

LAS NUEVAS ORIENTACIONES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Por el académico DR. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

Desde hace muchos años, en el libro, la cátedra, la tribuna de conferencias y los artículos en publicaciones especializadas, hemos venido sosteniendo que nuevos conceptos y orientaciones prevalecen hoy en la ciencia del poder, imponiendo criterios, enfoques y técnicas investigativas distintos de los tradicionales, que comportan profundo cambio y renovación con respecto a la concepción clásica, que durante tantos años pareció poco menos que inmovible y que todavía orienta a no pocos constitucionalistas.

Ello explica que en los últimos tiempos se hable con insistencia de una nueva ciencia política y constitucional, que habría reemplazado a la antigua disciplina. Creemos, sin embargo, que más exacto que hablar de una nueva ciencia política y constitucional, es hacerlo de las nuevas orientaciones y tendencias que en el momento actual imperan en dicho ámbito del saber. No obstante, y a riesgo de incurrir en desajuste semántico, se suele admitir la ya difundida expresión, con el

exclusivo propósito de resaltar la envergadura y la profundidad del cambio.

Con esta reserva, podemos afirmar que el rótulo de ciencia política y constitucional vincula en forma íntima áreas de investigación que antes eran estudiadas de manera separada y hasta como compartimentos estancos; porque precisamente, una de las notas más significativas y provechosas en que coincide el movimiento renovador en la materia, es la supresión de las fronteras con que, artificial e ingenuamente, pretendíase separar lo que en realidad es inseparable. Del mismo modo que, en el hecho, van desapareciendo los límites que otrora convertían en sectores completamente aislados a la ciencia política, la antropología, la sociología, la psicología, la economía y otras disciplinas afines, hoy, y cada día más, la ciencia política y la ciencia constitucional se integran en una sola y única disciplina. Con lo que se confirma la aseveración de Tierno Galván, de que ya es un lugar común que la ciencia política va perdiendo claridad en sus límites y precisión en el contenido, por cuanto se encuentra en un período de reajuste y novedad, en el que su objetivo primordial ha perdido fijeza por sufrir sus estructuras un cambio todavía en proceso.¹

Esta integración de la ciencia política y la ciencia constitucional en una sola y única disciplina no comporta, en definitiva, sino el retorno a la clásica idea aristotélica de la ciencia soberana entre las ciencias que a juicio del inmortal estagirita era la ciencia política, la cual también abarcaba el análisis científico de las Constituciones. Porque si con justicia se considera a Aristóteles el fundador de la ciencia política, primordialmente por la construcción sistemática y científica que elabora en su *Política*, también lo es de la ciencia constitucional, con el estudio de las constituciones griegas que realizó con sendas obras -de las que, por desgracia, sólo ha llegado hasta nosotros la de la Constitución de Atenas- así como por el análisis comparativo que hace de aquéllas en su *Política*.

¹ Tierno Galván, Enrique, Prólogo a Pablo Lucas Verdú, *Introducción al derecho público: las transformaciones sociales del derecho público actual*, p. 9, Barcelona, 1958.

El constitucionalista francés Paul Marie Gaudenet ha dicho sabiamente que "en definitiva, el aporte esencial de la joven ciencia política al viejo derecho constitucional, parece ser el ensanchamiento de su objeto y el perfeccionamiento de su método. Así, derecho constitucional y ciencia política no se oponen. Pero concebido como ciencia política y, por tanto, revigorizado, el derecho constitucional parece ser llamado a ser la ciencia política fundamental, a cuyo alrededor vendrían a ordenarse las demás. Así, el derecho constitucional se muestra como el máspreciado instrumento para el estudio del gobierno de los hombres"². Hacer ciencia política en el ámbito del derecho constitucional -cual es una de las voces de orden del cambio- no significa, en el fondo, sino admitir que ha sido derribado el muro que en otros tiempos incomunicara la joven ciencia política y el viejo derecho constitucional -según la expresión de Gaudenet-, los cuales, hoy juntos, integran la ciencia política fundamental -según la concepción aristotélica- en estado de constante transformación y perfeccionamiento.

