

ESTUDIOS y NOTAS

SOBRE LAS FUNCIONES Y LOS FINES DEL ESTADO

Como todo el mundo sabe, pensadores antiguos y modernos han expuesto muchas doctrinas, muy diferentes entre sí, en torno a las funciones y los fines del Estado (1). Por una parte, han sido atribuídas al Estado funciones y fines de carácter universal, incluso de modo que se somete toda la vida humana a una precisa regulación. Un ejemplo clásico de esta concepción nos lo brinda la *República (Politeia)*, de Platón; en formas modernas más o menos rigurosas, una tendencia semejante está representada por numerosísimas obras, entre las cuales sólo como ejemplo recordaremos la *Neue Staatslehre*, de A. Menger (traducida al italiano con el título *Lo Stato socialista*). Por otra parte, se ha propuesto la reducción de las «funciones» del Estado hasta el mínimo posible para dejar el más amplio margen a la libertad individual; y para mencionar también sólo un ejemplo aquí, recordaremos *The man versus the State*, de H. Spencer (traducido al italiano con el título *L'individuo e lo Stato*). Pero muchísimas obras, que es superfluo enunciar aquí, representan tendencias intermedias o tentativas de conciliación y de síntesis.

En realidad, en la Edad Moderna el Estado ha aumentado y extendido notablemente sus funciones; mientras que al mismo tiempo, al menos en las naciones más avanzadas y civilizadas, se han establecido ciertas garantías de los derechos individuales, con las correspondientes limitaciones a las ingerencias del Estado.

Se ha hablado y se habla a menudo de «Estado de derecho» (o *Rechtstaat*). Pero a este propósito conviene aclarar que si se entiende por derecho cualquier sistema de normas impuestas por el Estado, todo Estado es necesariamente Estado de derecho, puesto que está fuera de duda que el Estado es precisamente el centro y el sujeto de un ordenamiento jurídico. Habitualmente, sin embargo, se da a aquella fórmula un significado más restringido y más

(1) V. sobre esto el docto estudio de ROSCOE POUND, *Law and the State-Jurisprudence and Politics* (en «Harvard Law Review», vol. LVII, núm. 8, octubre 1944).

alto), entendiendo por Estado de derecho o Estado legítimo aquel que se funda sobre el reconocimiento de los derechos esenciales de la persona humana (ilustrados ya por las escuelas del Derecho natural o racional). Según esta concepción, que es ciertamente la más plausible, está excluido todo poder arbitrario, y todo acto de gobierno debe estar subordinado a los principios constitucionales que garantizan aquellos derechos permitiendo hacerlos valer incluso ante los Tribunales. Pero sería más propio, para evitar todo equívoco en la palabra derecho, hablar de Estado *de justicia*, dando a esta expresión el significado de conformidad a una ley suprema de la razón.

Otra cuestión, hoy muy discutida, es si existen otros ordenamientos jurídicos, además del propio del Estado. En mi opinión tal cuestión debe ser resuelta en sentido afirmativo, no pudiéndose negar, por ejemplo, el carácter jurídico del ordenamiento de la Iglesia y también del de la llamada comunidad internacional, como también de ciertas organizaciones que se forman en el seno de un Estado, independientemente del mismo. Esto da lugar a problemas especiales a los que aludiremos dentro de poco.

Si se considera el Estado como una unidad realizada, prescindiendo del proceso de su formación, se nos aparece como *persona* en el sentido jurídico (*pro una persona civitas habenda est*, según palabras de Hobbes), de la cual depende exclusivamente la validez de todas las normas que componen el sistema entero. Así, desde este punto de vista, no sólo las leyes elaboradas por los órganos adecuados, sino también las costumbres, se consideran vigentes por el hecho de que el Estado les da el sello de su autoridad como si fueran creación suya. Sin embargo, está fuera de duda que las costumbres surgieron en realidad antes del Estado. Tampoco el ordenamiento de la familia tiene ciertamente origen en el Estado; pero desde que el Estado está formado, aquel ordenamiento se considera como determinado por la voluntad estatal. Análogas reflexiones pueden hacerse también acerca de la validez de los negocios jurídicos, y en especial de los contratos.

