

CONSIDERACIONES SOBRE EL “ESTADO” Y EL “PUEBLO”

Por el Dr. *Juan DE STEFANO*
Adjunto en el Instituto de Derecho Público

— I —

La formación y determinación del concepto de estado, por la complejidad y dificultad de las nociones a él estrechamente conectadas, han requerido un largo y atormentado trabajo por parte de la doctrina, para superar en las varias fases de su desarrollo los muchos puntos controvertidos. No puede decirse que todos esos esfuerzos han logrado el buen éxito esperado, por cuanto queda todavía algún concepto parcial no pacíficamente aceptado y, por consecuencia, incierta resulta también la relación jurídica que de este concepto se desprende.

En el uso de la misma terminología el concepto de *estado* ha sido expresado con vocablos distintos y con variedad de significados. La “polis” de los griegos y la correspondiente “civitas”, usada por los romanos, indican más propiamente el tipo entonces muy común del estado-ciudad y dan un relieve particular al elemento territorial. *Populus*, *res-pública*, *imperium* fueron otras expresiones usuales que, refiriéndose al pueblo, a la cosa pública o al poder supremo, expresaban el todo por medio de la parte.

La palabra *estado* deriva del latino “status” y, antes de ser objeto de análisis y consideraciones teóricas, antes de gozar el prestigio y respeto actual, y de ser idolatrada y a veces también menospreciada, ha guardado por largo tiempo significados limitados. En el idioma latín “status” es sinónimo de condición, posición, orden o arreglo, no tiene en sí y de por sí valor específico y autónomo, sino un carácter genérico y, como tal, se une a otros términos para calificarse: “status rei publicae”, “status rei romanae”, “status romanus”. En la Edad Media hasta fines

del XV la terminología no cambió de significado y alcance, sobre todo, por ella se acostumbraba referirse a una tierra o territorio determinado. A Maquiavelo pertenece el mérito de haber atribuído a la palabra "estado" el significado moderno. Maquiavelo la usó por primera vez en la literatura científica, considerándola no sólo con relación al gobierno, dominio o poder del estado, sino también con referencia a los elementos "pueblo" y "territorio"; y no faltan, en las obras de Maquiavelo, relaciones de otros aspectos, ya políticos, ya sociales. En el lenguaje común el uso de este término estado se extendió luego a Francia e Inglaterra, se difundió después en Alemania; sin embargo, como puede inferirse de la lectura de textos legislativos o jurídicos, la terminología moderna no ha adoptado el uso constante y unilateral de la sola palabra "estado". En realidad el lenguaje de hoy es todo una variedad de expresiones y locuciones. Mediante "monarquía", "imperio", "reino", "principado", "ducado", "república", "federación" suele individuarse al Estado del grado inherente a la posición de su órgano supremo o de la forma de su gobierno; entre los escritores franceses es de uso corriente el término "nación", mientras en la terminología alemana se usa "Reich".

II

(1) Sobre el valor atribuible al término "REICH", no es superfluo precisar que en Alemania se quiso llamar al propio Estado con el adjetivo calificativo "reich" (rico), atribuyendo a éste el significado de Imperio en el sentido clásico de la palabra. Por tanto, en el *imperio* REICH halla su génesis y cual imperio vino a designar el carácter del Estado Alemán, siendo la palabra que mejor expresa la idea de la forma alemana comprensiva del estado. Esta terminología ha sido entendida por la doctrina como modo de designar el tipo del gobierno alemán y, en lugar de ver en ella una legítima configuración del Estado Alemán unitariamente considerado, ha sido relacionada con las formas de gobierno. Al contrario, el término REICH debe des-

(1) LUIGI ROSSI.—"Il carattere corporativo dello Stato" en *Scritti vari di Diritto Pubblico*. Vol. V, Milano, 1939, pág. 223.

prenderse de cualquiera referencia a formas de gobierno y tomarse en consideración, entendiéndolo como *modo de ser del Estado según la concepción política alemana*.

En efecto, más que término limitado a indicar una forma de gobierno, en su más rigurosa acepción—que por otra parte creemos no sólo corresponde a la realidad, sino también capta la esencia de su valor intrínseco—REICH es la original expresión de una forma política de estado. Observada a la luz de este relieve, el mismo Art. 1º de la Constitución de Weimar en su parte: "das deutsche Reich ist eine Republik" (el Imperio Alemán es una República) no contiene ningún anacronismo, por cuanto Reich es sinónimo de estado imperial, estado de tendencia expansiva para la conquista de su territorio y la unificación de su pueblo. En definitiva, llamándose con el adjetivo sustantivado REICH, Alemania encierra en su denominación de estado un programa que simboliza la razón misma de su existencia. Por eso, los alemanes, no sin una precisa y sólida intención, han querido valerse de una terminología que, si puede aparecer exteriormente contradictoria, en realidad sintetiza el ideal político de la nación.

III

Sin desentrañar ese tema de la variedad de los términos sobre el Estado, basta relevar cómo a veces suele formularse el mismo concepto, utilizando significados parciales o relacionándolo con elementos o partes separadamente considerados. Eso ha determinado en parte la formación de doctrinas que, al considerar el estado—ente de estructura compleja y proteiforme—desde una visual angosta y al identificarlo con el gobierno, o con el territorio, o con el pueblo, o bien al construir teorías las más diferentes acerca de su naturaleza, estructura social y jurídica, y sus funciones, han contribuido no poco en dificultar la comprensión unitaria del Estado: comprensión que abarca al "estado" en sus distintas partes.

