicción interna o doméstica de cada Estado**, que por no incidir en el bien común internacional le toca resolver privativa y exclusivamente a ese Estado, configura dentro de esa jurisdicción interna o doméstica un campo más reducido, que llamaríamos jurisdicción reservada. Por ej.: establecer tal o cual impuesto; organizar el servicio militar y los servicios públicos; ordenar el tráfico, el comercio, la industria; crear su flota; acuñar su moneda; realizar las elecciones, etc.

Desde el ejercicio del poder constituyente para establecer su propia constitución, hasta el ejercicio del poder constituido en todas sus funciones (legislar,- administrar, juzgar), la mayor parte de las competencias de cada Estado son propias de su jurisdicción reservada.

**b)** Una cuestión propia de **la jurisdicción interna o doméstica que a la vez interesa al bien común internacional,** que influye sobre él, o lo compromete, entra también en el ámbito de la jurisdicción internacional, y por ende ya no es jurisdicción estrictamente reservada. Por ej.: la violación grave y sistemática de los derechos humanos, la provocación o incitación a la guerra, la invasión a otro Estado, etc. En todos estos casos, es claro que la cuestión se ubica primero e inicialmente en el área de la jurisdicción interna: es cada Estado el que resuelve qué derechos reconoce a sus súbditos, el que decide si declara la guerra a otro Estado, o si invade su territorio;’ pero tales decisiones internas repercuten en el área internacional y provocan la jurisdicción internacional si el modo de decidir la cuestión en la jurisdicción interna ataca o interesa al bien común internacional. Juzgar si esa decisión daña o importa a la comunidad internacional es propio de la organización internacional y de sus autoridades. Para eso y por eso es necesita su existencia, su poder y la posibilidad de su coerción.

**c)** Una cuestión que a la vez es **propia de la jurisdicción interna del Estado** y de la **jurisdicción internacional**, al no ser ya de jurisdicción reservada del primero, es de jurisdicción concurrente (del Estado y de la organización internacional).

d) Una cuestión que pertenece **solamente a la jurisdicción internacional**, y no a la jurisdicción interna del Estado, es de jurisdicción internacional exclusiva.

¿Cómo puede saberse y deslindarse si una cuestión entra en la jurisdicción internacional, sea ésta concurrente con la jurisdicción interna del Estado, o exclusiva de la misma jurisdicción internaciorial? Podemos dar dos pautas:

**a)** La primera es admitir que la comunidad internacional organizada tiene como fin propio el llamado bien común internacional. Todo lo que se relaciona con ese bien, pertenece a la jurisdicción internacional, a veces en forma concurrente con el Estado y su jurisdicción interna, otras veces en forma exclusiva. Ese bien común internacional tiene ingredientes y elementos que lo componen, que lo condicionan, que lo integran, de la misma manera que el bien común público en cuanto fin interno de cada Estado. Entre los elementos del bien común internacional señalamos algunos: a’) la paz (que presupone, evitar la guerra); a”) la cooperación y la solidaridad entre los Estados; a”) la ayuda recíproca, incluso económica y destinada prioritariamente a los Estados subdesarrollados; a”) el reconocimiento, la garantía y la defensa dé los derechos del hombre.

**b)** En segundo lugar, cuando una cuestión es o ha sido objeto de regulación por parte del derecho internacional público (principalmente por medio de tratados, pactos, convenciones internacionales, etc.), hemos de sostener que cae en el ámbito de la jurisdicción internacional, concurrente o exclusiva.

Relacionando la pauta del inc. a) con la del inc. b), queda ciato que para saber con qué elementos se compone el bien común internacional, también es una buena regla la que propone averiguar si la materia ha sido objeto de regulación por el derecho internacional público. Si lo es, podemos decir que hace parte o que interesa al bien común internacional. Por eso, el reconocimiento, la garantía y la defensa de los derechos del hombre integran el bien común internacional en cuanto hay una declaración internacional de esos derechos formulada por la UN, y dos pactos internacionales que con calidad de tratados se ocupan de la misma cuestión.

**LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.**

Si los Estados forman la comunidad internacional, y si ésta debe organizarse teniendo a aquéllos como partes y sujetos, el juego de la jurisdicción interna (que a veces es reservada) y de la jurisdicción internacional (que a veces es exclusiva, y otras veces concurrente con la interna) nos coloca ante el problema de resolver qué pasa con los Estados dentro de la comunidad internacional organizada.

¿Quedan avasallados? ¿Pierden su soberanía?. La respuesta es no. La organización internacional con su fin de bien común internacional no existe ni debe existir para allanar la jurisdicción interna de los Estados, ni para reemplazar la actividad del Estado dentro de la órbita propia de él, ni para ocuparse del bien común público interno de cada Estado.

No le toca a la autoridad mundial —dice Juan XXIII en la “Pacem la terris”— limitar ni sustituir a los Estados. Pero sí le toca fomentar y alcanzar el bien común internacional, con el cual los Estados consigan mejor el bien común interno. Se trata de aplicar a la comunidad internacional el mismo principio de subsidiaridad que rige en el seno de cada Estado: así como el Estado no debe hacer lo que con eficacia es capaz de realizar la iniciativa privada de los hombres y de los grupos intermedios, así tampoco la organización internacional ha de intervenir en lo que cada Estado puede hacer eficazmente en su esfera. Y así como el Estado ha de ayudar a la iniciativa privada sin sofocarla, y sustituirla cuando es insuficiente, así también la organización internacional ha de suplir al Estado en las cuestiones que, siendo propias de la jurisdicción internacional, no pueden ser resueltas con eficacia por cada Estado.

Acá reaparece la diferencia entre el súper-Estado mundial —que hace desaparecer a los Estados para formar uno solo— y la organización de la comunidad internacional, que los deja subsistentes y no los suplanta, sino que solamente los ayuda, auxilia y coordina, reemplazándolos únicamente cuando una cuestión es propia de la jurisdicción internacional, cuando interesa al bien común internacional, o cuando no alcanza a ser resuelta eficazmente por el Estado.

Estas consideraciones nos llevan a consagrar como principio que en la comunidad internacional todos los Estados que la componen son iguales jurídica y políticamente; que siguen siendo soberanos; y que en el ámbito internacional son independientes.

El concepto de soberanía es útil en el ámbito internacional, pero no tanto para hablar de una soberanía en lo externo, como distinta de la soberanía en lo interno, sino para dejar establecido que el Estado soberano se proyecta internacionalmente como independiente. Podemos —si nos gusta— conservar la noción de soberanía para cualificar al poder del Estado en el ámbito interno (o jurisdicción doméstica), y hablar entonces de una soberanía interna.

Pero en lo externo, en el área de la comunidad internacional y de la jurisdicción internacional, hemos de acudir mejor a la noción de autodeterminación o de independencia, con la que queremos dibujar la imagen de un Estado que está libre de ingerencias de los otros en su jurisdicción interna, y que en lo internacional también rechaza la intervención de la organización internacional en aquella parte de esa jurisdicción interna que hemos denominado reservada.

Quede claro que en lo internacional no aceptamos el concepto de soberanía externa o exterior, al que sustituimos por el de independencia. Ello porque la soberanía no significa que el Estado pueda hacer internaciona1mnte (o hacia afuera) lo que se le antoje, sino sólo que internamente repele todo otro poder ajeno. Internacionalmente se debe decir que el Estado es independiente, porque no está sujeto a otro u otros Estados, y porque, además, frente a la organización internacional sólo admite la jurisdicción internacional (concurrente con la suya interna, y a veces exclusiva) cuando la cuestión interesa al bien común internacional y cae en la órbita del derecho internacional público.

Esto nos demuestra que la independencia no juega como un principio absoluto ni ilimitado. Ser independiente no es igual a carecer de limitaciones provenientes del bien común internacional y del derecho internacional. Tales limitaciones existen y han de ser respetadas.

**LA NO INTERVENCIÓN EN ASUNTOS DE OTROS ESTADOS.**

De aquí en más entramos a un tema de fricción: **el principio de la no intervención.** La igualdad e independencia de los Estados permite afirmar y defender el principio de la no intervención, pero sólo como principio que, a veces, sufre excepciones. La no intervención significa:

**a)** Que un Estado rechaza toda intervención de otro u otros Estados en su jurisdicción interna;

b) que un Estado rechaza la intervención de la organización internacional únicamente en el sector de su jurisdicción interna que se considera reservada. Ningún Estado puede ni debe inmiscuirse en la jurisdicción interna de otro; de similar intervención debe abstenerse la organización internacional. Cuando en violación de esta regla se produce una intervención, no debe, decirse que se vulnera la “soberanía” del Estado intervenido, sino que se vulnera su independencia.

No obstante el principio de no intervención, dijimos que hay situaciones especiales que dan lugar, excepcionalmente, a la intervención legítima. Hemos de saber quién puede intervenir, y en qué casos.

En cuanto a quién puede intervenir, caben varias respuestas:

**a)** una dice que cualquier estada puede intervenir unilateralmente en otro sin concurre la hip6tesis que torna legítima la intervención:

**b)** otra dice que un Estado nunca puede intervenir unilateralmente en otro, sino que la intervención debe ser dispuesta multilateral- mente por varios Estados de común acuerdo; c) la tercera descarta los dos tipos anteriores, y sólo admite la intervención de un organismo internacional. De las tres soluciones, entendemos que en la actualidad sólo puede prosperar la tercera, y la razón es muy simple: existiendo una organización internacional, decae la facultad de un Estado o de muchos para intervenir en otro, porque entre Estados iguales e independientes ninguno ostenta mejor título ni más elevado para juzgar si, concurre la hipótesis excepcional de intervención; tal intervención se convierte en una facultad privativa de la jurisdicción internacional exclusiva.

¿En qué casos extremos es legítima la intervención? Solamente cuando un Estado incurre en conductas que amenazan, perturban o violan grave y sistemáticamente el bien común internacional en cualquiera de sus elementos o contenidos; por ej.: si impunemente lesiona los derechos humanos de sus súbditos; si persigue a minorías raciales, religiosas o políticas; si desarrolla una peligrosa política de expansión imperialista violando la independencia de otros Estados, haciendo peligrar la paz mundial, etc.

La intervención de la organización internacional no es, en rigor, una intervención extranjera. Extranjera sería la intervención de un Estado o de varios en otro. La intervención internacional funciona, en verdad, como un medio de legítima defensa de la comunidad internacional organizada contra el Estado que ataca el bien común internacional.

El principio de no intervención ha tenido algunas formulaciones doctrinarias importantes, cuyo análisis pertenece al derecho internacional público; así, por ej., la **doctrina Monroe** en Estados Unidos, y la **doctrina Drago** en Argentina. Viceversa, el principio de intervención fue invocado y ejercido por la Santa Alianza a partir de 1815.

Como última afirmación, hemos de destacar que quienes propiciamos con carácter excepcional la intervención internacional cuando el bien común internacional sufre gravemente, estamos lejos de admitir que la organización internacional actúe en función de control permanente y general de todos los actos del Estado, como si fuera el censor de su jurisdicción interna. Tan sólo postulamos esa intervención cuando el derecho internacional público la consiente, en las coyunturas espacialísimas que antes señalábamos.