Todo agrupamiento social tiende, naturalmente, a generar un derecho propio, y este fenómeno se ha manifestado sobre todo en el campo del trabajo, antes con las antiguas corporaciones de profesiones, artes y oficios, y modernamente, en muy amplia medida, con las organizaciones sindicales. A veces tales organizaciones se apoyan en el ordenamiento jurídico del Estado, y desarrollan su actividad de conformidad con él; pero otras veces se afirman *iure proprio*, y actúan o intentan actuar incluso en directa oposición con las normas estatales. De aquí las complicaciones que surgen con frecuencia y que dan a la vida de los Estados un carácter de casi perpetua crisis.

Las antiguas corporaciones, tal como existieron cuando faltaba una noción precisa de los derechos del ciudadano frente al Estado, fueron un medio de

defensa pero también un sistema de privilegios, con estatutos propios distintos de los del Municipio, a menudo con exenciones tributarias o con una jurisdicción especial propia. Durante algunos siglos, como es sabido, la noción de Estado parece casi perdida, y la soberanía como escindida o dispersa entre múltiples entes. Al reorganizarse el Estado en forma unitaria, mientras las ideas de libertad y de igualdad se difundían entre el pueblo en general, los privilegios de las corporaciones aparecen como odiosas sobrevivencias de una época superada. Por ello se explica que en el tiempo de la Revolución francesa fueran suprimidas por ley las corporaciones, como fueron abolidos los derechos feudales y los vínculos de la propiedad y de la industria; lo que fué considerado y fué realmente, en ciertos aspectos, un gran progreso. Pero el propósito de prohibir cualquier organización corporativa para admitir únicamente la relación entre Estado y ciudadano sin las formas intermedias de la socialidad, fué sin duda un error: porque el espíritu asociativo deriva de la misma naturaleza humana y se manifiesta naturalmente por una serie de grados que ascienden desde el individuo hasta el Estado. Ninguna ley arbitraria puede destruir esta tendencia, que corresponde a un derecho inmanente de la persona, y numerosas experiencias históricas han demostrado claramente que las excesivas restricciones de este derecho no pudieron durar nunca mucho tiempo o tuvieron el único efecto de cambiar las sociedades manifiestas en secretas.

Aunque hay que negar la posibilidad de reservar únicamente al Estado la producción del derecho, que es creado en realidad con el efectivo concurso de las conciencias individuales y de sus múltiples asociaciones, se debe reconocer por otra parte que el Estado tiende por su naturaleza a centrar en sí, para constituir las en sistema coherente y orgánico, todas las determinaciones jurídicas, individuales y sociales que se producen en su seno. Por lo tanto las normas que van elaborando mediante un proceso espontáneo las asociaciones sindicales o corporativas deben ser acogidas e insertas, en cuanto sea posible, en el conjunto del Estado, con tal de que no alteren los principios fundamentales que son las razones esenciales de la existencia del mismo Estado. Esto es, deben conciliarse y armonizarse las actividades y las energías normativas de los diversos entes individuales y colectivos con las expresiones directas de la soberanía estatal.

La vida del Estado se traduce por ello necesariamente en una continua reafirmación y reintegración de su autoridad no sólo sobre los individuos, sino también, y principalmente, sobre las organizaciones sociales particulares que, actuando en su esfera, o se refieren al mismo centro, es decir al Estado mismo, o representan (al menos potencialmente) un elemento perturbador y un peligro para su existencia.

Verdad es que, en un cierto sentido, el Estado no puede perecer. Una revulsión de las energías sociales puede transformar, no suprimir al Estado, porque al antiguo equilibrio deberá suceder uno nuevo, y entre las diversas direcciones de la voluntad común, cualquiera que sea su valor absoluto, una deberá resultar preponderante. Esta constituirá, pues, el punto de apoyo del nuevo sistema.

Sin embargo sería un error deducir de la relativa perennidad del Estado la legitimidad de una postura pasiva o quietista respecto a él; como si su misma vida no implicase la necesidad de un continuo esfuerzo y no requiriera por ello la colaboración activa y concordé de todos los que en ella participan.

La pertenencia del ciudadano al Estado no es como la pertenencia de un objeto incorporado a un edificio, un simple dato extrínseco y material; es una compenetración de espíritu que subsiste en cuanto se reafirma con una voluntariedad siempre renovada.