El derecho constitucional, aunque algunos no lo crean, se encuentra experimentando un cambio tan profundo como nunca antes había ocurrido. Como advierte Pablo Lucas Verdú, "atraviesa una etapa de intensa transformación. Estamos asistiendo al lento y laborioso proceso de acomodación de las normas constitucionales a la nueva estructura social. Apareció, como se sabe, con la Revolución Francesa, fruto maduro de la burguesía; sufrió el impacto sucesivo de las conmociones sociales para llegar a nuestros días afectado por una situación crítica, pues intenta reducir la separación existente entre la norma y la realidad". El nuevo derecho constitucional parece así convertirse en derecho de la realidad, para lo cual utiliza la colaboración que le prestan la ciencia política, la antropología, la sociología, la psicología y hasta disciplinas en apariencia tan poco afines como las ciencias matemáticas.

Verdú, para demostrar que el derecho constitucional intenta ser derecho de la realidad, considera tres aspectos fundamentales: las bases ideológicas, la constitucionalización de los

² Gaudenet, Paul Marie, *Derecho constitucional y ciencia política*, "Revista de Estudios Políticos", n° 68, p. 71, Madrid, marzo-abril 1953.

poderes de hecho y las realidades sociales y el ajuste de la estructura a la situación. En el derecho constitucional tradicional existían factores importantes en la vida política que, sin embargo, no eran contemplados por los textos constitucionales: los partidos políticos, los grupos de presión, los sindicatos, la huelga. Hoy, la disciplina ha constitucionalizado tan importantes elementos, enriqueciendo su contenido, a la vez que amenazando a la estricta consideración normativa de sus cuadros. Bien se pregunta Verdú si podrá el constitucionalismo comprender el rico contenido de su ciencia pertrechado tan sólo con los instrumentos de la dogmática jurídica.³

Manuel Jiménez de Parga destaca que la atención por las estructuras socioeconómicas y por las fuerzas políticas reales no supone una infravaloración de las normas jurídico-políticas, sino todo lo contrario. Lo que la moderna politicología pretende es redondear la visión parcial de los constitucionalistas, en cuyo enfoque faltaba advertir la creciente complejidad de la realidad política: faltaba subrayar que la norma jurídica nunca es el único principio estructurador de un régimen. O sea, que en el constitucionalismo tradicional faltaba, en definitiva, situar lo político en su propio contexto, de acuerdo con lo que caracteriza al espíritu de la ciencia política. Esta nueva actitud espiritual en el estudio de los fenómenos políticos se caracteriza por su realismo, por la renovación de los métodos de investigación y por una nueva explicación de dichos fenómenos.⁴

Sin embargo, la reacción contra la posición tradicional y los abusos del empleo exclusivo y excluyente del enfoque jurídico en el campo del derecho constitucional, llevó a que, cayendo en el extremo opuesto, se incurriera en el hiperfactualismo y a que no pocos especialistas, ante el fantasma del teoricismo, pretendieran convertir a la ciencia política y constitucional en una simple acumulación y descripción de hechos y datos, cuya maraña los ciega para perderlos. "Es

³ Verdú, Pablo Lucas, *Introducción al derecho político: las transformaciones del derecho político actual*, cit. p. 102.

⁴ Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, p. 32, Madrid, 1965.

claro -como dijera Bertrand de Jouvenel- que los meros hechos no pueden formar un conocimiento, a menos que sean ordenados según un criterio; su ordenación requiere siempre una teoría que extrae ciertos aspectos similares, atribuye a los mismos nombres comunes y supone procesos que dan lugar a esos hechos. Los procesos que asumimos constituyen en la mente una especie de modelo de lo que sucede en la realidad objeto de nuestra atención, un intento necesario de reducción de la diversidad fenomenológica a la simplicidad intelectual. Semejante teoría tiene una finalidad representativa, nos guía en la tarea de reunir hechos; éstos, a su vez, exigen la introducción de ciertos cambios en nuestra teoría, siempre y cuando no pueda ésta dar una explicación de los mismos. En la estructuración de nuestra teoría, nos movemos desde un grado de simplicidad inicial hacia una progresiva complejidad, hasta arribar, posiblemente, a una teoría diferente que alcanza la función representativa con mayor elegancia y exactitud. Una teoría así elaborada progresa con el curso del tiempo, explicando un cúmulo siempre creciente de observaciones".⁵