No nos referimos a los casos de intervención que se lleva a cabo con el consentimiento del Estado intervenido, o acaso a solicitud del mismo, porque en esos eventos no parece suscitarse problema que interese a nuestra materia.

**El hombre y la comunidad internacional.**

Al hablar de la comunidad internacional, y de su organización, hemos aludido a los Estados y a las personas internacionales como sujetos, partes o miembros de la comunidad y de la organización internacional. Pero es del caso que nos preguntemos si el hombre, la persona humana, no aparece de alguna manera en la escena internacional. No se trata de hacer referencia a la humanidad globalmente considerada, porque es erróneo equiparar la humanidad a la comunidad internacional; la totalidad de individuos que viven en el mundo no compone una comunidad internacional: compone la humanidad. La comunidad internacional no es comunidad de hombres, sino fundamentalmente de Estados (“Inter” significa “entre”, y “nacional” quiere decir “entre naciones”, utilizada erróneamente la palabra nación como sinónimo de “entre Estados”).

Muy bien, pero si en la comunidad internacional organizada hay un bien común internacional que redunda en beneficio del bien común público interno de los Estados, y si este bien común interno aprovecha a los hombres que forman la población de los Estados, podemos comprobar que, por carácter transitivo, el último y final recipiendario es siempre el hombre. También el derecho internacional público encuentra al hombre como destinatario, porque bien decían los romanos que todo derecho está establecido por causa del hombre. La comunidad internacional se compone de Estados, y los Estados se componen de hombres. Idea similar palpitaba en el pensamiento de Alberdi.

No sería errado decir que el hombre se internacionaliza estatalmente, o sea, a través del Estado del que forma parte; y que el hombre se beneficia con el bien común internacional en la medida que lo participa dentro del Estado al cual pertenece, y al cual también dicho bien común internacional aprovecha.

Si reparamos en que el reconocimiento, la garantía y la defensa de los derecho del hombre interesa hoy a la comunidad internacional organizada; en que integra un aspecto importante del bien común internacional; en que tales derechos están formulados y declarados en documentos internacionales; en que a veces el derecho internacional por vía de tratados permite a los individuos invocar tales convenciones para acusar ante organismos internacionales las violaciones que en sus derechos padecen en la jurisdicción interna de un Estado, es porque el hombre merece de algún modo la calidad de un especial sujeto con cierta personalidad internacional. Si esa calidad no lo convierte directamente en parte o miembro de la comunidad internacional, lo introduce en cambio dentro de ella para que cada vez más intensamente el bien común internacional revierta a favor del hombre.

**Organizaciones internacionales.**

Actualmente, la comunidad internacional está organizada. No se trata de juzgar la eficacia con que el sistema funciona, en primer lugar porque todavía es escasa la experiencia, y porque no tiene demasiada antigüedad para su perfeccionamiento cabal. Pero la tendencia del internacionalismo tiene ya comienzo feliz de concreción.

La organización internacional a nivel mundial se llama Organización de las Naciones Unidas (ONU o UN), y fue creada en 1945 por la Carta de San Francisco. A nivel regional, existe la Organización de Estados Americanos (OEA), creada en 1948 por la Carta de Bogotá. En Europa, puede citarse el Consejo de Europa (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), la Comunidad Económica Europea (CEE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO u OTAN), etc.

Una comunidad internacional organizada es, en otro orden de cosas, el Commonwealth Británico, que agrupa a Estados independientes que antes formaban parte del antiguo Imperio británico. Similar- mente, la Unión Francesa, integrada por Estados del ex Imperio colonial de Francia.

**El carácter político de las relaciones internacionales.**

Este somero estudio del Estado en el orden internacional deja planteado un interrogante, que expresamente reservamos para el final. ¿Por qué la ciencia política se ocupa de la comunidad internacional, que parece ser objeto propio de una disciplina jurídica de larga tradición, cual es el derecho internacional? ¿Por qué la ciencia política, que es la ciencia del Estado, va más allá del Estado, hasta tocar el punto de las relaciones internacionales? ¿Hay algo de político en ellas?

**1)** La pluralidad de Estados que coexisten en el mundo forma espontáneamente una comunidad entre Estados (internacional). Luego, el Estado se proyecta hacia el ámbito externo dentro de esa comunidad, y actualmente dicha comunidad está organizada.

**2)** Bien que el Estado es la institución principal del mundo político la comunidad internacional organizada es una estructura añadida o adicional, que sin negar ni abolir al Estado, lo complementa en la esfera del bien común internacional.

**3)** Los fenómenos que son esencialmente políticos por concernir al Estado, no dejan de ser políticos cuando atañen a la pluralidad de Estados integrados en la comunidad internacional y en la organización internacional de esa misma comunidad.

**Valoración final del tema.** La valoración final del tema en estudio requiere dos palabras que resuman nuestro enfoque personal. Creemos que el Estado sigue siendo comunidad perfecta, porque su fin satisface todas las necesidades del hombre, y porque cuenta con los medios y recursos para alcanzar ese fin. Pero ese fin —que es el bien común público— necesita actualmente de un refuerzo, de un complemento, de una añadidura, que se los proporciona el bien común internacional. O en otros términos, el Estado necesita para la plenitud del bien común público (que sigue siendo su fin privativo), incorporarse e integrarse a la comunidad internacional organizada, porque sin el bien común internacional el bien común interno queda empobrecido y se vuelve insuficiente.

El ‘bien común interno no queda anulado ni absorbido por el bien común Internacional, sino al contrario vitalizado a través del juego armónico —que ya explicamos— de la jurisdicción interna del Estado y de la jurisdicción internacional. No vamos hacia un súper-Estado mundial que directamente haga posible el bien común de la humanidad. Estamos frente a la organización de la comunidad internacional, que deja a cargo de cada Estado la promoción del bien común de su población, y que lo ayuda mediante el bien común internacional (que es un bien de la comunidad internacional formada por los Estados, y no un bien universal de todos los hombres).

Con este alcance, el internacionalismo merece toda nuestra adhesión1 despeja el fantasma del Estado absoluto, concebido con una desviada noción de la soberanía, así como repudia al nacionalismo que pretende abroquelar al Estado en un hermetismo insano, reacio a la integración internacional.

**EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA. ORGANISMO DE CARÁCTER ECONÓMICO QUE VAN ENCAMINADOS A UNIONES DE CARÁCTER POLÍTICO.-**

**UNIÓN EUROPEA**

**La Unión Europea (UE)** es una [comunidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_internacional) singular[[2]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-1#cite_note-1) de [veintisiete Estados](http://es.wikipedia.org/wiki/Estados_miembros_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) [europeos](http://es.wikipedia.org/wiki/Europa) que fue establecida el [1 de noviembre](http://es.wikipedia.org/wiki/1_de_noviembre) de [1993](http://es.wikipedia.org/wiki/1993), cuando entró en vigor el [**Tratado de la Unión Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) **(TUE),** siendo la sucesora [de facto](http://es.wikipedia.org/wiki/De_facto) de las [Comunidades Europeas](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidades_Europeas), creadas en los [años 50 del siglo XX](http://es.wikipedia.org/wiki/A%C3%B1os_1950).

Su singularidad reside en su carácter en parte [**supranacional**](http://es.wikipedia.org/wiki/Supranacionalidad)y en parte **intergubernamental,** lo que ha desarrollado especiales relaciones políticas entre sus miembros que se traducen en el establecimiento de un mismo [ordenamiento jurídico](http://es.wikipedia.org/wiki/Ordenamiento_jur%C3%ADdico), y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. La primacía o prelación del [Derecho comunitario](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comunitario_europeo) sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias (y en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias). En realidad, el Derecho comunitario no es superior al Derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente (el Derecho comunitario no es supra-constitucional, sino más bien meta-constitucional o para-constitucional).

[**Historia de la Unión Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_la_Uni%C3%B3n_Europea)**.** Tras el [final de la Segunda Guerra Mundial](http://es.wikipedia.org/wiki/Fin_de_la_Segunda_Guerra_Mundial_en_Europa), Europa se encontraba sumida en la devastación. Alemania estaba destrozada, en términos de pérdidas de vidas humanas y daños materiales. Si bien Francia y Reino Unido resultaron oficialmente vencedoras frente a Alemania en el conflicto, estos dos países también sufrieron importantes pérdidas, aunque mucho menores que las de Alemania, también afectaron gravemente a sus economías y su prestigio a nivel mundial. La [declaración de guerra](http://es.wikipedia.org/wiki/Causas_de_la_Segunda_Guerra_Mundial) de Francia y Reino Unido a la [Alemania nazi](http://es.wikipedia.org/wiki/Alemania_nazi) tuvo lugar en septiembre de 1939. Una vez finalizado el conflicto en Europa el 8 de mayo de 1945, el régimen alemán fue responsabilizado por el inicio de la guerra, ya que su [política expansionista](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_expansionista) le había llevado a ocupar y en algunos casos anexar territorios de otros países del continente. Alemania, que perdió parte considerable de su territorio anterior a la guerra, fue ocupada por [ejércitos extranjeros](http://es.wikipedia.org/wiki/Zonas_de_ocupaci%C3%B3n_aliada_en_Alemania) que dividieron su superficie territorial en cuatro partes.

En los años siguientes, los resentimientos y la desconfianza entre las naciones europeas, dificultaban una reconciliación. En este contexto el Ministro francés de asuntos extranjeros [Robert Schuman](http://es.wikipedia.org/wiki/Robert_Schuman) sostuvo decididamente la creación de la [Alemania Occidental](http://es.wikipedia.org/wiki/Alemania_Occidental),[ resultado de la unión de las tres [zonas de ocupación](http://es.wikipedia.org/wiki/Zonas_de_ocupaci%C3%B3n_aliada_en_Alemania) controladas por las democracias occidentales, dejando de lado la zona ocupada por la URSS. Schuman, de origen Luxemburgo-alemán, había poseído las tres nacionalidades (francesa, alemana, luxemburguesa) durante diferentes etapas de su vida. Esto le hizo comprender la complejidad de los conflictos europeos.

**Proceso de ampliación de la UE.** Un impulso de importancia mayor llega en 1957 con la firma del [Tratado de Roma](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Roma) (o Tratados de Roma).[[6]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-tratados-5#cite_note-tratados-5) Los seis deciden avanzar en la cooperación en los dominios económico, político y social. La meta planteada fue lograr un “mercado común” que permitiese la libre circulación de personas, mercancías y capitales. La [**Comunidad Económica Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Econ%C3%B3mica_Europea) **(CEE)** es la entidad internacional, de tipo supranacional, dotada de una capacidad autónoma de financiación institucionalizada por este tratado. Este documento formó una tercera comunidad de duración indefinida, el [EURATOM](http://es.wikipedia.org/wiki/Euratom).