Santi Romano ha observado que el problema de la definición del "estado" no es solamente un problema de definición verbal, sino también y sobre todo un problema jurídico y, por consiguiente, debe valuarse y examinarse en relación con los varios

ordenamientos positivos, cada uno de los cuales podría presentar un diverso concepto del "estado". La determinación de la estructura que puede asumir el "estado", por ejemplo, de ser persona jurídica, sujeto activo y pasivo de derechos, no es cuestión que se decide según criterios abstractos y unilaterales, sin querer considerar los varios derechos positivos. Precisamente por no haber empotrado el problema sobre esta base, esto es, que la personalidad jurídica del "estado" ha de afirmarse o negarse según el ordenamiento jurídico del mismo, las opiniones sobre la materia han dado resultados no satisfactorios y alejados de la verdad. No vale, en efecto, teorizar en línea general y abstracta para atribuir en bloque a todos los estados la personalidad, o para rehusársela, si del estudio del derecho público comparado resulta indiscutible que al derecho inglés es extraña la personificación del estado, al alemán también, sobre todo según el ordenamiento del pasado régimen nazista; dudosa es la atribución de la persona jurídica al Estado Francés y a la Ciudad del Vaticano; mientras no cabe duda que el Estado Italiano posee este carácter.

Por otra parte, podemos afirmar que las investigaciones de ese tipo, aun cuando llevada a cabo con relación a los ordenamientos positivos afecten a notas importantes para el concepto del "estado", se refieren, sin embargo, bien a desarrollos ulteriores del mismo, o bien a atributos que pueden faltar sin repercusión ninguna en el lenguaje jurídico; antes bien, por encima de toda sutileza doctrinal los varios ordenamientos estatales y no estatales, como el derecho internacional y el canónico, han adoptado sustancialmente en su lenguaje oficial una común noción del estado.

— IV —

Según un sistema generalmente acogido, el "estado" es analizado y estudiado en tres partes principales, en las cuales puede considerarse incluida o absorbida la mayoría de otros puntos de estudio:

- a) En sus elementos constitutivos;

- b) En su ordenamiento, es decir, en el sistema de las normas que afirman la unidad del poder, establecen los órganos, regulan las funciones, así como las relaciones entre los órganos, o del "estado" con otros sujetos del derecho;
- c) En su eventual configuración de persona jurídica, estos es, como ente dotado de capacidad jurídica.

Expondremos a continuación y en breves rasgos la noción del "estado" como persona jurídica. Un estudio cabal del tema requeriría toda una disertación, basta pensar que a la personalidad jurídica del "estado" se relaciona el otro tema no menos importante de los órganos del "estado".

El concepto de personalidad jurídica resume sintéticamente la condición de capacidad o idoneidad y el complejo de potestades, derechos y deberes que competen a un sujeto en el ordenamiento jurídico. En tiempos pasados se atribuyó tal personalidad o dualísticamente al pueblo y al soberano considerados como sujetos distintos y contrapuestos (teorías contratuales), o bien a uno sólo de ellos: sea al soberano, sea al pueblo. La atribución al "estado" de la personalidad es, pues, un producto reciente de la doctrina jurídica, sin embargo, no ha sido aceptada pacíficamente: no faltan objeciones y críticas. Sin desmentir el hecho de que, por la originalidad de sus ordenamientos, existen *estados* que no son personas jurídicas, ha de señalar que para la dogmática del derecho público casi siempre "estado" equivale decir persona jurídica. La elevación del "estado" a persona vale, ante todo, para explicar la unidad del poder, la continuidad de su vida, de las funciones y sirve de base a la teoría de las relaciones jurídicas de derecho público. El concepto de persona jurídica, además, no es metafísico, sino concepto esencialmente técnico: él responde a las necesidades sistemáticas de la ciencia, a un concepto político ahora ya dominante y que es, al mismo tiempo, realidad social generalmente coeva con la naturaleza del "estado". Este es persona jurídica originaria del ordenamiento interno, mientras los demás entes y personas necesitan el reconocimiento del ordenamiento jurídico para asumir tal potestad, el "estado" que es fuente del derecho se constituye él mismo, sujeto activo y pa-

sivo, como persona. Por eso, la voluntad manifestada por las personas físicas propuestas a los órganos no es más un simple querer de hecho, sino que se convierte, a través de este procedimiento técnico de la personificación, en voluntad jurídica del "estado"; lo que permite considerar al "estado" como soberano y titular del poder de imperio, poseedor de una voluntad propia que manifiesta jurídicamente. Merced a la constitución del "estado" en persona jurídica, los diversos elementos y datos materiales (constitutivos de él) se reducen a unidad y el "estado", adquiriendo consistencia unitaria, se inserta en el campo jurídico cual sujeto en sí con capacidad de querer, estructura, organización propia que, mientras absorbe los elementos y partes integrantes, es superior a los mismos como a sus relaciones (Santi Romano).