Como señala Giovanni Sartori, la teoría no goza de gran favor en estos momentos; y no sólo se le ha asignado un papel secundario sino, lo que es peor, la palabra teoría, al menos en política, no es ni siquiera honorífica. Decir teoría económica suena bien, pero teoría política tiene un tono sospechoso: pareciera que fuera afín de racionalización ideológica. Y el distinguido profesor de la Universidad de Florencia concluye afirmando: "No estoy de acuerdo con quienes menosprecian la influencia práctica de la teoría y mucho menos con quienes la ven con suspicacia". Piensa que "en nuestros días, los libros de política versan sobre dos cosas totalmente diferentes: la política según la estudia la ciencia que de ella trata y la política según la vive, concibe y percibe el pueblo a que afecta"; y agrega: "no veo ninguna razón para inclinarse en el primer sentido con detrimento del segundo. Quiero decir que ambos métodos son igualmente necesarios y que no se excluyen

⁵ Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, cit., p. 32.

mutuamente, pese a que algunos hombres de ciencia tiendan a sustituir con el primer método el segundo, confundiendo así la posición del observador con la situación del actor".⁶

Bien ha dicho Heller que "ni la teoría ni la práctica pueden deducir sus ideas maestras del espíritu puro; una y otra han de extraerlas de las motivaciones psicológico-pragmáticas de los hombres reales... El conocimiento de la realidad política y su valoración se hallan pues entrañablemente unidos".⁷ Y Friedrich explica con acierto que "la teoría, si la diferenciamos de la filosofía y de la opinión, es el conjunto más o menos sistematizado de generalizaciones demostrables, o al menos coherentemente argüibles, basadas en el análisis riguroso de hechos comprobables. En calidad de tal, constituye el núcleo de la mayoría de las ciencias y disciplinas, aunque algunas de éstas -la historia, por ejemplo- parecen evitar esta generalización o aceptarla tan sólo para fines puramente académicos. Por el contrario -dice Friedrich-, la política, al menos desde los griegos, progenitores de la ciencia occidental, ha sido sometida a dicho análisis y los datos de la experiencia política han servido para fundamentar la teoría política".⁸

Claro está que del mismo modo que no puede existir teoría sin realidad, tampoco resulta posible el análisis científico de ésta sin el auxilio de aquélla. Easton dice que en el presente estado de desarrollo, considerablemente empírico, en que se encuentran las ciencias sociales, no se necesita insistir demasiado en que el conocimiento científico debe estar fundado en hechos. "Lo que sí es necesario decir con énfasis -agrega- es que en sí mismos y por sí mismos, los hechos no nos permiten explicar o comprender un acontecimiento... La búsqueda de conocimientos sólidos sobre los fenómenos políticos empíricos exige, al final de cuentas, la elaboración de la teoría sistemática".⁹

⁶ Sartori, Giovanni, *Aspectos de la democracia*, p. 8, México, 1965.

⁷ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, pp. 76/77.

⁸ Friedrich, Carl J., *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*, p. 13, Madrid, 1968.

⁹ Easton, David, *The political system: an inquiry into the state of political science*, Nueva York, 1953.

En muchos sectores de la doctrina política prevalece el erróneo y nocivo criterio que tiende a enfrentar la labor teórica con la labor empírica, como si se tratara de puntos de vista opuestos y antagónicos. El profesor Key afirma que es sumamente raro el trabajo realizado por un teórico de la ciencia política que ofrezca líneas de potencial convergencia entre la investigación teórica y la investigación empírica; y que es solamente entre los más antiguos y quizás más sabios teóricos que puede encontrarse una consideración reflexiva de los problemas de la concordancia entre uno y otro punto de vista investigativo. "Lo más común -dice- es que prevalezca la separación. La doctrina extrema parece sostener que los teóricos deben trabajar en aislamiento de la investigación empírica y del empírico mundo de la política". Por todo ello, preconiza que "la labor empírica del científico político debe llegar a ser menos teóricamente irrelevante y su labor teórica con mayor base empírica".¹⁰ Por eso, no deja de contener una irónica verdad, la proposición con la cual el relator Harry Exkstein, profesor de la Universidad de Harvard, sintetizaba los verdaderos términos del problema que surgía de las discusiones de los participantes de la "Conferencia sobre la teoría política y el estudio de la política", realizada en 1955 en la Northwestern University de Estados Unidos: ¿cómo y por qué era que los filósofos políticos y los científicos políticos realizaban su labor para que la mayoría de ellos reconociera que tenían tanto que aprender los unos de los otros?¹¹

Catlin sostiene que podemos tener un sistema de ideas consistente y que por medio de la observación, de experimentos controlados, de medidas y verificaciones, puede comprobarse que tal sistema tiene una relación efectiva para la interpretación y el control de los acontecimientos reales. A medida que la ciencia política se desarrolla, la relación entre los modelos abstractos y las condiciones objetivas y su poder de predicción práctica llegará a ser más estrecha y el nexo entre

¹⁰ Key, V. O., *The state of the discipline*, "The American Political Science Review", t. LII, n° 4, p. 968, diciembre 1958.