En 1965 se firma un [tratado que fusiona](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_fusi%C3%B3n) los ejecutivos de las tres comunidades europeas (cuando estas poseían ya instituciones comunes en materia de justicia) por medio de la creación de [Comisión Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Europea) (CE) y el [Consejo Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Europeo) (CE).[[6]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-tratados-5#cite_note-tratados-5)

El [Acta Única Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Acta_%C3%9Anica_Europea_de_1986) firmada en febrero de 1986 entra en aplicación en julio de 1987.[[6]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-tratados-5#cite_note-tratados-5) Ésta tuvo por misión darle una nueva dinamica la construcción europea, fijando la consolidación del mercado interior en 1993 y permitiendo la libre circulación igualmente de capitales y servicios. Por este tratado, las competencias comunitarias son ampliadas a los dominios de la [investigación](http://es.wikipedia.org/wiki/Investigaci%C3%B3n) y el desarrollo tecnológico, [medio ambiente](http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_ambiente) y política social. El Acta Única consagra también la existencia del [Consejo Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Europeo), que reúne los jefes de Estado y gobierno e impulsa una iniciativa común en materia de [política exterior](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_exterior) (la [Cooperación Política Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Cooperaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Europea)) así como una cooperación en materia de seguridad.

El [Tratado de Maastricht](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Maastricht) firmado en febrero de 1992, entraba en vigor en 1993. Bajo este acuerdo, la Unión Europea continúa el mercado común y la CEE, transformada en [Comunidad Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Europea), marca una nueva etapa en el proceso de unión. El tratado crea la [ciudadanía europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudadan%C3%ADa_europea) y permite circular y residir libremente en los países de la comunidad, así como el derecho de votar y ser elegido en un Estado de residencia para las elecciones europeas o municipales. Se decide la creación de una moneda única europea, el [Euro](http://es.wikipedia.org/wiki/Euro), que entraría en circulación en 2002 bajo control del [Banco Central Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Central_Europeo).

En 1999 entra en vigor el [Tratado de Ámsterdam](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Amsterdam) que afirma los principios de libertad, democracia y respeto a los [derechos humanos](http://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_humanos), incluyendo explícitamente el principio de desarrollo continuado. Dos años después se firma el [Tratado de Niza](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Niza), que entraría en vigor en 2003.[[6]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-tratados-5#cite_note-tratados-5) Mientras tanto, el año 2002, se extingue la CECA, creada para 50 años, y su ámbito de actuación queda englobado en el de la Comunidad Europea.

Trascurrido más de medio siglo desde que se produjo la [Declaración Schuman](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Schuman), la UE enfrenta retos como el controvertido proceso de [adhesión de Turquía](http://es.wikipedia.org/wiki/Relaciones_entre_Turqu%C3%ADa_y_la_Uni%C3%B3n_Europea),[[7]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-6#cite_note-6) la ampliación en los [Balcanes](http://es.wikipedia.org/wiki/Balcanes) y la ratificación del [Tratado europeo de Lisboa](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_europeo_de_Lisboa) que se espera entre en vigor en 2009 y que introducirá modificaciones en los tratados vigentes.[

**Referencias**: La UE tiene una **superficie total** de 4.308.112 km². En su parte europea, se extiende al oeste hasta el cabo da Roca (Portugal), al este hasta el extremo oriental de la isla de Chipre y al sur hasta la isla de [Lampedusa](http://es.wikipedia.org/wiki/Lampedusa) (Italia). Su [Región ultraperiférica](http://es.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B3n_ultraperif%C3%A9rica_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) es más meridional: Las islas [Azores](http://es.wikipedia.org/wiki/Azores), [Madera](http://es.wikipedia.org/wiki/Madeira) y [Canarias](http://es.wikipedia.org/wiki/Canarias) (en el Atlántico), las islas [Guadalupe](http://es.wikipedia.org/wiki/Guadalupe_(Francia)), [San Martín](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Mart%C3%ADn_(Francia)), [San Bartolomé](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Bartolom%C3%A9_(isla)), y [Martinica](http://es.wikipedia.org/wiki/Martinica) (en las [Antillas](http://es.wikipedia.org/wiki/Antillas)), la [Guayana francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Guayana_Francesa) (en [América del Sur](http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_del_Sur)), [San Pedro y Miguelón](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Pedro_y_Miguel%C3%B3n) (en [América del Norte](http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_del_Norte)) y las islas [Mayotte](http://es.wikipedia.org/wiki/Mayotte) y [Reunión](http://es.wikipedia.org/wiki/Reuni%C3%B3n) (en el [Índico](http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndico)) aún más austral, y en el continente africano las ciudades españolas de [Ceuta](http://es.wikipedia.org/wiki/Ceuta) y [Melilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Melilla). En Europa la UE tiene **fronteras con** [Noruega](http://es.wikipedia.org/wiki/Noruega), [Rusia](http://es.wikipedia.org/wiki/Rusia), [Bielorrusia](http://es.wikipedia.org/wiki/Bielorrusia), [Ucrania](http://es.wikipedia.org/wiki/Ucrania), [Moldavia](http://es.wikipedia.org/wiki/Moldavia), [Albania](http://es.wikipedia.org/wiki/Albania), [Serbia](http://es.wikipedia.org/wiki/Serbia), [Bosnia](http://es.wikipedia.org/wiki/Bosnia), [Suiza](http://es.wikipedia.org/wiki/Suiza), [Liechtenstein](http://es.wikipedia.org/wiki/Liechtenstein), [Andorra](http://es.wikipedia.org/wiki/Andorra), [San Marino](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Marino) y con [Ciudad del Vaticano](http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_del_Vaticano). También con [Turquía](http://es.wikipedia.org/wiki/Turqu%C3%ADa), la [República de Macedonia](http://es.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_de_Macedonia) y [Croacia](http://es.wikipedia.org/wiki/Croacia), si bien estos tres países están en vías de su integración a la Unión Europea. Por último, tiene fronteras con [Antillas Neerlandesas](http://es.wikipedia.org/wiki/Antillas_Neerlandesas) en las [Antillas](http://es.wikipedia.org/wiki/Antillas); [Brasil](http://es.wikipedia.org/wiki/Brasil) y [Surinam](http://es.wikipedia.org/wiki/Surinam) en América del Sur y con [Marruecos](http://es.wikipedia.org/wiki/Marruecos) en África.

**Países y territorios de ultramar.** Los países y territorios de ultramar (PTU) son países que no forman parte del territorio comunitario a diferencia de la Región ultra periférica; Los ciudadanos de los PTU tienen la nacionalidad de los Estados miembros de que dependen (sin embargo, en algunos casos sus ciudadanos no poseen la ciudadanía plena de tales Estados). Existen **veintiuno** países y territorios de ultramar: PTU [franceses](http://es.wikipedia.org/wiki/Francia): [Nueva Caledonia](http://es.wikipedia.org/wiki/Nueva_Caledonia), [Polinesia Francesa](http://es.wikipedia.org/wiki/Polinesia_Francesa), [Territorios Australes Franceses](http://es.wikipedia.org/wiki/Territorios_Australes_Franceses), [Islas Wallis y Futuna](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Wallis_y_Futuna). PTU [británicos](http://es.wikipedia.org/wiki/Reino_Unido): [Anguila](http://es.wikipedia.org/wiki/Anguila_(dependencia)), [Bermudas](http://es.wikipedia.org/wiki/Bermudas), [Islas Caimán](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Caim%C3%A1n), [Dependencias de la Corona](http://es.wikipedia.org/wiki/Dependencias_de_la_Corona), [Montserrat](http://es.wikipedia.org/wiki/Montserrat_(isla)), [Islas Pitcairn](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Pitcairn), [Islas Santa Elena](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Santa_Elena), [Ascensión y Tristán da Cunha](http://es.wikipedia.org/wiki/Ascensi%C3%B3n_y_Trist%C3%A1n_da_Cunha), [Territorio Británico del Océano Índico](http://es.wikipedia.org/wiki/Territorio_Brit%C3%A1nico_del_Oc%C3%A9ano_%C3%8Dndico), [Islas Turcas y Caicos](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Turcas_y_Caicos), [Islas Vírgenes Británicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_V%C3%ADrgenes_Brit%C3%A1nicas), [Islas Malvinas](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Malvinas) e [Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Georgias_del_Sur_y_Sandwich_del_Sur). PTU [holandeses](http://es.wikipedia.org/wiki/Pa%C3%ADses_Bajos): [Aruba](http://es.wikipedia.org/wiki/Aruba), [Antillas Neerlandesas](http://es.wikipedia.org/wiki/Antillas_Neerlandesas) ([Curazao](http://es.wikipedia.org/wiki/Curazao), [Bonaire](http://es.wikipedia.org/wiki/Bonaire), [San Martín](http://es.wikipedia.org/wiki/Isla_de_San_Mart%C3%ADn), [San Eustaquio](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Eustaquio) y [Saba](http://es.wikipedia.org/wiki/Saba)). Territorios autónomos pertenecientes al Reino de [Dinamarca](http://es.wikipedia.org/wiki/Dinamarca): [Groenlandia](http://es.wikipedia.org/wiki/Groenlandia) e [Islas Feroe](http://es.wikipedia.org/wiki/Islas_Feroe).

**Consejo de la Unión Europea.** El gobierno de la UE siempre ha oscilado entre el modelo de [conferencia intergubernamental](http://es.wikipedia.org/wiki/Conferencia_intergubernamental), donde los Estados conservan el conjunto de sus prerrogativas y el modelo supranacional donde una parte de la [soberanía](http://es.wikipedia.org/wiki/Soberan%C3%ADa) de los Estados es delegada a la Unión.[[3]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-jerga-2#cite_note-jerga-2)

En el primer caso, las decisiones comunitarias son de hecho tratadas entre Estados que deben estar adoptadas por unanimidad. Este modelo, cercano al principio de las organizaciones intergubernamentales clásicas, es defendido por la corriente [euro-escéptica](http://es.wikipedia.org/wiki/Euroescepticismo). Según ellos, son los jefes de Estado o de gobierno quienes tienen la legitimidad democrática para representar a los ciudadanos. Son entonces las naciones quienes deben controlar las instituciones de la Unión. El segundo caso es el de la corriente [eurofila](http://es.wikipedia.org/wiki/Federalismo_europeo). Ellos estiman que las instituciones deben representar directamente a los ciudadanos. Para ellos, con la ampliación de la UE de 2004 y 2007, las modalidades de toma de decisiones al seno de las instituciones deben ser adaptables con el fin de evitar todo riesgo de parálisis.

La UE utiliza un modelo de **gobierno** [**híbrido**](http://es.wiktionary.org/wiki/h%C3%ADbrido): el **Consejo de Ministros es el representante de los Estados** (las decisiones no requieren unanimidad, los votos de cada Estado son ponderados por su peso demográfico), y el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos. Este modelo es una de las claves entre la lucha de influencia entre tres de las instituciones europeas: Parlamento, Comisión y Consejo.

A estas se unen otras instituciones formando un total de cinco, cada una de ellas con una función específica:

[**Parlamento Europeo**](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_Europeo) (PE) es la asamblea parlamentaria, elegida por sufragio universal directo por los ciudadanos de la Unión.[[11]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-10#cite_note-10)

[**Consejo de la Unión Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) (CUE), antes llamado Consejo de Ministros, es el principal órgano legislativo y de toma de decisiones en la UE. Representa a los Gobiernos de los Estados miembros.

[**Comisión Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Europea) **(CE),** institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto, propone la legislación, políticas y programas de acción y es responsable de aplicar las decisiones del PE y el CUE. Es el órgano con poder ejecutivo, y de iniciativa.