El problema de la organización política consiste precisamente en establecer en concreto los modos y las formas de esta íntima compenetración con el fin de actuarla al máximo grado; lo que se obtiene no suprimiendo sino coordinando tanto los elementos individuales como los sociales, es decir, las organizaciones particulares, que deben ser armonizadas con la suprema. Una valoración equivocada y un mal gobierno consiguiente de estos diversos elementos, ya sea en el sentido de una excesiva relajación, ya sea de una indebida represión, se resuelven necesariamente en un daño para el conjunto del Estado.

El ser el Estado la síntesis jurídica de la personalidad humana no significa que deba solamente contemplar perpetuamente esta su intrínseca cualidad, con una especie de ascético o fanático inmovilismo. El Estado debe actuar, actuar fuerte y continuamente, dando a cada uno de sus actos la impronta de su ser, es decir, reafirmando perennemente su cualidad de expresión sintética del derecho de todos. Esto constituye un perpetuo trabajo, sobre todo porque el derecho humano en sus manifestaciones concretas es siempre atacado y a menudo violado; de donde la necesidad de una continua vigilancia y reintegración. Pero no se puede admitir que la obra del Estado deba limitarse a esto. Todo aquello que supera los límites de las fuerzas y de la vida del individuo y tiene un valor para la continuidad y el desarrollo de la nación encuentra en el Estado su órgano natural. Muchas de las aspiraciones más altas de la naturaleza humana tienen un cierto grado de efectuación sólo por medio de la fatigosa colaboración de las generaciones que se desarrolla a través de los siglos, y esta colaboración debe estar apoyada y corroborada por la obra del Estado.

El poder del Estado no es, sin embargo, una relación de mera fuerza, y encuentra siempre su fuente y su límite en el real concurso de aquellos factores que han determinado su génesis y que le aportan continuamente sus exigencias y sus energías siempre renovadas.

Misión esencial del Estado es la tutela de los derechos naturales de las personas que lo componen. Pero esta tutela no debe entenderse en sentido meramente negativo, sino que debe traducirse en una acción constante para el desarrollo del espíritu humano en todas sus aptitudes y vocaciones, comprendidas aquéllas que trascienden del breve curso de la vida individual.

El Estado no es solamente una salvaguardia contra las ofensas, un «guardián nocturno» (como fué llamado humorísticamente), o «Estado géndarme»; sino que es un órgano de propulsión, de progreso y de coordinación en todo el vasto campo de la actividad humana para el alto fin del bien común. Inexacta es la doctrina que asigna al Estado como único fin el derecho, verdad es en cambio que el Estado debe actuar *sobre el fundamento del derecho y en la forma del derecho*. Se requiere para ello que todos los ciudadanos participen en la formación de las leyes, directamente o por medio de representantes, según un sistema que tenga en cuenta, en lo posible, las diversas capacidades de las personas, quedando firme de todas maneras que ni aún en forma de ley podrán ser abolidos los derechos esenciales de la persona humana. Entre estos derechos deben mencionarse especialmente: el derecho a la libertad de conciencia; también, y particularmente, en lo que concierne a la fe religiosa; derecho al respeto de la integridad física o moral (derecho al honor); derecho de reunión y de asociación; derecho a la libertad de palabra y de prensa; derecho de desarrollar una actividad productiva (derecho de trabajo) y de gozar de sus frutos; derecho a la tutela de la propiedad legítimamente adquirida; derecho a la libertad de movimiento y de emigración; derecho de admisión a los puestos públicos sin exclusiones ni privilegios, según el único criterio del mérito personal.

Indisolublemente unidos a estos derechos están los correspondientes deberes: ante todo porque perteneciendo a todos y siendo válidos respecto a todos, de su misma afirmación brota para todos la necesidad del respeto recíproco: de lo que se deduce también, por ello, que no deben ejercerse si no es en conformidad con su razón (*quatenus juris ratio patitur*); de aquí, por ejemplo, la prohibición de los llamados actos de emulación, es decir, de aquellos actos que aún estando comprendidos aparentemente en el derecho de propiedad no tienen otro objeto que el de dañar o molestar a otros. Importa considerar además que al derecho perteneciente a todo individuo de participar con su libre voto a la formación de las leyes, corresponde el deber de observar