Para los ordenamientos que lo conceptúan como persona jurídica el "estado" aparece sujeto único en todas las manifestaciones y actividades estatales, sea en el ejercicio de potestades públicas mediante aquellos actos comúnmente llamados actos de imperio, como en el ejercicio de derechos en campo privatístico denominados actos de gestión. Con que la personalidad del "estado" no se divide en dos personas distintas, la una pública, la otra privada, mas queda una y sola, ya en las formas de derecho público, ya en las de derecho privado: es siempre el mismo sujeto jurídico que actúa para el alcance de sus fines.

En la clasificación de las personas jurídicas, al "estado" le pertenece por su estructura y formación el puesto de "corporación de base territorial", por cuanto los elementos fundamentales y constantes de él son el pueblo y el territorio. Por otra parte, ha sido observado que, siendo las corporaciones organizaciones de personas que tienden con medios propios y auto-administración a la satisfacción de intereses comunes a los miembros, y siendo las instituciones organizaciones de bienes, a veces, de personas, fundadas y preordinadas por una voluntad distinta y superior para el alcance de finalidades colectivas, el "estado" sería con más razón una *corporación* en el caso de que tenga un gobierno democrático, y una *institución* en el caso contrario. De allí puede argüirse que, cuando

un gobierno no es enteramente democrático, el "estado" asumiría el carácter intermedio de una "corporación - institucional" o de una "institución - corporativa".

— V —

Interesante es la literatura jurídica que trata de los elementos constitutivos del "estado" y varias son las teorías que se enlazan en la consideración de ellos, en determinar su número, importancia, en preveer el desarrollo del cual son susceptibles, ya observados en sí y de por sí, ya en sus relaciones, como en la posición y naturaleza que mantienen frente al "estado". Las varias teorías en referencia pueden reducirse en el siguiente prospecto:

- a) una parte de la doctrina se adhiere a la concepción de que el "estado" se halla constituido de dos elementos: el pueblo y la soberanía;
- b) la doctrina moderna es, empero, concorde en indicar como elementos perceptibles, conexos entre sí y necesarios para la existencia del "estado": un pueblo, un territorio y un poder soberano o gobierno;
- c) otra corriente ha creído poder añadir un cuarto elemento indicado, según unos, en la *persona*, según otros, en el fin del "estado".

La teoría que postula a elementos constitutivos la persona estatal se remonta a Donato Donati y, no obstante la autoridad de su sostenedor, no ha encontrado séquito y ha quedado aislada. Según esta concepción, el "estado" se presenta de un lado en la persona y organización de los funcionarios, del otro, en el pueblo y territorio; la persona cual ente superior investido de la potestad de imperio ejerce la soberanía sobre el pueblo (soberanía personal) y sobre el territorio (soberanía territorial). Donde, sobre todo, esta opinión no convence y aparece inaceptable es en la contraposición del "estado", entendido como colectividad de personas situadas sobre un territorio, al "estado" considerado como organización de poder, personas, cargos; en efecto, para su recíproca dependencia no aparece acertado concebir al "estado" como dividido en dos partes antitéticas.

— VI —

En la ciencia constitucional el concepto de “pueblo” es entre los más controvertidos; en su noción se hallan reunidos significados que pueden ser captados y observados, sea desde el punto de vista estrechamente jurídico, como del político y sociológico. El concepto jurídico de pueblo es diferente de otros similares: sociedad, población, nación, raza, patria.

a) El concepto de sociedad representa como el “género” del cual pueblo, nación y estado son especies diversas. En efecto, en el campo de las ciencias sociales y jurídicas la noción de sociedad se utiliza con significado más amplio y genérico, en que se incluye la otra noción más limitada, o de especie, del *estado* “forma de sociedad provista de un poder o imperium propio”; “el más coherente, afirma V. E. Orlando, entre todos los grupos sociales”; antes bien, como acertadamente pone en resalte Oreste Ranelletti, “el vínculo de subordinación a una potestad suprema es el vínculo característico del ordenamiento de un grupo social erigido a *estado*”. El concepto de sociedad es esencialmente un concepto de relación: el elemento de unión y cooperación en vista del alcance de fines individuales y colectivos es el elemento característico de la sociedad, que puede definirse conforme a la fórmula de Ranelletti “el conjunto de individuos agrupados y ordenados en las varias formas de uniones, que nacen de la convivencia humana para el alcance de los fines generales y particulares de su existencia”.

b) La población es un concepto esencialmente demográfico, de carácter aritmético, cuantitativo y sirve a comprender toda la masa de los individuos, ciudadanos, extranjeros y “apolidos”, que en un determinado momento viven en el territorio de un “estado”.

c) La distinción entre pueblo y nación es de mayor importancia. A Pasquale Stanislao Mancini, jefe de escuela en doctrina de la nacionalidad, se debe una definición de la nación, que merece particular relieve y a la cual se afilia la doctrina dominante: “sociedad natural de hombres, de unidad de territorio, orígenes, costumbres, idioma, conformidad y comunión de vida y conciencia social”. El principio de la nacionali-

dad es étnico-social y no jurídico. El vínculo que liga entre sí los miembros de la nación es étnico-social y no jurídico. Varios son los factores que caracterizan este vínculo: a) naturales (territorio, raza, idioma); b) históricos (tradiciones, costumbres, religión, leyes); c) psicológicos (conciencia nacional). La nación es una unidad étnico-social que, además de factores físicos y biológicos, tiene en común elementos históricos, morales y psicológicos. El concepto de nación, por eso, indica esencialmente una unidad de carácter étnico, religioso, cultural, lingüístico, por cuanto en un dado grupo social los individuos, por encima de su pertenencia a un "estado", están unidos por vínculos comunes de sangre, lengua, tradición histórico-cultural, religión, de modo que forman un todo étnico, social y espiritualmente homogéneo.