[**Tribunal de Justicia de la Unión Europea**](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Justicia_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) **(TJUE),** garantiza el cumplimiento de la ley de la Unión, y a él están supeditados los poderes judiciales de los Estados miembros.

[**Tribunal de Cuentas Europeo**](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Cuentas_Europeo) **(TCE),** efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE.

Además la UE cuenta con seis importantes órganos: el [Banco Central Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Central_Europeo), el [Comité Económico y Social Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_Econ%C3%B3mico_y_Social_Europeo), el [Comité de las Regiones](http://es.wikipedia.org/wiki/Comit%C3%A9_de_las_Regiones), el [Banco Europeo de Inversiones](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Europeo_de_Inversiones), la [Defensoría del Pueblo Europeo](http://es.wikipedia.org/wiki/Defensor%C3%ADa_del_Pueblo_Europeo) y la [Europol](http://es.wikipedia.org/wiki/Europol).

**Proceso de decisión.** Los documentos producidos por la comisión (básicamente los "[libros blancos](http://es.wikipedia.org/wiki/Libro_Blanco)") y los tratados enuncian ciertos principios. Ellos preceden a gran cantidad de decisiones. Dos principios guían los procesos de decisión de la UE tras el Tratado de Maastricht: el principio de [subsidiariedad](http://es.wikipedia.org/wiki/Subsidiariedad) y el principio de [proporcionalidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Proporcionalidad).[[3]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-jerga-2#cite_note-jerga-2) Estos principios son objeto de protocolos anexos al Tratado de Ámsterdam (1997).

La Comisión Europea tiene el [monopolio](http://es.wikipedia.org/wiki/Monopolio) del derecho de iniciativa a través de la preparación de la mayor parte de asuntos concernientes al primer pilar de la UE (lo que le permite pesar en la formación de las actas del Consejo de la Unión y del Parlamento) y comparte ese derecho con los Estados miembros sobre los otros dos pilares. El Presidente de la Comisión Europea participa a las reuniones del Consejo Europeo. Al final de las cumbres, el Consejo Europeo dirige sus conclusiones a la Comisión Europea. Por su parte el Consejo Europeo atribuye a cada Estado miembro un número de votos que determinan la adopción o no de las leyes votadas.

De este modo, como única institución elegida por los ciudadanos, el Parlamento Europeo ha adquirido un peso mayor: simple órgano consultivo al comienzo, adquirió un real poder de co-decisión en paridad con el Consejo de Ministros en numerosos asuntos.[[12]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-gobierno-11#cite_note-gobierno-11) Así, en 2004 el Parlamento pudo influenciar la nominación de la Comisión Europea.[[13]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-12#cite_note-12) Su representatividad sigue siendo sin embargo mermada por las tasas de abstención en las elecciones de diputados generalmente superior a la de las elecciones nacionales.

La UE es la primera potencia económica mundial con más del 18% del volumen total de importaciones y de exportaciones. En su interior, Alemania tiene el mayor mercado de la Unión atendiendo a su PIB. []

[**Unión Económica y Monetaria**](http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) **(UEM):** hace referencia a la zona con una moneda única dentro del mercado único de la UE, donde las personas, las mercancías, los servicios y los capitales circulan sin restricciones. Conforma el marco para la estabilidad económica, sustentada en un [banco central](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Central_Europeo) independiente y las obligaciones jurídicas impuestas a los Estados miembros, consistentes en aplicar políticas económicas sólidas y en coordinarlas estrechamente.

Puesto que los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la UE alcanzan el 60% de su comercio total, la UEM es el complemento natural del mercado único. Este mercado funcionará con mayor eficacia y desarrollará plenamente sus efectos beneficiosos gracias a la eliminación de los elevados costes de transacción, generados por la conversión de la moneda y las incertidumbres asociadas a la inestabilidad de los tipos de cambio.

[**Banco Central Europeo**](http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Central_Europeo) **(**BCE): fue creado en [1998](http://es.wikipedia.org/wiki/1998), de conformidad con el TUE, para introducir y gestionar la nueva moneda, efectuar operaciones con divisas y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. Es también responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE. Una de las principales tareas del BCE es mantener la estabilidad de precios en la zona euro, preservando el poder adquisitivo del euro.

[**Euro**](http://es.wikipedia.org/wiki/Euro)**:** es la moneda de la [Euro Zona](http://es.wikipedia.org/wiki/Euro_Zona) o Zona del Euro, compuesta en 2008 por quince de los 27 Estados miembros de la UE que comparten esta moneda única. Los billetes y monedas de euro se pusieron en circulación el 1 de enero de 2002.

[**Comercio**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comercio)**: l**a UE es miembro de la [Organización Mundial del Comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Mundial_del_Comercio) (OMC) desde el 1 de enero de 1995. Los 27 Estados miembros de la Unión son a la vez miembros de la OMC.

**Defensa y Seguridad.** La defensa y la seguridad son tradicionalmente materias de soberanía nacional. La política de la UE en esta área fue establecida como el segundo de los [tres pilares](http://es.wikipedia.org/wiki/Pilares_de_la_Uni%C3%B3n_Europea) en el Tratado de Maastricht de 1992. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue extendida por el Tratado de Ámsterdam (1997) que definió los objetivos para la PESC. La política es coordinada por el alto representante para la política exterior y de seguridad común, [Javier Solana](http://es.wikipedia.org/wiki/Javier_Solana). Mientras que la OTAN es responsable de la defensa territorial de Europa, la UE adoptó misiones pacificadoras y humanitarias. El ejército de la UE incluye una fuerza europea de intervención rápida, que comprende 60.000 miembros y a los [Grupos de combate de la Unión Europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Grupos_de_combate_de_la_Uni%C3%B3n_Europea).

La Comisión Europea ha ganado mayor representación en organismos como el Grupo G8, principalmente a través del Comisario para las relaciones exteriores, sin embargo los Estados miembros se representan en la [Organización Mundial del Comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Mundial_del_Comercio) a través de su comisario comercial. El efecto de la política exterior de la unión también se siente a través del proceso de ampliación; el atractivo que para varios Estados tiene adquirir la calidad de miembro es un factor importante que contribuye a la reforma y a la estabilización de los países del ex-[bloque comunista](http://es.wikipedia.org/wiki/Bloque_comunista) en Europa. La unión es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria y la principal financiadora de las agencias de naciones unidas implicadas en la [ayuda humanitaria](http://es.wikipedia.org/wiki/Ayuda_humanitaria) y la cooperación para el desarrollo.[[]](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea#cite_note-16#cite_note-16)

**MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur o Mercosur (en [portugués](http://es.wikipedia.org/wiki/Idioma_portugu%C3%A9s) Mercado Común do Sul, Mercosul) es un [bloque comercial](http://es.wikipedia.org/wiki/Bloque_comercial) cuyos propósitos son promover el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, y avanzar a una mayor integración política y cultural entre sus países miembros y asociados. Sus Estados miembros son [**Argentina**](http://es.wikipedia.org/wiki/Argentina)**,** [**Brasil**](http://es.wikipedia.org/wiki/Brasil)**,** [**Paraguay**](http://es.wikipedia.org/wiki/Paraguay)**, y** [**Uruguay**](http://es.wikipedia.org/wiki/Uruguay). [**Venezuela**](http://es.wikipedia.org/wiki/Venezuela)firmó su adhesión el 17 de junio de 2006. Su estatus dentro del bloque no es claro: no ejerce los derechos propios de un Estado miembro pleno pero está claro que es más que un mero Estado asociado. [**Bolivia**](http://es.wikipedia.org/wiki/Bolivia)**,** [**Chile**](http://es.wikipedia.org/wiki/Chile)**,** [**Colombia**](http://es.wikipedia.org/wiki/Colombia)**,** [**Ecuador**](http://es.wikipedia.org/wiki/Ecuador) **y** [**Perú**](http://es.wikipedia.org/wiki/Per%C3%BA) tienen estatus de Estado asociado.

Los países miembros consideran que su fecha de **creación fue el** [**30 de noviembre**](http://es.wikipedia.org/wiki/30_de_noviembre) **de** [**1985**](http://es.wikipedia.org/wiki/1985)**, fecha de la** [**Declaración de Foz de Iguazú**](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Foz_de_Iguaz%C3%BA) que puso en marcha el proceso. Sin embargo, el nombre le fue asignado el [26 de marzo](http://es.wikipedia.org/wiki/26_de_marzo) de [1991](http://es.wikipedia.org/wiki/1991) por el [Tratado de Asunción](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Asunci%C3%B3n), en tanto que su existencia como persona jurídica de Derecho Internacional fue decidida en el [Protocolo de Ouro Preto](http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Ouro_Preto), firmado el [16 de diciembre](http://es.wikipedia.org/wiki/16_de_diciembre) de [1994](http://es.wikipedia.org/wiki/1994), pero que recién entró en vigencia el [15 de diciembre](http://es.wikipedia.org/wiki/15_de_diciembre) de [1995](http://es.wikipedia.org/wiki/1995). El Protocolo de Ouro Preto estableció un [arancel](http://es.wikipedia.org/wiki/Arancel) externo común y desde [1999](http://es.wikipedia.org/wiki/1999) existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes con la sola excepción del azúcar y el sector automotriz. La Unión Aduanera se encuentra aún en proceso de construcción. El Mercosur es el mayor productor de alimentos del mundo.