¹¹ *Political theory and the study of politics: a report of a Conference*, "The American Political Science Review", t. L, n° 2, p. 475, junio 1956.

nuestros valores estéticos o éticos y su realización práctica será más plenamente reconocido por medio de la utilización de instrumentos sociales adecuados. Toda teoría política sólida -dice- tiene, a largo plazo, un influjo sobre la práctica hipotética, ya que el verdadero tema de estudio es de tal clase que impulsa al hombre a ejercer la elección.¹²

El profesor de la Universidad de Nancy, Paul Marie Gaudenet, en un magnífico estudio acerca de la relación entre el derecho constitucional y la ciencia política, nos clarifica, en una ilustrativa visión retrospectiva, cuáles han sido y cuáles son las posiciones respectivas de una y otra ciencia. Disciplina jurídica, el derecho constitucional clásico considera los problemas planteados por el gobierno de manera abstracta. Para él, toda norma desde el momento en que ha sido sancionada, promulgada y publicada, adquiere todo su valor y se cuida poco de los problemas que, sin tener fuerza jurídica, pueden desviar el sistema político. A partir de entonces, ofrece una visión estática del mecanismo gubernamental, muestra todos los engranajes, sin procurar distinguir entre los que verdaderamente son motores y los que apenas sirven más que a la estética del sistema y que están por completo privados de eficacia. El derecho constitucional clásico desmonta las piezas del mecanismo gubernamental sin averiguar cómo engranan y cómo marchan. Para él sólo cuentan las realidades estatales que tienen una expresión jurídica. No ve al Estado y al Gobierno sino a través de las reglas jurídicas que los organizan y los haría retornar con gusto a un conjunto de reglas jurídicas abstractas. Es lo que hacía Kelsen cuando definía al Estado como un simple sistema de normas. Situación semejante no podía sino suscitar una reacción. El derecho constitucional, disciplina de tendencia liberal y abstracta, por sí solo no podía abarcar la totalidad del problema del gobierno del Estado. A su lado había sitio para una disciplina más pragmática y más concreta: la ciencia política.¹³

¹² Gordon Catlin, George E., *Las relaciones de la teoría y la práctica en política*, "Revista de Estudios Políticos", nº 110, pp. 107 y 109, marzo-abril 1960.

¹³ Gaudenet, Paul Marie, *Derecho constitucional y ciencia política*, "Revista de Estudios Políticos", nº 68, p. 65, marzo-abril 1953.

En tanto que el derecho constitucional se desarrollaba prevalentemente en la Europa continental, fueron los países anglosajones los primeros en promover profundas investigaciones en el dominio de la ciencia política. Careciendo los ingleses de Constitución escrita y orgánica e ignorando la supremacía de las normas constitucionales, no se sintieron impulsados a constituir una disciplina autónoma para el estudio de dichas reglas jurídicas, con mayor razón si se tiene en cuenta que su régimen político es a menudo dirigido por las convenciones que, sin base jurídica, no por ello son menos obligatorias para los gobernantes. Ello dio lugar a que el estudio de los problemas del Gobierno fuera emprendido al margen de las preocupaciones jurídicas y que el derecho constitucional dejara el paso a la ciencia política, más concreta y menos teórica, en un ambiente favorecido por el característico pragmatismo anglosajón. Tal origen imprimió a la ciencia política dos notas importantes: a) su pragmatismo y el cuidado de la eficacia; el derecho constitucional parecía encaminado, sobre todo, a limitar el poder y salvaguardar la libertad; la preocupación de la ciencia política es encontrar las reglas de un gobierno eficiente, con una organización que asegure un buen rendimiento; b) su concreción; ya que lejos de perderse en abstracciones, la ciencia política estudia los sistemas políticos en su realidad concreta, sustituyendo el enfoque prevalentemente estático del derecho constitucional clásico por el punto de vista esencialmente dinámico y funcional. Claro está que de esta tendencia a la concreción resulta un peligro tan grave como el de la abstracción inherente al derecho constitucional clásico, al amenazar en convertirla en una mera técnica para el uso de los gobernantes.¹⁴