Para la existencia de la nación se estima aún indispensable que los individuos sean conscientes de formar una unidad, posean la conciencia de la propia nacionalidad. Antes bien, la consideración específica y preponderante de este elemento o factor psicológico ha inducido a algún autor (Groppali - *Dottrina dello Stato*, pág. 95, ed. 1945) atribuir al concepto de *nación* una base psico-sociológica y definir la "nación" una unidad socio-psíquica. Si dicha definición, en contraposición a la de raza definida unidad bioantropológica, resulta eficaz y capta en forma convincente la distinta naturaleza de ambas, tomada y analizada desde una visual más comprensiva y objetiva, no aparece provista del mismo valor general y, por consecuencia, no es siempre idóneo para substituirse a la otra común, que define la *nación* cual unidad étnico-social.

No cabe duda, por otra parte, de que la conciencia nacional, engendrada por la comunidad del mismo pasado y presente, por la convicción de tener una misma misión política, es entre los factores el que, vivificando de continuo la idea nacional, más contribuye a corroborar y afirmar la existencia de la *nación*. En el proceso formativo, sin embargo, el valor de atribuirse a la posición que asume el factor psicológico (conciencia nacional), es el de ponerse como elemento moral y político de cohesión y continuidad, atribuyendo a la *nación* un significado ético. Por eso, podrá decirse: el factor psicológico no es esencial para que la *nación* se constituya y exista como unidad

étnico-social; la presencia de este elemento, cuando hállese y siempre que queda, vale únicamente para confirmar el concepto de nación y añadir al mismo un significado ético.

En realidad, el conocimiento cierto por parte de los miembros de formar una comunidad homogénea por vínculos comunes representa la fase última del ciclo formativo, que no llega a comparecer, a lo menos siempre y necesariamente, sino sólo en los grados de civismo más elevados y, aún en estos casos positivos, la extensión e intensidad de tal conciencia en la masa de los individuos no es constante, mas varía mucho de grupo a grupo. De allí es claro que la conciencia nacional es sólo un crisma que sobreviene a una situación de unidad nacional ya existente y la presupone; y "esta unidad no puede por cierto desmayar por la falta de la conciencia de su existencia" (Ranelletti - *Istituzioni de Diritto Pubblico* - 1947, pág. 20, nota 6). (También Kenneth C. Wheare en su obra *The Federal Government*, Oxford, 1945, al tratar de los requisitos preliminares del régimen federal, capítulo III, opina que no es un elemento esencial para el concepto de nacionalidad la existencia, en los componentes, de una conciencia nacional). (Para un examen en este sentido ver también a C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, págs. 1-18).

El factor determinante y base de la unidad nacional debe hallarse en la unidad de la raza: es, en definitiva, este factor el que, al modelar y ejercer influencia sobre los demás elementos, determina las distintas individualidades de las naciones y el grado de sus civilizaciones. La raza forma el substrato común sobre el cual la nación se levanta y vive, es "el fundamento primero del genio de todo pueblo". Es preciso, por otra parte, tener en cuenta que, al decir unidad étnica no se entiende concebir a la nación como constituida de una misma raza pura y originaria que haya guardado a través de los siglos su puridad de sangre (la realidad histórica de las conquistas, emigraciones, fusiones de pueblos nos refutaría semejante afirmación); sino más acertadamente se quiere indicar una unidad étnica realizada por la convivencia histórica como resultante de varios grupos étnicos, progresivamente desarrollándose en la dura tarea de la civilidad.

La *nación*, formación elaboradora de elementos naturales, históricos y psicológicos, adquiere personalidad, voluntad y actividad propia para el alcance de sus fines, solamente con su organización a "estado". Sin embargo, los conceptos de "nación y estado" no coinciden: la *nación* es una unidad étnico-social; el *estado* es una entidad jurídica. De allí varias deducciones. Contrariamente al pueblo que no puede pensarse fuera del "estado", la *nación* puede tener una propia existencia separada del "estado". El Estado se halla expuesto de continuo a las profundas transformaciones causadas por los conflictos y choques entre los varios *estados*, mientras la *nación* queda y perdura en función de los vínculos comunes que ligan a los individuos; su existencia queda todavía más firme, si entre esos vínculos se distingue o se afirma, como elemento espiritual de cohesión, la conciencia en los connacionales de formar una unidad nacional, es decir, unidad étnico-social. El *estado* comprende siempre y necesariamente un sólo pueblo político y jurídicamente organizado; pero este pueblo puede ser integrado por individuos pertenecientes a nacionalidades diversas, así como una nación puede ser dividida en más pueblos, si es fraccionada en más *estados*, porque pueden encontrarse "estados" que comprenden a más naciones, como naciones que comprenden a más "estados". Cuando el pueblo coincide con la nación, esto es, cuando el pueblo de un estado lo constituyen individuos de una sola nación, entonces, el *estado* llámase *nacional*. En la evolución moderna de la vida social no cabe duda de que "Nación y Estado" tienden siempre más a identificarse para engendrar estados nacionales. Basta, en efecto, pensar al papel preponderante y de la mayor importancia que, en los últimos cien años, el principio de la nacionalidad jugó en el proceso de formación de los nuevos Estados.