**Historia del Mercosur.** **Años (1985-1991).** El 30 de noviembre de [1985](http://es.wikipedia.org/wiki/1985) los presidentes de Argentina y Brasil suscriben la [Declaración de Foz de Iguazú](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Foz_de_Iguaz%C3%BA), piedra basal del Mercosur. En 2004, Argentina y Brasil resolvieron conjuntamente que el 30 de noviembre se celebrara el Día de la Amistad argentina-brasilera. El 29 de julio de [1986](http://es.wikipedia.org/wiki/1986) se firma el [Acta para la Integración Argentina-Brasileña](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_para_la_Integraci%C3%B3n_Argentina-Brasilera). Mediante este instrumento se estableció el [Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988)) (PICAB) fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del sector empresario. El núcleo del PICAB fueron los protocolos sectoriales en sectores claves. El 6 de abril de [1988](http://es.wikipedia.org/wiki/1988) se firma el [Acta de Alborada](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Alvorada), mediante el cual Uruguay se suma al proceso de integración regional. El 29 de noviembre de [1988](http://es.wikipedia.org/wiki/1988) se celebra el [Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Integraci%C3%B3n,_Cooperaci%C3%B3n_y_Desarrollo_entre_Argentina_y_Brasil_(1988)). El Tratado fijó un plazo de 10 años para la remoción gradual de las asimetrías. El 6 de julio de [1990](http://es.wikipedia.org/wiki/1990) se firmó el [Acta de Buenos Aires](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires), acelerando el cronograma de integración y fijando la fecha de 31 de diciembre de 1994 para conformar el mercado común.  **Años 1991-1995.** El [26 de marzo](http://es.wikipedia.org/wiki/26_de_marzo) de [1991](http://es.wikipedia.org/wiki/1991), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el [Tratado de Asunción](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Asunci%C3%B3n), que adopta el nombre Mercosur, le da una estructura institucional básica y establece un área de libre comercio entre tales países. En junio de [1992](http://es.wikipedia.org/wiki/1992), en Las Leñas, se estableció el cronograma definitivo hacia la constitución del mercado común. El 17 de diciembre de [1994](http://es.wikipedia.org/wiki/1994) se firmó el [Protocolo de Ouro Preto](http://es.wikisource.org/wiki/Protocolo_de_Ouro_Preto) que puso en marcha el Mercosur y lo constituyó como persona jurídica de Derecho Internacional. **Años** **1995-2001.** El 25 de junio de [1996](http://es.wikipedia.org/wiki/1996), se firmó entre los países miembros la [Declaración presidencial sobre la Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Declaraci%C3%B3n_presidencial_sobre_la_Consulta_y_Concertaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_los_Estados_Partes_del_Mercosur&action=edit&redlink=1), y junto a Chile y Bolivia la [Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur](http://es.wikisource.org/wiki/s:Mercosur_-_Declaraci%C3%B3n_presidencial_sobre_Compromiso_Democr%C3%A1tico_(1996)). Estos instrumentos se relacionan con los intentos de [golpe de Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_estado) en abril en Paraguay y el decisivo rol jugado por el Mercosur para evitarlo. El 24 de julio de [1998](http://es.wikipedia.org/wiki/1998) los cuatro países miembros junto a Bolivia y Chile firman el [Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Protocolo_de_Ushuaia_sobre_Compromiso_Democr%C3%A1tico). El 10 de diciembre de [1998](http://es.wikipedia.org/wiki/1998) los cuatro presidentes firman la [Declaración Sociolaboral](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Declaraci%C3%B3n_Sociolaboral_(1998)) del Mercosur. El 29 de junio de [2000](http://es.wikipedia.org/wiki/2000) se aprueban las Decisiones referidas al "Relanzamiento del Mercosur". **Año** **2002.** El 18 de febrero de [2002](http://es.wikipedia.org/wiki/2002), mediante el [Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Protocolo_de_Olivos_para_la_Soluci%C3%B3n_de_Controversias_(2002)) se crea el [Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Permanente_de_Revisi%C3%B3n_del_Mercosur). Se instaló en 2004 con sede en [Asunción](http://es.wikipedia.org/wiki/Asunci%C3%B3n). El 6 de diciembre de [2002](http://es.wikipedia.org/wiki/2002), los miembros plenos del Mercosur, más Bolivia y Chile, firman el [Acuerdo de Residencia para Nacionales](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Acuerdo_sobre_Residencia_para_Nacionales_de_los_Estados_Parte_del_Mercosur,_Bolivia_y_Chile_(2002)) estableciendo la libertad de residencia y trabajo en todo el ámbito de los seis países. **Año** **2003.** En [2003](http://es.wikipedia.org/wiki/2003), por Decisión CMC Nº 11/03, se creó la [Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_Representantes_Permanentes_del_Mercosur) (CRPM) con su Presidente. El Presidente de la CRPM representa al Mercosur ante terceros, y dura dos años en su cargo, pero el CMC puede extender el mismo por un año más. [Eduardo Duhalde](http://es.wikipedia.org/wiki/Eduardo_Duhalde) fue el presidente entre 2003-2005, y [Carlos "Chacho" Álvarez](http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_%22Chacho%22_%C3%81lvarez), ha sido designado para el período 2005-2007. **Año 2004.** En diciembre de [2004](http://es.wikipedia.org/wiki/2004), en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto: se estableció el [Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Fondo_para_la_Convergencia_Estructural_del_Mercosur&action=edit&redlink=1) (FOCEM) (Decisión CMC Nº 45/04), con el fin de financiar programas de convergencia estructural, competitividad, cohesión social, e infraestructura institucional; se creó el Grupo de Alto Nivel (GAN) para la formulación de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo ([Grupo de Alto Nivel para el Empleo](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Grupo_de_Alto_Nivel_para_el_Empleo&action=edit&redlink=1)); se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del [Parlamento del Mercosur](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_del_Mercosur).  **Año 2005.** El 6 de julio de [2005](http://es.wikipedia.org/wiki/2005) se firmó el [Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del Mercosur](http://es.wikisource.org/wiki/Mercosur_-_Protocolo_de_Asunci%C3%B3n_para_Derechos_Humanos_(2005)). En la Cumbre de Presidentes de Montevideo de diciembre de [2005](http://es.wikipedia.org/wiki/2005), se creó el [Parlamento del Mercosur](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_del_Mercosur) que deberá ponerse en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2006. **Año** **2006.** En la Cumbre de Presidentes de [Córdoba](http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3rdoba_(Argentina)) (Argentina) del 20 al 22 de julio de [2006](http://es.wikipedia.org/wiki/2006): se integró Venezuela como miembro pleno del Mercosur; se aprobó la [Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo](http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia_Mercosur_de_Crecimiento_del_Empleo) (Decisión CMC Nº 04/06); se creó el [Observatorio de la Democracia del Mercosur](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Observatorio_de_la_Democracia_del_Mercosur&action=edit&redlink=1) (Decisión 24/06); se estableció que Argentina será sede permanente del [Mercosur Cultural](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Mercosur_Cultural&action=edit&redlink=1); El 21 de diciembre de 2006 Bolivia pidió su ingreso al Mercosur como Estado parte. Por Decisión CMC 35/2006 se incorporó al Guaraní como uno de los idiomas del Mercosur. **Año** **2007.** En la Cumbre de Presidentes realizada en [Mar del Plata](http://es.wikipedia.org/wiki/Mar_del_Plata) , el 18 de enero de 2007 se aprobó: el pedido de Bolivia de integrarse al Mercosur creando un Grupo Ad Hoc para su implementación; los primeros once proyectos piloto del [FOCEM](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=FOCEM&action=edit&redlink=1) (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur). En la XXXIV Cumbre de Presidentes realizada en [Montevideo](http://es.wikipedia.org/wiki/Montevideo) entre los días 1 al [18 de diciembre](http://es.wikipedia.org/wiki/18_de_diciembre) de 2007 se firmó el primer [Tratado de Libre Comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Libre_Comercio) (TLC) desde su fundación en [1991](http://es.wikipedia.org/wiki/1991). Es el Tratado de Libre Comercio entre el [Estado de Israel](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_de_Israel) y el Mercosur. **Año []****2008.** Los días [30 de junio](http://es.wikipedia.org/wiki/30_de_junio) y [1 de julio](http://es.wikipedia.org/wiki/1_de_julio), tuvo lugar la [XXXV Cumbre del Mercosur](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=XXXV_Cumbre_del_Mercosur&action=edit&redlink=1) y países asociados, en la ciudad de [San Miguel de Tucumán](http://es.wikipedia.org/wiki/San_Miguel_de_Tucum%C3%A1n) ([Argentina](http://es.wikipedia.org/wiki/Argentina)). En la misma, se repudió a la nueva legislación [europea](http://es.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%B3n_Europea) en contra de la [inmigración](http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n), y se trataron temas como la crisis de [alimentos](http://es.wikipedia.org/wiki/Alimento) y de [energía](http://es.wikipedia.org/wiki/Energ%C3%ADa) a nivel mundial.

**Estructura institucional del Mercosur.** Con base en el [Protocolo de Ouro Preto](http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Ouro_Preto), firmado el [17 de diciembre](http://es.wikipedia.org/wiki/17_de_diciembre) de [1994](http://es.wikipedia.org/wiki/1994) y vigente desde el [1 de enero](http://es.wikipedia.org/wiki/1_de_enero) de [1995](http://es.wikipedia.org/wiki/1995), el Mercosur tiene una estructura institucional básica compuesta por:

1. El [**Consejo del Mercado Común**](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_del_Mercado_Com%C3%BAn) **(CMC**), órgano supremo del Mercosur, creado en 1991.
2. El [**Grupo Mercado Común**](http://es.wikipedia.org/wiki/Grupo_Mercado_Com%C3%BAn) **(GMC),** órgano ejecutivo, creado en 1991.
3. El [**Parlamento del Mercosur**](http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento_del_Mercosur)**,** constituido en 2005, comenzó a sesionar el [7 de mayo](http://es.wikipedia.org/wiki/7_de_mayo) de [2007](http://es.wikipedia.org/wiki/2007) en reemplazo de la [Comisión Parlamentaria Conjunta](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Parlamentaria_Conjunta).
4. La [**Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_Representantes_Permanentes_del_Mercosur) **(CRPM**) y su Presidente, creada en 2003. El Presidente de la CRPM representa al Mercosur frente a terceros.
5. La [**Comisión de Comercio del Mercosur**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_Comercio_del_Mercosur) **(CCM**), órgano encargado de la gestión aduanera y arancelaria, creado en 1994.
6. El [**Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur**](http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Permanente_de_Revisi%C3%B3n_del_Mercosur) **(TPRM)**, con sede en [Asunción](http://es.wikipedia.org/wiki/Asunci%C3%B3n), creado en 2002 e instalado en 2004.

Adicionalmente, el Mercosur cuenta con instancias políticas de menor importancia decisoria, pero que ocupan un lugar destacado en su esquema orgánico.

**Estructura jurídica del Mercosur.** El Mercosur funciona con una estructura jurídica en la que se combinan los clásicos [tratados](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional), [protocolos](http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo) y declaraciones del [Derecho Internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_Internacional), con normas propias obligatorias dictadas por los órganos decisorios del bloque ([derecho comunitario](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comunitario)), recomendaciones no obligatorias dictadas por los órganos auxiliares, e incluso acuerdos de [concertación social](http://es.wikipedia.org/wiki/Di%C3%A1logo_social) regional.

Decisiones, resoluciones y directivas. El Mercosur posee tres organismos decisorios:

1) el [**Consejo del Mercado Común**](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_del_Mercado_Com%C3%BAn) **(CMC),** su órgano supremo, que dicta Decisiones;

3) el [**Grupo Mercado Común**](http://es.wikipedia.org/wiki/Grupo_Mercado_Com%C3%BAn) **(GMC**) que dicta Resoluciones;

3) la [**Comisión de Comercio del Mercosur**](http://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_de_Comercio_del_Mercosur) **(CCM),** dicta Directivas.

Estos tres tipos de normas comunitarias dictadas por los organismos decisorios del Mercosur, son de aplicación obligatoria para los países miembros ([Protocolo de Ouro Preto, artículo 42](http://es.wikisource.org/wiki/Protocolo_de_Ouro_Preto)). Ello ha generado un problema específico, que aunque con diferencias respecto del sistema de internalización de normas que tiene cada uno, sobre el modo de "internalizar" las normas del Mercosur a los ordenamientos jurídicos de cada uno de las naciones que lo integran y el nivel de jerarquía que ocupan en la pirámide jurídica.[[10]](http://es.wikipedia.org/wiki/Mercosur#cite_note-9#cite_note-9) Para ello, en todos los casos se precisa de un acto jurídico de los países miembros. Por esta razón, especialistas discuten si estas normas del Mercosur constituyen realmente un derecho propio del Mercosur, lo que se conoce como [derecho comunitario](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comunitario), o se trata de normas de derecho internacional que precisan ser ratificadas. Un gran sector ha optado por crear la categoría de derecho comunitario derivado. Las normas obligatorias del Mercosur se toman por unanimidad de todos los países miembros y sin que falte ninguno (artículo 37 del [Protocolo de Ouro Preto](http://es.wikisource.org/wiki/Protocolo_de_Ouro_Preto)).