Aparentemente, lo expuesto parecería llevar a mantener y aun a profundizar la separación tradicional entre el derecho constitucional y la ciencia política, asignando a aquél el simple análisis de los textos constitucionales, desprovistos de sentido funcional, y dejando a esta última la elaboración concreta de la técnica o el arte de gobernar con eficacia. Estamos

¹⁴ Gaudenet, Paul Marie, *Derecho constitucional y ciencia política*, "Revista de Estudios Políticos", n° 68, p. 65, marzo-abril 1953.

seguros, sin embargo, de que procediendo de manera semejante se incurriría en gravísimo error y que el criterio exacto es la síntesis o integración en una sola ciencia de los que no son sino aspectos o enfoques distintos, pero complementarios, de la misma disciplina: la ciencia político-constitucional, o sea, la ciencia soberana entre las ciencias, al decir de Aristóteles, y que no es otra cosa que politizar el derecho constitucional y juridizar la ciencia política.¹⁵

Sea que coincidamos con Mirkiné Guetzévitch en que la ciencia política es el método adecuado para estudiar el derecho constitucional, o que pensemos, conforme con la última opinión expuesta por Burdeau, rectificando su anterior criterio, que el derecho constitucional es el que proporciona la herramienta metodológica a la ciencia política, lo real es que hoy una y otra disciplina constituyen áreas inseparables de investigación, que se integran e influyen recíprocamente. La ciencia política incide sobre el derecho constitucional, encaminándolo hacia un enfoque más realista e integral de las instituciones políticas, mediante la utilización de técnicas investigativas adecuadas, que comportan una profunda renovación de los métodos tradicionales. A su vez, el derecho constitucional orienta a la ciencia política, como la estrella polar al navegante, proporcionándole pautas de valoración que liberarán al investigador del peligro, que muchos no han podido sortear, de convertir lo que verdaderamente es una ciencia, es una mera recopilación de datos empíricos. De esto se deduce que la finalidad específica del derecho constitucional deberá ser la luz que ilumine el camino de la ciencia política; finalidad que es la consagración práctica de la libertad y la dignidad del hombre, a la vez que la realización efectiva de la justicia, mediante el imperio del derecho.

El derecho constitucional es, por consiguiente, el derecho de la realidad, o, dicho en otros términos, el derecho de las instituciones políticas. Como explica Jiménez de Parga, el verdadero régimen político de un pueblo tiene una estructura compleja determinada, en parte por la estructura normativa de

¹⁵ Gaudenet, Paul Marie, *Derecho constitucional y ciencia política*, "Revista de Estudios Políticos", n° 68, p. 65, marzo-abril 1953.

la Constitución y por la ideología que a ésta informe y, en parte, por el juego de los poderes fácticos que operan al margen de los esquemas constitucionales. O sea, que el régimen político de un pueblo no coincide con la organización establecida en la letra del documento constitucional. Es por ello que la disciplina científica que pretenda dar a conocer la verdad política de un régimen tiene que emplear métodos de análisis realistas; será una disciplina jurídica, ya que el derecho es un principio configurador de la política, y la exégesis de la Constitución y de las normas complementarias ilumina una de las vertientes de cualquier régimen; pero además, será una disciplina preocupada por el funcionamiento efectivo de las instituciones y por las bases de toda índole que apoyan las distintas soluciones políticas.¹⁶ Por lo demás, el derecho constitucional como toda otra disciplina científica, no es algo estático, sino dinámico. Bien escribió Unamuno, que "a todos nos enseñan lo que es ciencia y lo olvidamos al mismo tiempo que lo estamos aprendiendo, en un solo acto. Olvidamos que la ciencia es algo vivo, en vías de formación siempre, con su fondo formado y eterno y su continuo proceso de cambio".¹⁷

Como señala Burdeau, en cuanto ciencia el derecho constitucional está circunscripto por las reglas jurídicas relativas a las instituciones políticas. Su estudio exige vastas incursiones en el ámbito de los hechos, pero, por lo menos, se realiza a partir y en función de un sistema normativo. En cambio, la ciencia política no está ligada por las normas jurídicas y sus investigaciones abarcan todos los fenómenos políticos, estén o no regulados por el Derecho. No es pues exacto que el derecho constitucional, como ciencia, deba limitarse y reducirse al análisis de las reglas jurídicas. Su objeto directo es, sin duda, exponer un sistema normativo, pero las normas que lo integran son función de un medio que hay que conocer, aunque más no sea para interpretarlas desde el punto de vista jurídico estricto. Siendo el Derecho una ciencia social, mal podría hacer abstracción de la realidad viviente.¹⁸

¹⁶ Jiménez de Parga, Manuel, *Regímenes políticos contemporáneos*, p. 11.