las mismas leyes, dadas por la voluntad común. Estas leyes no pueden derogar los principios generales enunciados anteriormente pero pueden y deben adaptarlos a las circunstancias desarrollándolos en lo posible y limitándolos cuanto sea necesario para armonizarlos orgánicamente en un sistema con consideración de las condiciones de hecho. Es evidente, por ejemplo, que la capacidad jurídica puede y debe ser legalmente restringida, como lo está, naturalmente, en las personas que no hayan alcanzado una cierta edad o estén psíquicamente enfermas; que quien atenta contra la incolumidad de otro no puede pretender legítimamente en el mismo acto el respeto a la propia incolumidad; que quien viola un contrato no puede pretender el cumplimiento por la otra parte; que la libertad de emigrar debe encontrar un límite temporal en el deber, establecida en forma general por la ley, de cooperar en la defensa de la patria. Es superfluo añadir más ejemplos.

La protección y la asistencia del Estado a la integridad física y moral de la persona están debidas en general a todos, pero especialmente a aquellos que por edad o deficiencias físicas o psíquicas no puedan proveer a sí mismos, y no tengan suficiente ayuda de sus familiares, obligados a ellos de modo particular, ni de otras personas.

Otra importante tarea del Estado es establecer un orden económico que convalide también en tal campo la libre iniciativa individual y asegure la propiedad como natural y legítima manifestación de la persona; pero que impida los abusos de ella y haga fácil para todos su adquisición mediante el uso de los instrumentos de trabajo y de los medios de producción, que a nadie debe ser negada. A fin de que el derecho al trabajo y a sus frutos no se convierta en una fórmula vacía, es necesario que cada uno reciba, en la edad adecuada, un cierto grado de instrucción y de educación, a lo que también debe proveer el Estado vigilando e integrando la obra de las familias y de las personas privadas. En ningún caso debe constituir la escasez de los medios económicos un obstáculo —y mucho menos un obstáculo insuperable— para la elevación en el campo profesional, e incluso en el científico o artístico, si existen para ello las aptitudes necesarias. Y es superfluo repetir que ningún privilegio y ninguna exclusión, que no dependan del juicio individual, son admisibles en lo que concierne al libre acceso a cualquier arte, profesión u oficio.

Las obras del ingenio, nadie lo ignora, son el fruto del libre desarrollo de la conciencia individual, y por ello es absurdo hablar de una ciencia, de un arte o de una filosofía «oficiales» o «del Estado». El sello de oficialidad que se intentara dar a una determinada actividad espiritual en estos campos, no aumentaría sino que disminuiría su valor. Esto no significa que el Estado

deba limitarse a garantizar la libertad del pensamiento; le incumbe también el deber de promover la cultura, proporcionando los medios de estudio en la mayor medida posible, con la creación de instituciones adecuadas para las diversas materias; y esto quiere decir no solamente escuelas de cualquier orden y grado, sino también bibliotecas, museos, etc. En un sentido todavía más general, corresponde al Estado conservar el patrimonio moral de la nación, recoger los documentos de su historia, mantener viva la memoria de sus glorias en las letras, en las artes, en las ciencias y en todas las clases de actividades donde la virtud del intelecto y el corazón se hayan manifestado ejemplarmente.

Conviene, por otra parte, añadir que la nación y el Estado no deben constituir algo cerrado. Antes bien, incumbe al Estado el deber de promover y mantener relaciones con los demás Estados, especialmente con los legítimos o «de justicia», mediante el reconocimiento recíproco y la instauración de un sistema de comunicaciones y de intercambios, según la idea de una coexistencia de seres libres. Sobre todo en cuanto concierne a las obras del pensamiento, las comunicaciones internacionales son más que útiles, necesarias. Para favorecer también desde este aspecto al mayor progreso de la cultura, el Estado debe desarrollar una doble acción: levantar las barreras y dar un impulso para que todas las obras y las ideas de algún valor, nacidas en sus confines, se difundan más allá de ellos, en interés general de la cultura y no de personas individuales. Al mismo tiempo debe acoger con liberalidad las obras de autores de otros países, haciendo que las más notables resulten realmente accesibles a los estudiosos por medio de bibliotecas públicas y de otras instituciones adecuadas. Para el mismo fin deben ser facilitadas, en lo posible, las reuniones y las asociaciones internacionales entre los cultivadores de una misma ciencia; como también los viajes y las estancias en países extranjeros con fines de estudio. Con esto el Estado contribuirá en cierto modo a la formación de aquella república universal del pensamiento, que es como una meta ideal a la cual tiende por su naturaleza el mismo pensamiento.