**Tratados y protocolos.**  Las normas de importancia extraordinaria para el Mercosur, se realizan como [tratados internacionales](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional) y por lo tanto necesitan ser ratificados por los parlamentos nacionales. Toman la forma de [protocolos](http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo_(derecho)) complementarios del [Tratado de Asunción](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Asunci%C3%B3n), que constituye la norma institucional básica del Mercosur. Por tratarse de una norma complementaria de un tratado, los protocolos suelen tener una tramitación más rápida para su ratificación parlamentaria en cada país. Excepcionalmente, en algún caso, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de 1997, se recurrió a la forma del tratado, y la tramitación para su ratificación demoró 8 años.

**Declaraciones presidenciales.**  En algunos casos, los países miembros han recurrido a las declaraciones presidenciales, como en el caso de la [Declaración sobre Compromiso Democrático](http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_sobre_Compromiso_Democr%C3%A1tico) de 1996, o la [Declaración Sociolaboral](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Sociolaboral) de 1998. Las declaraciones son actos firmados por todos los presidentes que no necesitan ningún tipo de ratificación parlamentaria ni acto de internalización. Se discute entre los juristas la validez de estas normas, con gran variedad de puntos de vista.

**Recomendaciones y demás actos de los organismos auxiliares.** Los demás organismos del Mercosur producen recomendaciones a alguno de los tres órganos decisorios, y solo se transforman en normas obligatorias, si son aprobados y adoptan la forma de algunas de las alternativas tratadas en el punto anterior.

Un caso especial lo constituyen las recomendaciones de la [Comisión Sociolaboral](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Comisi%C3%B3n_Sociolaboral&action=edit&redlink=1). Desde el punto de vista meramente formal no tiene diferencia alguna con las recomendaciones realizadas por otros organismos del Mercosur. Pero debido a su peculiar composición [tripartita](http://es.wikipedia.org/wiki/Tripartismo) (gobiernos, empleadores y sindicatos), las recomendaciones que realiza constituyen actos de consenso entre los tres sectores, lo que hace de las mismas verdaderos actos de [diálogo](http://es.wikipedia.org/wiki/Di%C3%A1logo_social) y [concertación social](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Concertaci%C3%B3n_social&action=edit&redlink=1) regional. El peso de ese consenso y el hecho de que los gobiernos están representados hacen que su aprobación se encuentre virtualmente asegurada.

**Internalización de las normas del Mercosur y el Derecho comunitario.** Pasaporte argentino con la mención "Mercosur" por encima del nombre del país. Todos los pasaportes de los miembros del Mercosur deben mencionarlo y ser de color azul oscuro.

El modo en que se logra la aplicación efectiva de las decisiones, resoluciones y directivas del Mercosur como derecho interno de cada país, y el rango jurídico que ellas ocupan frente a las normas nacionales, ha generado un problema específico conocido con el nombre de "internalización" de las normas supranacionales.

Los países miembros del Mercosur poseen diferentes mecanismos constitucionales para "internalizar" las normas establecidas por el bloque y le asignan diferentes rangos de supremacía frente a su [derecho interno](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_interno). En Argentina y Paraguay, que han adoptado el sistema conocido como "monista", los tratados y protocolos ratificados tienen valor superior a las [leyes](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) nacionales, y por lo tanto no pueden ser derogados ni suplidos por estas. En Brasil y Uruguay, que han adoptado el sistema conocido como "dualista", los tratados y protocolos tienen el mismo valor que las leyes nacionales, y por lo tanto estas predominan sobre aquellos si son de fecha posterior.

Por otra parte, las [constituciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n) de los países miembros no tienen definido con claridad el status jurídico de las normas obligatorias dictadas por los organismos decisorios del Mercosur, ni sus condiciones de validez interna en cada Estado. En la práctica cada país ha elaborado procedimientos que permitan una rápida incorporación de las normas mercosureñas como derecho interno, pero en ningún caso hay una aplicación directa. Esto ha llevado a varios especialistas a sostener que el derecho mercosureño no tiene la condición de [derecho comunitario](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comunitario).

**Estados asociados al Mercosur.** Tiene como Estados asociados a Bolivia ([1996](http://es.wikipedia.org/wiki/1996)), Chile ([1996](http://es.wikipedia.org/wiki/1996)), Perú ([2003](http://es.wikipedia.org/wiki/2003)), Colombia ([2004](http://es.wikipedia.org/wiki/2004)) y Ecuador ([2004](http://es.wikipedia.org/wiki/2004)). Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador integran la [Comunidad Andina](http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Andina) (CAN), bloque con el que el Mercosur también firmará un acuerdo comercial.

El estatus de Estado asociado se establece por acuerdos bilaterales, denominados Acuerdos de Complementación Económica, firmados entre el Mercosur y cada país asociado. En dichos acuerdos se establece un cronograma para la creación de una [zona de libre comercio](http://es.wikipedia.org/wiki/Zona_de_libre_comercio) con los países del Mercosur y la gradual reducción de las tarifas arancelarias entre el Mercosur y los países firmantes. Además de participar en calidad de invitados a la reuniones de los organismos del Mercosur y efectuar convenios sobre materias puntuales.

El Mercosur se concibe cómo un proyecto de integración a nivel [América Latina](http://es.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rica_Latina), por eso prevé la [incorporación de más Estados](http://es.wikipedia.org/wiki/Ampliaci%C3%B3n_del_Mercosur) de la región, sea para el estatus de Estado asociado o Estado miembro.

**Libre residencia y circulación de personas.** El Mercosur, Bolivia y Chile han establecido que todo su territorio constituye un Área de Libre Residencia con derecho a trabajar para todos sus ciudadanos, sin otro requisito que acreditar la nacionalidad y no poseer antecedentes penales. Esta área fue establecida en la Cumbre de Presidentes de Brasilia, mediante el [Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Acuerdo_sobre_Residencia_para_Nacionales_de_los_Estados_Parte_del_Mercosur,_Bolivia_y_Chile&action=edit&redlink=1) firmado el 6 de diciembre de [2002](http://es.wikipedia.org/wiki/2002).

Si bien el Área de Libre Residencia y Trabajo no se asimila completamente a la libre circulación de personas (donde no se requiere tramitación migratoria alguna), los seis países han dado un gran paso adelante y establecido expresamente su voluntad de alcanzar la plena libertad de circulación de las personas en todo el territorio. Durante la cumbre realizada en San Miguel de Tucumán, los mandatarios de los diferentes países, propusieron la libre circulación de personas dentro de todo el continente sudamericano, sin necesidad de pasaporte, no solo a ciudadanos integrantes del bloque.

**EL ASILO POLÍTICO Y SU GRADO ACTUAL DE ACATAMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS. -**

El asilo político es el derecho que tiene una persona a no ser extraditado de un país a otro que lo requiere para juzgarle por delitos políticos. Cuando el asilo político se concede a personas que se encuentran en lugares que por las convenciones diplomáticas se consideran una extensión del territorio nacional, tales como la sede de embajadas o consulados, la residencia del embajador o los buques de guerra anclados en puertos extranjeros, se lo denomina asilo diplomático.

**Historia.** La institución del asilo tiene una larga trayectoria histórica. Surgió como un asilo de carácter religioso, que amparaba a los delincuentes comunes. Al principio estaba destinado a favorecer a los delincuentes comunes y no a los políticos, puesto que se consideraban los más graves, ante los cuales no reconocían obstáculo las iras del gobernante. En cambio, con la Reforma se produjo una inversión: desapareciendo el asilo para los delincuentes comunes y en su lugar, subsistió el asilo para los delincuentes políticos. En la antigüedad, la Edad Media y más adelante, los templos eran los lugares de asilo, pero en la época moderna, solamente se considera como asilo el territorio del Estado extranjero.

Con la tesis de extraterritorialidad de las Embajadas y Legaciones de [Grocio](http://es.wikipedia.org/wiki/Hugo_Grocio), se consideraba que el asilo diplomático era un corolario del asilo brindado por el territorio extranjero por lo que el delincuente quedaba asilado, no sólo si lograba escapar a territorio extranjero, sino también si obtenía asilo en la Legación o Embajada de un país extranjero. Hoy puede decirse que el derecho de asilo diplomático para los delincuentes políticos no es una institución reconocida por el derecho internacional general de base consuetudinaria: es un práctica de base convencional y consuetudinaria que liga casi exclusivamente a los países latinoamericanos, una costumbre regional. Son 20 los países latinoamericanos que están ligados por convenciones que reglamentan el ejercicio del derecho de asilo, sumándose [España](http://es.wikipedia.org/wiki/Espa%C3%B1a) y [Portugal](http://es.wikipedia.org/wiki/Portugal).

**Extradición – Asilo Político.** La extradición en diferente al asilo político. La extradición es el [procedimiento](http://es.wikipedia.org/wiki/Procedimiento_judicial) por el cual una persona [acusada](http://es.wikipedia.org/wiki/Acusaci%C3%B3n) o condenada por un [delito](http://es.wikipedia.org/wiki/Delito) conforme a la [ley](http://es.wikipedia.org/wiki/Ley) de un [Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado) es [detenida](http://es.wikipedia.org/wiki/Detenci%C3%B3n) en otro y devuelta para ser enjuiciada o que cumpla la [pena](http://es.wikipedia.org/wiki/Pena) ya impuesta. Si bien existe una cooperación internacional muy activa para la represión de los delitos, continúa existiendo la regla de que un Estado está obligado a conceder la extradición de un delincuente extranjero, solamente si existe [tratado internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratado_internacional) con el Estado que requiere la extradición. Cuando no hay tratado, el Estado requerido está facultado para acordar la extradición, pero no está obligado a concederla.

En la mayor parte de los tratados de extradición se requiere que el Estado que la pide demuestre la existencia de causa para enjuiciar o castigar al requerido; que el delito imputado se haya tipificado como tal tanto en la legislación penal del Estado requerido como en la del Estado requirente.

Se establece la extradición con respecto a las personas procesadas o condenadas por las autoridades de un Estado y que se encuentre en el territorio de otra. Para ello se requiere que la condena o proceso en el otro Estado sea de cierta gravedad; una condena superior a un año o un proceso por un juicio del que puede resultar sanción superior a dos años. Se solicita además que el Estado requirente tenga jurisdicción para conocer y fallar el delito. No se extraditará hacia los Estados que tengan pena de muerte y en caso de que el mismo delito por el que se requiere a un individuo ya haya sido juzgado en el Estado requerido. La extradición puede ser de carácter activa o pasiva. **Activa**: acto de petición del país requirente al país donde se encuentra el individuo. **Pasiva:** Es la que recae en el Estado captor o poseedor de la persona requerida.

**La extradición de los nacionales.** La extradición, en la mayor parte de los tratados en vigor experimenta ciertas limitaciones. Una de ellas y tal vez la de mayor relevancia, es la de la nacionalidad de la persona requerida. Por regla general, la mayoría de los Estados niegan la extradición de sus propios nacionales, Solamente hay seis Estados que se han mostrado dispuestos a acordar la extradición de sus propios nacionales, a saber: Reino Unido, Estados Unidos, Argentina, República Dominicana, Uruguay y Colombia. Los demás niegan la extradición de sus nacionales e incluso tienen disposiciones constitucionales por las que se prohíbe.