d) *La noción jurídica de "pueblo"*. La doctrina más antigua (2) por la cual el pueblo se identificaría con el conjunto

(2) LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1911-1914, I, págs. 94 y sigs.; JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, pág. 90; DE VALLES, *Teoría jurídica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931, pág. 6; LESSONA, *Istituzioni di diritto público*, pág. 85; HANS KELSEN también se hace aseverador de semejante opinión en su obra "Teoría general del Estado", pág. 210, "El Estado necesita "súbditos"; no necesita "ciudadanos". Por eso también el extranjero pertenece al pueblo estatal, desde el momento que está sometido al orden jurídico;

de las personas sujetas a la misma potestad de imperio, no es de todo feliz, por cuanto el pueblo así entendido se confundiría en sustancia con la población, al extenderse el poder de imperio del estado indistintamente sobre todos los que se hallan en el propio territorio, inclusive los extranjeros y “apolidos” (los que no poseen ninguna ciudadanía).

Aun cuando sustancialmente exacta, no satisfactoria aparece la otra doctrina que pura y simplemente refiere la noción de pueblo al conjunto de los individuos vinculados al estado por la relación de ciudadanía. Puede objetarse que la noción de pueblo, por ser llevada en la esfera del derecho positivo, queda anclada a una relación específica, inconstante como la de ciudadanía y expuesta, por eso, a las oscilaciones de sus leyes: el concepto de pueblo aparece considerado, más bien, según esa opinión, en el aspecto dinámico y mudable de su composición (3). A esa corriente doctrinaria pertenece la definición de Cereti (*Corso di Diritto Costituzionale Italiano*, Torino, 1948, pág. 62) “Pueblo es la comunidad que el Estado reconoce como su elemento constitutivo en un determinado momento histórico y que es formada por el conjunto de los ciudadanos”. En esa definición el elemento pueblo no es captado en toda su extensión y esencia, sino de modo parcial en un dado momento de su ser; él aparece circunscrito en su aspecto jurídico a un determinado momento histórico y condicionado estrictamente, por consiguiente, a las leyes que disciplinan en aquel momento la ciudadanía. Si es firme y obvio, como en efecto lo es en toda doctrina, que el pueblo como elemento constitutivo es parte esencial e indispensable para la existencia del “estado”, de manera que sin él no se concibe ningún estado, ¿Cómo puede el “estado” restringir su elemento personal a un período limitado de tiempo? El “estado”, según la fórmula en examen, se encontrará en la situación de renovar su reconoci-

puede carecer de derechos, pero puede estar jurídicamente obligado.—El pueblo de un Estado no se compone únicamente de ciudadanos; éstos constituyen—tan sólo—un grupo de hombres investidos de facultades jurídicas particulares y de deberes especiales, dentro del pueblo estatal”.

(3) ORLANDO, Principi di diritto costituzionale, Firenze, 1928, pág. 26; FEROCI, Istituzioni di diritto pubblico, p. 60; VUOLI, Istituzioni di diritto pubblico, Messina-Milano, 1938, pág. 3; ARANGIO RUIZ, Istituzioni di diritto costituzionale Italiano, pág. 24, Torino, 1913.

miento para una colectividad que, en cuanto elemento constitutivo, no está fuera del estado como entidad extraña y separada, sino que es parte integrante, consubstancial. La definición citada tiene un valor rigurosamente positivo, al vincular el concepto de pueblo a un dado tiempo y condicionarlo a la ley de ciudadanía.

La doctrina, a nuestro parecer, debe considerar el pueblo, en sí y de por sí, en su complejo y unidad firme que no desmaya por el cambiar continuo de sus individuos componentes, superando el estudio de los grupos que pertenecen al "estado" en un dado momento. Los resultados parciales no aceptables, a los cuales llegan aún otras teorías similares, pueden en definitiva imputarse al método que las mismas adoptan, al proponerse una construcción jurídica del pueblo y al detenerse sobre la sola investigación del vínculo jurídico existente entre los miembros constituyentes el pueblo, sin hacer caso o sin percibir la distinción entre el pueblo en sentido estricto, que comprende a todos los que son ciudadanos de un determinado *estado* en un dado tiempo, y el pueblo en sentido extenso cual elemento constitutivo del *estado* abaricante más generaciones.