¹⁷ De Unamuno, Miguel, *La tradición eterna*, "Obras selectas", p. 50, Madrid, 1956.

¹⁸ Burdeau, Georges, *Método de la ciencia política*, p. 130.

En el campo del derecho constitucional ha de tenerse en cuenta el carácter institucional que además del normativo posee nuestra disciplina. "Si el privatista -expresa Biscaretti di Ruffia- es impulsado muchas veces a contentarse con la concepción normativa, en la medida en que el derecho privado se explica generalmente en un ámbito rígidamente delimitado por las normas positivas, el juspublicista, en cambio, se ve obligado casi siempre a superar la esfera dominada por las reglas en cuestión para ascender a las fuentes de producción de las mismas normas, tomando directamente en consideración las instituciones que realizan concretamente aquéllas o, por lo menos, las actúan y tutelan. Con otras palabras, el especialista del derecho público es impulsado necesariamente a considerar, ante todo, aquellos elementos del derecho que son distintos de las simples normas: o sea, más explícitamente, a la misma estructura del ordenamiento jurídico, a sus procedimientos de formación y de evolución, a las normas y procedimientos con los que se actúa y originan las mismas normas".¹⁹

Uno de los más brillantes exponentes de la nueva concepción del derecho constitucional, Maurice Duverger, en la advertencia preliminar de su señero libro *Instituciones políticas y derecho constitucional* afirma que "la orientación fundamental de este libro es sociológica y no metafísica. Su punto de partida no es una concepción a priori del Estado y del Gobierno, sino el análisis de los hechos. Y por este análisis se intenta precisar los fundamentos de las concepciones del Estado y del Gobierno. Este método desemboca en una verdadera desmitificación. Permite comprobar que las instituciones políticas y constitucionales son objeto de una competencia permanente entre grupos sociales, de una lucha constante, de las cuales son a la vez los medios y la meta propuesta. Si las nociones de Estado, defensor del interés general, y Gobierno, que encarna la voluntad nacional, corresponden a veces a la realidad, mucho más a menudo, o al menos en parte, constituyen un medio para disimular la dominación de ciertos gru-

¹⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, p. 67.

pos sobre otros y de hacerla aceptar por los miembros de estos últimos. En este contexto aparece la verdadera significación de las doctrinas políticas, de las teorías jurídicas y de las concepciones metafísicas que pretenden a veces fundamentarlas; armas utilizadas en los combates políticos y sociales, que a menudo cambian de manos siguiendo las vicisitudes de la batalla". Y precisando aun más su enfoque, agrega Duverger que si bien el conocimiento de los hechos es sin duda antiguo, hasta ahora la tradición de los juristas consistía en pasar por alto más o menos estas realidades y, llevados por su tendencia a la abstracción y la sutilidad de su razonamiento, dar la mano a esta mitificación fundamental que deifica al Estado y a los gobernantes que lo encarnan. "El derecho constitucional -dice Duverger- es cada vez menos el derecho de la Constitución, para convertirse cada vez más en el derecho de las instituciones políticas, conténganse o no en el texto constitucional." Y agrega que "en adelante, no nos debemos limitar tan sólo a un análisis jurídico de las instituciones políticas, sino que se deben incluir éstas en un análisis más completo y más amplio, de naturaleza sociológica: un análisis de ciencia política." Y subraya que este cambio de orientación lleva consigo dos consecuencias esenciales: a) comporta una ampliación del campo de estudios tradicional; no se estudian solamente las instituciones políticas regladas por el derecho, sino también las que el derecho ignora más o menos completamente, y b) las instituciones políticas regladas por el derecho no deben ser estudiadas exclusivamente desde el ángulo jurídico, sino que deben ser analizadas en la forma en que operan de acuerdo con el derecho y también al margen del derecho, determinándose su real importancia en los hechos y no solamente a la luz de los textos jurídicos.²⁰

André Hauriou ha hecho notar que con posterioridad a la sanción del decreto de 1934 que reformó en Francia los planes de estudio de las escuelas de Derecho, la denominación de la disciplina *derecho constitucional* ha sido completada con el agregado de los términos *e instituciones políticas*. "De acuerdo con el diccionario -dice- las instituciones son cosas esta-

²⁰ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 7.

blecidas por los hombres. Las instituciones políticas son, por consiguiente, cosas establecidas por los hombres en el ámbito de la vida política. Por ello, las instituciones políticas comprenden las reglas del derecho constitucional, por cuanto, después de todo, los preceptos del derecho constitucional sobreviven a sus autores, teniendo una vez que han sido establecidos por los hombres, una suerte de existencia autónoma, viniendo a ser cosas, en el encuadramiento de la vida política. Mas, por otra parte, la denominación *instituciones políticas* desborda al derecho constitucional y en el hecho se orienta a lo que se llama ciencia política."