En cuanto al derecho internacional se establece la obligación de extraditar; pero cuando se trata de nacionales del Estado requerido la entrega se torna facultativa, queda a juicio del Estado, pero con la obligación subsidiaria, que en el caso que no se entregue, se enjuicie al nacional delincuente y comunicar el fallo al Estado requeriente.

**Extradición por delitos políticos.** No se concede la extradición por [delitos políticos](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Delito_pol%C3%ADtico&action=edit&redlink=1), porque estos dejan de serlo al atravesar una frontera. Como decía el jurista Irureta Goyena: “en el Estado a cuyas leyes se ampara, el delincuente político no representa un peligro; y en el Estado de cuyos gobernantes se escapa, no existe justicia que le ofrezca garantías”.

La [doctrina](http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_jur%C3%ADdica) llama “delitos políticos puros” a los que son delitos contra la organización política interna y el gobierno de un Estado, y que no contienen elemento alguno de delincuencia común y por otro lado están los llamados “delitos políticos relativos” que son infracciones en las cuales un delito común está involucrado o conectado con el acto inspirado en un móvil político. En el segundo caso se trata de delitos que lesionan a la vez el orden político y el derecho común, como el homicidio de un Jefe de Estado, y delitos conexos a la delincuencia política, como por ejemplo, los actos terroristas o la rapiña para procurarse fondos o armas con fines subversivos. La tendencia actual es excluir en forma expresa de la no extradición ciertos actos que por su gravedad requieren ser reprimidos, como por ejemplo la cláusula belga, por la cual se estipula que en ningún caso se entenderá como delito político el asesinato o tentativa de asesinato de un Jefe de Estado.

**Asilo humanitario.** El asilo humanitario es la práctica de ciertas naciones de aceptar en su suelo a [inmigrantes](http://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n) que se han visto obligadas a abandonar su país de origen debido al peligro que corrían por causas [raciales](http://es.wikipedia.org/wiki/Racismo), [religiosas](http://es.wikipedia.org/wiki/Religi%C3%B3n), [guerras civiles](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerras_civiles), catástrofes naturales, etc. Los refugiados se ven forzados a huir porque no disponen de ningún tipo de protección por parte del gobierno de su propio país.

Francia, Canadá y Estados Unidos han concedido el estatuto de [refugiadas](http://es.wikipedia.org/wiki/Refugiado) a mujeres que han sufrido mutilaciones sexuales o que correrían el riesgo de sufrirlas si permanecieran en sus países de origen y España lo ha concedido a personas homosexuales perseguidas por su orientación sexual.

Las legislaciones y jurisprudencias nacionales difieren ampliamente en el alcance del derecho de asilo. Sin embargo, los acuerdos internacionales de los que forma parte cada [Estado](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado) siempre prevalecen sobre el derecho interno, y esto, en todos los casos. Ciertos países desarrollados han establecido una cuota de refugiados a los que están dispuestos a conceder asilo, generalmente como resultado de un conflicto armado en curso. Desde la última década del siglo XX la mayoría de estos refugiados provino de: [Irán](http://es.wikipedia.org/wiki/Ir%C3%A1n), [Iraq](http://es.wikipedia.org/wiki/Iraq), [Palestina](http://es.wikipedia.org/wiki/Palestina), [Afganistán](http://es.wikipedia.org/wiki/Afganist%C3%A1n), [Rwanda](http://es.wikipedia.org/wiki/Rwanda), [Burundi](http://es.wikipedia.org/wiki/Burundi), [Sudán](http://es.wikipedia.org/wiki/Sud%C3%A1n), [Congo](http://es.wikipedia.org/wiki/Congo), [Sáhara Occidental](http://es.wikipedia.org/wiki/S%C3%A1hara_Occidental), [Albania](http://es.wikipedia.org/wiki/Albania) y la antigua[Yugoslavia](http://es.wikipedia.org/wiki/Yugoslavia).

Bajo la Convención sobre Refugiados de [1951](http://es.wikipedia.org/wiki/1951) y el Protocolo de [1967](http://es.wikipedia.org/wiki/1967) de acuerdo con estos compromisos contraídos internacionalmente, las naciones están obligadas a conceder asilo humanitario y no pueden ni deben devolver por la fuerza a un refugiado a su país de origen por el peligro que le significa. A pesar de todas estas convenciones a veces son pasadas por alto. El Día Mundial del Refugiado se celebra el [20 de junio](http://es.wikipedia.org/wiki/20_de_junio). Fue establecido en el año 2000 por una resolución especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Anteriormente, el 20 de junio era el Día del Refugiado Africano.

---o---

**LECCIÓN XXIV**

* CRISIS Y EMERGENCIAS CONSTITUCIONALES COMO GOLPES DE ESTADO, REBELIÓN. SEDICIÓN, REVOLUCIÓN MILITAR Y EL PROBLEMA DEL RECONOCIMIENTO A LOS GOBIERNOS DE FACTO Y SUS DISTINTAS DOCTRINAS.

LAS SITUACIONES DE ANORMALIDAD

**Casos críticos o emergencias constitucionales.**

La dinámica constitucional del Estado o del régimen político es continua, pero no siempre es estable; hay cambios que rompen la estabilidad según la forma y la intensidad con que se realizan, La estabilidad no excluye el cambio, pero requiere absorberlo sin padecer fisuras o quebrantamientos. La estabilidad es compatible con la evolución y la reforma, pero en principio no lo es con la revolución y el golpe de Estado.

En la dinámica constitucional se habla de situaciones normales y de situaciones anormales o patol6gicas. Las situaciones de excepción, singulares, difíciles, anormales, reciben el nombre de emergencias. Las emergencias son, pues situaciones anormales o casos críticos, de carácter extraordinario, que perturban la dinámica constitucional (por ejemplo la guerra el desorden doméstico o la conmoción interna, la crisis económica). Para remediar las emergencias, el derecho constitucional establece institutos de emergencia (por ej.: el Estado de guerra, la ley marcial, el Estado de sitio, etc.). Las emergencias son, entonces, acontecimientos o episodios reales en tanto los institutos de emergencia son medidas de prevención, seguridad y remedio, para contener atenuar o subsanar las emergencias.

A veces, la doctrina ha querido reservar el nombre de “casos críticos” para las situaciones de anormalidad que no tienen previsión ni norma alguna en el derecho positivo del Estado; o sea, para aquéllas que no disponen de un instituto de emergencia susceptible de aplicación. Los remedios a los casos críticos están, pues, fuera o al margen de la constitución formal. En otro sentido, conectado con el anterior, hay quien también opina que la falta de solución formal predeterminada favorece al gobernante que, para solucionar el caso crítico, echa mano de medidas que no figuran en la constitución formal y que, acaso, hasta pueden adoptarse en contra de esa constitución, pero siempre en aras de un interés ‘legítimo superior, suficientemente justo.

A la inversa de este tipo de caso crítico, que proporciona mayor poder al gobernante, la doctrina tiene elaborado a favor de la comunidad que padece el desbordamiento tiránico del gobernante, el derecho de resistencia a la opresión. En alguna medida, el echar mano de la resistencia activa para derrocar al gobernante injusto, es también un caso crítico que carece de previsión y remedio normal en la constitución formal, y que por eso mismo habilita una solución extraordinaria y excepcional en la fuerza.

Cualquiera sea el matiz diferencial con que se aborden estos temas, podemos decir en sentido lato que las emergencias, los casos críticos, la resistencia a la opresión etc., encuadran en la figura común del “Estado de necesidad”, consistente en la situación excepcional y extraordinaria de peligro inminente para intereses legítimos protegidos por el derecho.

**Revolución, golpe de Estado, rebelión y sedición.**

Políticamente, la palabra **revolución** consigna un cambio violento de las estructuras políticas y constitucionales, e implica la instalación de un régimen político distinto de aquél contra el cual la revolución se realiza. A diferencia de la revolución, el **golpe de Estado** se detiene y localiza en un mero cambio del elenco gobernante; es también violento, pero no cambia al régimen en sí mismo, sino destituye a los titulares del poder y los reemplaza por otros.

Ni la revolución ni el golpe de Estado encuadran en la constitución formal, porque siempre suponen precisamente su quebrantamiento. No obstante, hay casos en que, pese a la infracción formal de la constitución, se legitiman por la justicia del título que invocan: - por ejemplo - si traducen el ejercicio válido del derecho de resistencia a la opresión. Hay, pues, revoluciones y golpes de Estado que en algunas hipótesis son justos, aunque siempre son “ilegales” porque formalmente quiebran la normalidad constitucional.

Los términos **“rebelión” y “sedición**” se emplean, en cambio, con una acepción valorizada de otra manera, y se aplican a hechos que el derecho penal tipifica y sanciona como delitos. Es cierto que, en sentido amplio, la resistencia a la opresión y la revolución implican realmente rebeliones o insurrecciones contra el régimen o contra los gobernantes, pero en sentido estricto la rebelión y la sedición en cuanto comportamientos ilícitos se exhiben, o bien privados de legitimidad y justicia, o bien sancionados penalmente. La rebelión configura un alzamiento armado y violento para cambiar el régimen constitucional por la fuerza, para derrocar al gobierno, etc. La sedición tiene el carácter de una revuelta interna de menor envergadura, para destituir gobiernos locales (por ej.: en una provincia’) o suscitar hostilidades entre distintas provincias, etc.

**“Gobierno de facto”: el problema de su reconocimiento y de la validez de sus actos.**

Con relación al elemento poder, se suele distinguir una legitimidad en el origen y una legitimidad en el ejercicio. La legitimidad de origen hace al título del gobernante, y depende del acceso legal o regular del gobernante al poder, conforme al derecho positivo de cada Estado. El gobernante con legitimidad de origen es un gobernante “de jure”, en tanto el gobernante sin legitimidad de origen es un gobernante de facto”. “De f acto” quiere decir “de hecho”, en oposición a “de jure” que quiere decir “de derecho”. El gobernante de facto llega al poder por un mecanismo o una vía defectuosos e irregulares; carece de título legal, pero se le reconoce un título admisible pese al vicio que ostenta.

La legitimidad de ejercicio se refiere al modo de ejercer el poder; cuando el poder se ejerce justamente y con arreglo a la constitución y las leyes del Estado, el gobernante tiene legitimidad de ejercicio, aun cuando pueda carecer de legitimidad de origen. Viceversa, un gobernante de jure (con legitimidad de origen) puede ejercer el poder injusta o tiránicamente, y perder por eso la legitimidad de ejercicio. Ello suscita en el pueblo el ejercicio del derecho de resistencia a la opresión.

El gobernante de facto asume el poder contrariando el derecho positivo del Estado, o al margen de ese derecho; es decir, por un camino que no es legal. A veces, el gobernante de facto surge de una revolución o un golpe de Estado justos —por ejemplo - a raíz de haberse ejercitado el derecho de resistencia a la opresión—. Otras veces, falta la legitimidad o justicia en el movimiento que quiebra la transmisión regular del poder. Pero tanto en una hipótesis como en la Otra, producida la ruptura de la continuidad constitucional o de la normalidad, se abre una etapa de facto.