Parte de la doctrina (4), sin embargo, ha advertido la necesidad de esta distinción y, para dar del pueblo un concepto comprensivo en ambos sentidos, ha reconocido y actuado la exigencia de acoplar los significados diferentes, que la definición de pueblo importa. Esta doctrina, mientras en la relación jurídica de la pertenencia al "estado" ve sólo el *quid novi* que determina la sujeción de los individuos componentes el grupo social a la misma potestad, *asienta* que el pueblo, considerado en su unidad como elemento constitutivo del "estado", además de ser la generación que en un determinado momento está a base del "estado", representa aún a las generaciones pasadas y futuras y a éstas comprende en su acepción más cabal. Por tanto, el pueblo cual "especie del *genus* sociedad", como colec-

(4) EMILIO CROSA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1952; RANELLET, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, pág. 15; ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto Pubblico*, pág. 17; GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*; Leipzig, 1880, pág. 47; CROSA, *Teoria generale dello Stato*, pág. 99.

tividad, que por extensión, estructura, duración y entidad trasciende de la vida individual, no se halla circunscrito al grupo de ciudadanos que existe en un dado momento sobre un territorio determinado, sino presupone a los grupos que precedieron al presente y también a los que subseguirán. El estado estrechamente jurídico de la ciudadanía, al suministrarnos un concepto general del pueblo, lo determina con su particular composición interna en el campo positivo de los varios ordenamientos jurídicos; para una construcción dogmática de "teoría del Estado", es preciso añadir al precedente, señalándolo y considerándolo como conviene, el otro aspecto: el social-jurídico en virtud del cual, como unidad organizada en el tiempo, el pueblo se extiende en los siglos y reúne entre sí las distintas generaciones (pasadas, presentes y futuras) en una continuidad de obras, relaciones y desarrollo. A través de la consideración de estos dos momentos, que forman el substrato indefectible y captable en la estructura de todo pueblo que se constituya cual elemento constitutivo del "estado", el pueblo aparece en su doble configuración: en la jurídico-positiva conforme a la relación de derecho interno de la ciudadanía que regula la composición de la colectividad y es particular a los varios ordenamientos; y en la jurídico-social según la cual adquiere consistencia unitaria y objetiva por encima de toda variación relativa en el tiempo y expresiones de fases sucesivas de un mismo orden jurídico. Ese doble relieve vale a dar una idea de la naturaleza compleja que cela el término "pueblo" tan común y en apariencia simple.

e) Pasando de la acepción general a la observación sobre el modo de ser y manifestarse del pueblo en la vida jurídica del "estado", la doctrina moderna de derecho público ha examinado la posición jurídica del pueblo en el "estado", desarrollando las tres nociones de (5):

1º *Pueblo como órgano colegiado del "estado"*: como tal el pueblo viene en consideración a través del cuerpo electoral y en el ejercicio de aquella particular potestad política y de gobierno que se exterioriza en el sufragio. Mediante los ins-

(5) PIETRO VIRGA, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, págs. 98, 99, 100, Milano Edit. Giuffré, 1948.

titutos del referendium, prebiscito e iniciativa, el cuerpo electoral es investido, en determinados casos previstos y arreglados detenidamente por la ley, de una potestad legislativa o política con el objeto de integrar o subrogarse a las cámaras electivas;

2º *Pueblo como elemento del "estado-corporación"*: No cabe duda de que al "estado" debe atribuirse el carácter de una corporación, por presentarse esencialmente como colectividad organizada de personas, o bien, por tener su elemento esencial en el pueblo. La constitución decide la pertenencia de las personas a la corporación estatal y la relación jurídica, que se establece entre las primeras con la segunda, llámase ciudadanía; ciudadano debe considerarse no una calidad connatural del individuo o ente, sino un "status" concedido por el ordenamiento estatal. Este, por otra parte, al conceder la ciudadanía, toma en cuenta y corrobora aquella relación asociativa que, dentro de la grande corporación estatal, ya de hecho une entre sí a los individuos. La ciudadanía puede mirarse más bien como exteriorización jurídica de la relación asociativa que vincula a las personas pertenecientes a un mismo grupo étnico. El carácter corporativo del "estado" sirve aún para clasificarlo como persona jurídica; sin embargo, también para los *estados*, que no son personas jurídicas por el propio derecho positivo, vale esta posición jurídica, porque la ciudadanía sólo mediamente se refiere a la personalidad del "estado", mientras está por determinar, en su acepción más estricta, la adherencia a la corporación, a pesar de que ésta posea o menos la calidad de persona jurídica para el propio ordenamiento interno.

3º *Pueblo como elemento del "estado-institución"*: El "estado", en cuanto es organización de un pueblo en un dado territorio dado bajo una potestad suprema que reduce a unidad los individuos y los demás elementos que lo integran, constituyéndose frente a ellos con vida y cuerpo propio, es una institución, y, en el sentido por el cual tal término es sinónimo de ente social, el "estado" es, a la vez, un ordenamiento jurídico. (Santi Romano). Al hablarse de "estado-institución", esto es, de estado constituido y organizado que se pone como ordenamiento jurídico con voluntad y actividad unitaria, se infiere que la soberanía no puede competir al pueblo como tal, a saber,