Hauriou advierte que la ciencia política tiene por objeto el conocimiento de los fenómenos políticos, sin preocupación alguna por su encuadramiento o el juicio que pueda recaer sobre ellos. Indiscutiblemente, la enseñanza del derecho constitucional y las instituciones políticas desemboca en la ciencia política, ayudando a dar su verdadero alcance a las reglas constitucionales, así como a precisar la fisonomía de las instituciones políticas. Pero instituciones políticas y ciencia política no son términos idénticos y no consideran exactamente los mismos objetos. "La ciencia política -dice Hauriou- se preocupa de todos los fenómenos políticos, de los pequeños tanto como de los importantes, de los pasajeros como de los durables. La consideración de las instituciones políticas comporta no acordar atención, de acuerdo con la misma definición de institución, sino a los fenómenos establecidos, o sea, que ofrecen una cierta importancia y, sobre todo, una cierta duración y que son susceptibles, por consiguiente, de aportar un complemento, una modificación o una interpretación de las reglas constitucionales. Esta constante comparación entre lo que debería ser y lo que es y que está limitada al dominio de lo durable o al menos de lo que presenta una cierta duración, resulta sumamente fecunda. Permite adquirir el sentido de la evolución en el campo social, cosa que resulta indispensable ya que la vida misma, en buena medida, no es sino transformación tanto de la sociedad como de los individuos."²¹

²¹ Hauriou, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 19. París, 1968.

Por su parte, Burdeau, aludiendo a la reforma de los planes de estudio en las escuelas de derecho en Francia, coincide en que la adopción de la terminología "derecho constitucional e instituciones políticas" "me parecía oportuna, ya que es evidente que el solo conocimiento de los textos constitucionales es insuficiente para apreciar el funcionamiento de las instituciones. Si en tanto que marco escolar, se limita la observación de la vida política al estudio de la Constitución y a las prácticas políticas que resultan directamente de su aplicación, se acepta, por lo mismo, excluir del análisis toda la infraestructura filosófica, todo el contexto social, todos los factores psicológicos que sostienen, justifican y explican la Constitución. Las instituciones políticas no pueden ser desarraigadas sin que pierdan su originalidad y su misma significación. Es decir, que sin salir del derecho constitucional, sin ampliar arbitrariamente su campo, es indispensable utilizar para su estudio las enseñanzas de la historia y de la sociología, los datos de la filosofía y hasta las lecciones de una experiencia personal. Esta actitud, que siempre fue recomendable, hoy es más que nunca necesaria, por cuanto la política, dejando de ser una actividad especializada, engloba la totalidad de la vida humana. Los mecanismos constitucionales dirigen, de cerca o de lejos, todo nuestro destino, pero en revancha, en su funcionamiento y utilización, soportan el influjo de todos nuestros actos y nuestros pensamientos".²²

A su vez, Fraga Iribarne considera al derecho constitucional como "estudio de los sistemas de organización política, es decir, de los regímenes políticos". Estos juicios "han de ser estudiados no con el criterio general de la teoría del Estado, sino en una selección de los más importantes, en su individualidad y personalidad, haciendo que la exposición de cada uno sea el análisis completo de un sistema vivo, en todas las fuerzas que lo integran, que constituya toda una lección de política. Hay en ello, pues, un triple momento: descriptivo (*Staatenkunde*), sociológico (teoría del régimen en cuestión) y práctico (política inglesa, rusa, etc.). Sólo entonces se entien-

²² Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 5, París, 1962.

de la Constitución como sistema jurídico (derecho constitucional *stricto sensu*)".²³