La doctrina de jacto es la elaboración efectuada por los autores para estudiar, explicar, justificar de alguna manera, y encuadrar jurídicamente el ejercicio del poder por parte de los gobernantes de facto. Además de ser una elaboración doctrinaria, es también una praxis surgida de la realidad, de la costumbre, de los usos y de la jurisprudencia durante las épocas de f acto. Varios son los problemas planteados en la doctrina de facto.

**1º) Ante todo, el del reconocimiento del gobernante de facto.** Al instalarse en el poder un gobernante de facto, lo primero a decidir es si se lo reconoce o no. Si inicialmente se niega el reconocimiento, no cabe ya hablar de gobernante de facto sino de usurpador: aquél que accede al poder al margen de los procedimientos legales y no es reconocido, no llega a configurar la figura de un gobernante de facto; se lo reputa como usurpador. La tesis legitimista, que rechaza totalmente la aplicación de la doctrina de facto, preconiza el desconocimiento absoluto de quien ha tomado el poder irregularmente (en el derecho internacional público — por ejemplo — ha habido Estados que negaron rotundamente todo reconocimiento a gobiernos de otros Estados surgidos de revoluciones o golpes de Estado, suspendiendo con ellos las relaciones diplomáticas)

La doctrina de facto se ha ocupado de fabricar tesis de reconocimiento, o sea, de encontrar algún motivo para deparar ese reconocimiento al gobernante sin legitimidad de origen. De este modo se llega a afirmar que, a pesar del título viciado e irregular del gobernante de facto, tiene una investidura “plausible” o “admisible”, o sea, que se acepta. Las tesis de reconocimiento son:

**a)** la del **consenso o la obediencia** populares; se reconoce a quien obtiene acatamiento pacífico de la comunidad;

**b)** la de **la prescripción**; se reconoce a quien durante cierto tiempo ha ejercido el poder pacíficamente; pero precisamente en virtud de necesitarse un lapso prolongado para deparar el reconocimiento, esta tesis no sirve en el momento inicial de instalación en el poder;

**e)** la **de la necesidad**; sencillamente alega que si el gobernante de jure ha sido destituido, es indispensable que alguien lo sustituya, y por ende, se reconoce a quien de hecho está en posesión y ejercicio del poder con las condiciones mínimas de eficacia para asegurar la continuidad del régimen político;

**d)** la **del hecho consumado**; acata la situación triunfante y la posesión efectiva del poder por parte del gobernante de facto;

**e)** la **del error común**; propicia el reconocimiento cuando la irregularidad del titulo es desconocida por la generalidad del pueblo, es decir, cuando hay error común acerca del vicio en la investidura del gobernante; normalmente, esta tesis puede aplicarse a funcionarios de jacto de jerarquía menor, pero no a los titulares de poder cuando el hecho del acceso ilegal es público y notorio.

**2º) En segundo lugar, la doctrina de facto** se interesa por resolver si la ruptura de la continuidad constitucional libera al gobernante de facto de toda sujeción al orden jurídico anterior, o si en principio queda obligado a respetarlo. Este interrogante se multiplica en numerosos aspectos:

a) hay teorías que afirman, con carácter de principio absoluto, que toda revolución aniquila totalmente el orden constitucional precedente, y vuelve a un poder constituyente originario que la habilita a crear un orden constitucional nuevo, con independencia de toda sumisión al anterior;

b) hay teorías que sin llegar al extremo expuesto, admiten que el gobernante de facto suspende temporariamente el orden constitucional anterior, y que éste, sin caducar, hace un paréntesis durante el cual el gobernante de facto crea un derecho constitucional transitorio sin sujeción al que se halla en suspenso;

c) hay teorías que con sentido más empírico, no forjan un principio absoluto para todos los casos, sino que atienden a cada situación concreta: un golpe de Estado enderezado nada más que a destituir a determinados gobernantes, no puede sublevarse contra el orden constitucional vigente, y debe respetarlo una vez que el gobernante de f acto se ha instalado en el poder; una revolución contra un régimen injusto que aspira a restaurar un régimen tradicional anterior, ha de retomar el orden constitucional que quedó desplazado por el régimen injusto, etc.

**3º) En último término, la doctrina de facto que se hace cargo de las competencias del gobernante de facto**. O sea, se pregunta qué actividad puede desarrollar válidamente en uso del poder. Caben también distintas respuestas:

**a) una tesis restrictiva** considera que el gobernante de facto es algo así como un gestor de negocios que reemplaza al gobernante de jure en la medida de lo necesario, para asegurar la continuidad del régimen y los derechos de los súbditos; en consecuencias son válidos los actos que realiza en el marco de lo urgente, lo vital, lo cotidiano, lo indispensable, etc.

**b) la tesis amplia** coloca al gobernante de facto en pie de igualdad con el de jure, sosteniendo que lo reemplaza lisa y llanamente en la totalidad de sus competencias.

Dentro de este tópico de las competencias conviene introducir algunas distinciones. El gobernante de facto que asume el poder ejecutivo inviste todas las facultades propias de éste. En cambio, disuelto el congreso o parlamento, no es pacífico el punto de vista acerca de las facultades legislativas a cargo del gobernante de f acto. Aplicando la tesis restrictiva, se dice que puede legislar solamente en materias y cuestiones de urgencia y necesidad, pero no en las que son susceptibles de aguardar la futura reinstalación del órgano legislativo disuelto. Aplicando la tesis amplia, se dice que el gobernante de f acto tiene la plenitud de las facultades legislativas, con la misma dimensión que el derecho positivo del Estado le acuerda al parlamento o congreso.

También merece atención el problema de la duración y vigencia de los actos legislativos emanados del gobernante de facto en sustitución del congreso disuelto. Una tesis sostiene que duran exclusivamente durante la época de facto, caducando con ella. Otra tesis los equipara a las leyes, y afirma que duran mientras no son derogados; o sea que siguen en vigor aún después de la época de facto.

En materia de competencias, aun las tesis más estrictas suelen admitir que el gobernante de facto realice todos los actos necesarios para el cumplimiento de los finas que tuvo en miras el movimiento triunfante que ha accedido al poder.

**Doctrinas sobre el Reconocimiento de los Gobiernos de Facto. Doctrina Tobar, Estrada, y Betancourt.**

El gran Maestro **Rodrigo Borja**, en su libro de “Derecho Político y Constitucional”, dice al respecto de las doctrinas del reconocimiento de los Gobiernos de facto lo siguiente: “Fuera de las implicaciones de orden Jurídico- Constitucional, que son por cierto las que principalmente interesan en este momento, los Gobiernos de facto tienen también implicaciones en el campo del derecho internacional y de las relaciones entre los Estados”. “La implantación de Gobiernos de hecho suscita consecuencias de importancia para las relaciones diplomáticas entre los Estados y es, además, objeto de severo juzgamiento por la opinión publica internacional, empeñada en supervigilar el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos en todas las latitudes”. “Esto ha llamado la atención de los tratadistas, políticos y diplomáticos, hacia la necesidad de fijar principios generales del reconocimiento exterior de los Gobiernos surgidos por actos de fuerza y de ver en que medida puede tal reconocimiento servir como instrumento para combatir la implantación de Gobiernos al margen de la ley”.

“Pero es preciso aclarar que se trata de un reconocimiento al Gobierno y no al Estado. El Estado existe por si mismo, independientemente de que lo reconozcan los demás Estados, o la comunidad internacional. Existe cuando reúne todos sus elementos constitutivos. Como entidad soberana, su presencia o existencia no puede depender de la voluntad extranjera. Por tanto, el problema del reconocimiento se circunscribe a los gobiernos particularmente cuando estos son de facto. En este aspecto, el acto de reconocimiento implica la aceptación de un determinado Gobierno representa a su Estado y de que pueden los otros Estados establecer relaciones diplomáticas con tal Gobierno.

Este reconocimiento respecto de Gobiernos irregularmente constituidos, ha sido materia de lucubraciones doctrinales que han pretendido fijar los principios generales de reconocimiento de los Gobiernos de facto”. “En el ámbito del derecho internacional americano tales principios se han concretado **especialmente en las doctrina de Tobar, Estrada y Betancourt**». “La **Doctrina Tobar** fue formulada por el Ex Canciller Ecuatoriano, Doctor Carlos Tobar, el 15 de marzo de 1907, en una carta dirigida al Cónsul de Bolivia en Bruselas, en la que afirmaba que “Las Repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las discusiones intestinas de las Repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el “no reconocimiento” de los Gobiernos de hecho, surgidos de las revoluciones contra la constitución”.

“La doctrina Tobar tubo inmediata resonancia y en el mismo año de 1907, los Gobiernos de los cinco Estados centroamericanos firmaron un tratado por el que se obligaban a no reconocer “ningún Gobierno que en cualquiera de las cinco Repúblicas pudiese llegar al poder como consecuencia de un golpe de Estado, o de una revolución contra el Gobierno reconocido, en tanto los representantes elegidos libremente por el pueblo no hubieran reorganizado Constitucionalmente al país”.

“En contraposición a la anterior, surge en 1930 la doctrina que lleva el nombre del **canciller mexicano, doctor** **Genaro Estrada,** que sostiene que cada pueblo tiene el derecho de establecer su propio Gobierno y de cambiarlo libremente y que, en consecuencia, los nuevos Gobiernos no necesitan el reconocimiento de los demás para cobrar plena Validez Jurídica, reconocimiento que, de otro lado, implicaría una indebida intervención de un Estado en los asuntos internos de otro”. “De acuerdo con estos postulados, la doctrina estrada afirma que: “El Gobierno de México no otorga reconocimiento porque considera que esta practica es denigrante, ya que a más de herir la soberanía de las otras naciones, coloca a estas en el caso de que sus asuntos interiores pueden ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de critica al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. El Gobierno Mexicano solo se imita a: “mantener o retirar”, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, sin calificar precipitadamente, ni a posteriori, el derecho de las naciones para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”.

“La Conducta Internacional asumida por el presidente de Venezuela, doctor **Rómulo Betancourt**, durante el periodo 1959—1964, de su gestión política, ha conformado una doctrina del derecho internacional publico americano, sobre el “no reconocimiento de los Gobiernos de facto”. “La actitud del estadista venezolano fue motivada principalmente por los frecuentes golpes de Estado consumados por ciertos sectores militaristas y reaccionarios de Latinoamérica, que bajo el pretexto de combatir la subversión comunista asaltaron el poder, asegurando según su criterio que no pueden formar parte de la comunidad jurídica regional los gobiernos que no hayan sido elegidos por el voto del pueblo y cuyo carácter representativo no sea inobjetable”.

El tema de la validez de lo realizado dentro de la vigencia de un Gobierno de facto, ha sido ampliamente debatido por juristas, politólogos, constitucionalistas, etc. debiendo anotar aquí que la primera aplicación jurisprudencia de la declaración de validez de los actos de un funcionario de hecho, el caso del “**Abad de Fontaine”** materializado en **Inglaterra en el año de 1431**, en el cual el juez llamado a resolverlo, determino que eran validos los actos de **Abat**, pese a su indebida designación. En Francia y en los Estados Unidos también hubo fallos favorables a la validez, sobre todo en la guerra de secesión, basados en el “Estado de necesidad”.