como elemento del estado, sino al “estado-institución” con los rasgos distintivos de la originariedad, independencia, exclusividad y juridicidad. También las funciones, en las cuales se realiza la potestad del “estado”, no son funciones del pueblo como tal, sino de la actividad del “estado”. Por eso, el pueblo como elemento que participa de la institución estatal, se presenta como conjunto de individuos sometidos a un mismo poder soberano, uno e indivisible. La relación que caracteriza tal posición es denominada institucional y se distingue de la precedente (la corporativa) por abarcar también la noción de población y referirse a extranjeros, apolidos, además de los ciudadanos, implicando la relación de “sudditanza” (sujeción, calidad de súbdito). En realidad, como la potestad de imperio del “estado” se extiende sobre todos los que se hallan en su territorio, inclusive extranjeros y apolidos, y como los extranjeros están equiparados a los ciudadanos frente a los deberes jurídicos, en la relación institucional puede hablarse directamente de colectividad de personas sujetas a la misma potestad, sin ulterior distinción acerca de la homogeneidad o heterogeneidad de los componentes. —La distinción entre relación asociativa e institucional es susceptible de ser utilizada —como precisamente declara Pietro Virga en su monografía *“Il partito nell’ordinamento giuridico”*, Milano, 1948, pág. 99— a los fines de aclarar la diferencia entre “ciudadanía y sudditanza”: la ciudadanía se atiene a la relación asociativa inherente al “estado-persona jurídica o corporación”; la sudditanza a la relación institucional inherente al “estado-institución”. Con anterioridad, Rolando Quadri, en *“La sudditanza nel diritto internazionale”*, Padova, 1936, pág. 36, había afirmado que el súbdito no participa jurídicamente del “estado-persona jurídica” y, por consiguiente, frente al mismo es una realidad externa.

Las tres nociones del pueblo, con vista de la posición que él asume en el ordenamiento jurídico del “Estado”, pueden relacionarse con la distinción ya recordada del “estado-corporación = Gobierno democrático” y “estado-institución = Gobierno antidemocrático”, según que los miembros participan más o menos en la formación de la voluntad colectiva. En ese acercamiento es posible ver: en el primero, la nota característica es dada por el papel preeminente que el pueblo ejerce como

órgano colegiado y como elemento del "estado-corporación"; al revés, en el segundo, la relación institucional- que liga entre sí los individuos bajo la misma potestad colectiva es el punto relevante que caracteriza la posición jurídica del pueblo como elemento del estado; en el caso intermedio de un gobierno no enteramente democrático (estado = corporación institucional, o bien, institución-corporativa), las tres posiciones tienden a equilibrarse, se hallan coordinadas de modo que el pueblo las puede ejercer sin exclusión de ninguna. Es este último caso que da lugar a aquella situación preferible desde el aspecto político y que permite al pueblo alternarse en el ejercicio de las tres posiciones jurídicas, según los casos y modos convenientemente arreglados en relación a las necesidades u oportunidades del momento.

f) De esos tres distintos modos de situarse en el mundo jurídico del "estado", el pueblo descubre en sustancia una doble calidad: la de sujeto activo y pasivo del Derecho, no porque constituya una entidad a sí incorporada en el "estado", sino porque, como elemento esencial del "estado" que es sujeto de Derecho por excelencia, participa tanto del "estado-corporación", cuanto del "estado-institución". El pueblo se presenta como sujeto activo cuando actúa como órgano colegiado y en ejercicio de las facultades jurídicas, que competen a sus componentes por la investidura del derecho de ciudadanía; es sujeto pasivo, objeto del "estado", cuando es considerado unilateralmente en su posición de subordinación cual destinatario de deberes jurídicos. Esta doble calidad del pueblo no sobreentiende ni alude al valor aún actual de teorías de índole jusnaturalista; por consiguiente, no se subordina la validez de un "estado" a la participación activa y preeminente del pueblo en el momento subjetivo, mientras el deber se relega a un lugar secundario. Al ventilar tal dualidad no se quiere adherir a la superada teoría que, basándose exclusivamente en la calidad subjetiva del pueblo, considera indispensable y esencial para el "estado" la presencia en su régimen del principio asociativo-representativo sin dar, por lo demás, valor determinante y específico al principio de subordinación al poder estatal. Contra las tendencias jusnaturalistas acerca del pueblo estatal y de las conocidas teorías contratuales, el Estado es esencialmente una

comunidad necesaria que un ordenamiento jurídico establece por energía más propia y autónoma, que coincidente con la voluntad de los individuos. La relación institucional es inherente a la naturaleza misma del "estado", es insita en su esencia, por cuanto sólo por ella despliega "la validez vinculadora de un orden jurídico", una pluralidad de hombres se convierte en unidad organizada bajo el poder soberano del "estado" que la somete. Si es verdadero que no todo el derecho público se halla integrado de normas cogentes, es aún comprobado, pero, que en las relaciones públicas no siempre hay correspondencia entre deberes jurídicos y derechos, es decir, no a todo deber corresponde un derecho. El alcance de los fines e intereses generales, por las exigencias mismas de la conservación e incremento del "estado", requiere la subordinación y, a menudo, hasta el sacrificio de los intereses particulares, de modo que es casi normal hallar una mayoría de deberes con una minoría de derechos frente al "estado".