Todas estas funciones del Estado, si bien se mira, no son otra cosa que aplicaciones y desarrollos de la idea de justicia; la cual, por lo tanto, no debe ser considerada solamente en su generalidad y abstracción sino también en sus expresiones particulares y concretas: como justicia constitucional, o política, providencial o asistencial, económica, educativa o académica, retributiva, reparadora o penal, profesional o sindical, internacional.

Sólo cuando todos los Estados, o por lo menos la gran mayoría de ellos, se hayan conformado —en sus constituciones y en sus actividades— a los

principios mencionados anteriormente, podrá perfeccionarse y consolidarse efectivamente aquella *sociedad del género humano*, que ya existe virtualmente y que responde una exigencia fundamental e inabordable de nuestro espíritu.

GIORGIO DEL VECCHIO

R É S U M É

De nos jours l'Etat a élargi ses fonctions tout en établissant certaines garanties des droits individuels. Si bien, la création du droit à laquelle les consciences individuelles et leurs multiples associations se doivent de participer, ne saurait ressortir exclusivement à l'Etat, il faut reconnaître, néanmoins, que l'Etat tend, de par sa nature, à agir sur lui, pour en faire un système cohérent et organique, toutes les déterminations juridiques, individuelles et sociales qui se produisent dans son sein.

Le problème de l'organisation politique consiste à établir concrètement le mode et la forme de cette intime union devant exister entre le citoyen et l'Etat dans le but de l'actualiser au plus haut point. Quoiqu'il soit la syntèse juridique de la personnalité humaine, l'Etat n'est point pour autant en droit d'adopter une position passive, il lui faut agir sans cesse, dans une perpétuelle surveillance et ré-intégration. Mais il ne saurait s'arrêter là. Il doit se saisir de tout ce qui dépasse les limites des forces et de la vie des individus. La tutelle des droits naturels des personnes qui le composent en relève essentiellement. Une autre tâche importante de l'Etat est celle de l'établissement d'un ordre économique entérinant la libre initiative individuelle et garantissant le droit de propriété, tout en empêchant l'abus. Il doit encourager la culture en fournissant des moyens d'étude dans la mesure du possible, en conservant l'apanage moral et intellectuel de la nation, etc. Le rôle lui est dévolu également de maintenir des rapports avec les autres Etats, en établissant des systèmes de communication et échange.

Toutes ces fonctions de l'Etat ne sont, en dernière analyse, que l'application et le développement de l'idée de justice et si tous les Etats se conformaient à ces principes, on pourrait consolider et perfectionner cette société du genre humain, qui est une exigence fondamentale de notre esprit.

S U M M A R Y

The State has notably increased its functions in this modern epoch, but there have also been established certain guarantees of individual rights. Although law cannot solely be reserved for the State to create but should be made with

the backing of individual consciences and of their multiple associations, one must realize however that the State tends by nature to be self-centred, and constitutes in a coherent and organic system all juridical individual and social determinations that may arise therein.

The problem of political organization consists in clearly establishing the modes and forms of the intimate mutual understanding that should exist between the citizen and the State, with a view to putting it into action to the greatest extent. Whatever the juridical synthesis of the human personality is, not the legitimate for a passive posture, should always act, continually, in everlasting vigilance and restoration. But it should not only be limited to this. It should take care of everything that surpasses the limits of forces and of life of the individual. One of its essential missions is the protection of the natural rights of the people of whom it is composed. Another important task of the State is to establish and economic order which confirms free individual initiative and assures proprietorship but which prevents any abuse of it. It should promote culture by providing means of study in the greatest possible way, keeping moral and intellectual patrimony of the nation, etc. It is obliged to maintain relations with other States, and to provide systems of communications and exchanges.

All these functions of the State are none other than applications and developments of the idea of justice and if all States conformed to these principles that society of the human race, so fundamental a requirement of our spirit, could be consolidated and perfected.