La misma investigación sobre la evolución histórica del constitucionalismo estatal nos demuestra que la posición preeminente del pueblo en su calidad subjetiva, cual conjunto de titulares de derechos subjetivos, se ha verificado mucho menos de lo que parece. En realidad, por el pasado el pueblo se hallaba cual objeto del "estado" en la relación pasiva de sumisión al orden estatal, en virtud de la cual a la colectividad compete en su mayoría la realización de una suma de deberes; y si sólo en tiempo relativamente reciente se asiste al surgir de la relación activa (por el formarse de un conjunto de facultades jurídicas cuyo goce está confiado a la pluralidad de los ciudadanos) y se concede aún la participación en el proceso de creación del Derecho, sin embargo, muchos y de varia índole son los límites que condicionan, en los mismos Estados modernos, el efectivo ejercicio de ellas y la esfera de acción del pueblo como órgano del Estado es diversa o reducida a nada. Conque, también de allí se deriva que, mientras para el constituirse de un "estado" es necesario que la conducta del medio social hállese determinada como contenido de deberes jurídicos regulados por un orden estatal, la participación del pueblo, a la vez, en la formación del Derecho, no es absolutamente necesaria, siendo el principio democrático uno de los regímenes posi-

bles de gobierno, pero no esencialmente necesario para que un "estado" exista.

Las dos calidades del pueblo deben ser objeto de examen, para ver e ilustrar la presunta preponderancia de una, sea cual fuere: la subjetiva o la objetiva. Este modo de concebir la relación, existente entre los dos términos, descubre conexiones con la concepción que considera el "estado" identificado con el gobierno o dividido en dos personas, la del soberano y la del pueblo. Las doctrinas que se inspiran en el Derecho Natural enfocan la calidad subjetiva y no se desprenden de su valor; las teorías posteriores que han superado el jusnaturalismo propenden más bien a dar valor a la calidad objetiva y sin, por otra parte, desconocer la importancia de la subjetiva, a ésta anteponen la primera.

Ahora bien, aun cuando se adhiera a las doctrinas modernas, creemos también útil añadir que la contraposición del "estado-corporación = estado institución" no es cierta expresión de una antítesis basada sobre dos entidades distintas y separadas, sino el reflejo natural e inmediato del doble aspecto, subjetivo y objetivo, implícito en el concepto unitario del ordenamiento jurídico estatal. La calidad subjetiva del pueblo procede de la naturaleza corporativa del "estado", así como la objetiva de la institucional, esto es: esa doble calidad del pueblo no es sino el obvio reflejo de la estructura misma del "estado", estructura corporativa e institucional. Es siempre y sólo en el ámbito del orden jurídico estatal donde ellas se afirman y despliegan, volviéndose factores esenciales y necesarios, para que una pluralidad de hombres pueda constituirse en una "*unidad corporativa territorial institucional*".

g) Recapitulando lo dicha hasta ahora y teniendo en cuenta la interferencia de la relación asociativa y la institucional en la determinación del concepto de "pueblo", creemos poder dar del pueblo la siguiente definición: "elemento constitutivo del "estado" que comprende a los individuos quienes, en el ámbito de las generaciones pasadas, presentes y futuras subsiguientes en el tiempo, están sujetos a la potestad del "estado y ligados al mismo por el vínculo de la ciudadanía".

h) Recientemente Kelsen (*Teoría general del Estado*, pág. 196 y sig.), de acuerdo con su doctrina, llega a la conclusión de dudar que el pueblo pueda, en el sentido comúnmente admitido por la doctrina dominante, considerarse elemento constitutivo del Estado.

Para este ilustre autor el Estado se resuelve en la *Geltung jurídica*, es un orden normativo, el territorio es su ámbito espacial y el pueblo no es propiamente la unidad de una pluralidad de hombres, sino de acciones y omisiones humanas: el pueblo de un estado no es otra cosa que la unidad jurídica de una pluralidad de hechos de conducta humana. El pueblo se hallaría, entonces, en el conjunto de las acciones y omisiones cumplidas por sus miembros.

En contraste con la doctrina dominante se ha controvertido si el pueblo constituye un elemento del estado, por cuanto como conjunto de personas pasivas, que no participan al ejercicio de funciones públicas, no sería susceptible de consideración. Es fácil observar cómo dicha concepción hace referencia únicamente a la calidad objetiva del pueblo, omitiendo la subjetiva e activa, por la cual el pueblo como órgano colegiado y elemento del "estado-corporación" participa en el ejercicio de las funciones públicas. La misma tradición, con sus doctrinas más antiguas que empezaron a concebir al estado de su elemento personal y llegaron a identificarlo con él, se opone a esta concepción, que es contraria también al concepto de "estado" cual resulta del derecho positivo.

N O T A S

Sobre los conceptos y principios, expuestos en este trabajo, consúltense también los siguientes autores: Oreste Ranalletti, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1946; Alessandro Groppali, *Dotrina dello Stato*, Milano, 1945; Santi Romano, *Principi di Diritto Pubblico Generale*, Milano, 1947; Rapisardi Mirabelli, *Introduzione allo studio del Diritto Pubblico Generale*, Romo, 1935; Zanzucchi, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1947; Alfonso Tesauro, *Principi di Diritto Costituzionale*, Napoli, 1948; Luigi Rossi, *Scritti vari di Diritto Pubblico*, Vol. V, Milano, 1939; Carlo Cereti, *Corso di Diritto Costituzionale Italiano*, Torino, 1948; Pietro Virga, *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; Gaetano Arangio-Ruiz, *Istituzioni di Diritto Costituzionale Italiano*, Torino, 1913; Costantino Mortati, *Corso di Diritto Costituzionale Italiano*, Padova, 1952; Emilio Crosa, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1952; Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale, Lo Stato Democratico*, Vol. I, Napoli, 1949.