Como enseña Xifra Heras, "el derecho no se basta a sí mismo para satisfacer las necesidades sociales, pues si bien es cierto que sin normas no se vive, no lo es menos que las normas deben ser vividas y la actitud que infunde vida al orden jurídico es precisamente la política. Las instituciones legales, como la vida, se hallan sujetas a un proceso de realización y de mutación impulsadas por la política, esa gran forja de normas jurídicas, como la llama Ruiz del Castillo. Junto al derecho normado hay que contar con un derecho vivido, difuso en el ambiente social en forma de usos y de costumbres, sobre el que actúa la política con el propósito de consolidarlo y convertirlo en derecho establecido. La política se propone la conversión de las tendencias sociales en normas jurídicas y el derecho se moviliza gracias a la política. Son pues elementos distintos del mismo proceso. Sin derecho, la política no podría actuar; sin política, el derecho no podría evolucionar". Y agrega que se ha de concebir el derecho como una norma práctica que se matiza y atornasola a merced de la política. Y ésta como la actividad que crea, impulsa y modifica la ordenación de la realidad social.²⁴

Loewenstein advierte que "toda teoría de la Constitución muestra necesariamente los rasgos de su época". Cuando Georg Jellinek hace más de medio siglo escribió su *Teoría general del Estado*, aquella obra maestra del profundo humanismo positivista que desde entonces ni en Alemania ni en ningún otro lugar ha tenido una digna sucesora, recogió la suma de las experiencias políticas que había transmitido el recién acabado siglo XIX a las sociedades estatales europeas. En aquella época existía todavía una sociedad estatal europea unitaria y una teoría de la Constitución, aún con una preponderante orientación europea, podía valer como universal, ya que el centro del poder no se había trasladado todavía a América y a Asia. Actualmente, el retroceso europeo se corresponde con la ex-

²³ Fraga Iribarne, Manuel, *La crisis del Estado: estudios de teoría del Estado contemporáneo*, p. 459, Madrid, 1958.

²⁴ Xifra Heras, Jorge, *Introducción a la política*, p. 44, Barcelona, 1965.

tensión de la experiencia constitucional sobre todo el mundo. Factores que hoy están en el centro de la gestión estatal, tuvieron que escaparse entonces al enfoque de Georg Jellinek, en el que todo acentuado sentido realista estaba limitado jurídico-positivamente; sin la inclusión de estos factores, una teoría de la Constitución sería hoy un vacío esqueleto normativo. Aquí se trata sobre todo de los grupos pluralistas imposibles de captar normativamente, como son los partidos políticos y los grupos de interés, y el papel del individuo en y frente al Estado y al dominio estatal que igualmente no puede ser captado por normas jurídico-positivas. Y finalmente, tampoco podía imaginarse el gran maestro, asentado en el bien fundamentado terreno del siglo XIX, que la forma gubernamental universal del inmediato futuro sería la democracia constitucional, ni que ésta, en virtud de la nueva tecnología de la dinámica de poder en la sociedad de masas, sería desafiada por el renacimiento de una autocracia sin precedentes. Y además, en su imagen del mundo basada en la razón del Estado de Derecho del siglo XIX, no había en absoluto lugar para el carácter demoníaco del poder. En su orden ontológico jurídico-positivo no pudo acomodar la esencia de la libertad ni protegerla de los peligros que la amenazan. Y Loewenstein llega a la conclusión, que expone brillantemente en el prefacio de la edición inglesa de su obra maestra, que "no se trata de una descripción y análisis de las instituciones políticas o una comparación funcional de dichas instituciones y técnicas de las diversas civilizaciones políticas país a país. Por contraste, este estudio es un intento pionero de establecer lo que últimamente se ha venido llamando *conceptual framework*, esquema conceptual. Las instituciones políticas y las técnicas que operan en los distintos sistemas políticos serán analizados subordinándolos a un esquema o patrón conceptual, que sirve como una pauta para la evaluación de la abrumadora variedad de tipos históricos y contemporáneos de gobierno. Este contexto conceptual a que está orientada la discusión, es el ejercicio del poder político fundamental en todas las organizaciones políticas. ¿Está el poder concentrado en las manos de un solo detentador u órgano estatal, o está mutuamente distribuido y

recíprocamente controlado por los distintos detentadores del poder u órganos estatales? Deliberadamente la investigación no se basa en, ni se podrá deducir de ella, una delimitada y unitaria teoría política de naturaleza filosófica, especulativa o metafísica. Deberá ser considerada como una contribución para comprender la realidad del proceso político".²⁵

"La regla de derecho positivo -dice Van der Meersch- aun adaptada por la costumbre constitucional, no basta para explicar y justificar las transformaciones que se producen en el funcionamiento de nuestras instituciones políticas. Todo el funcionamiento de las instituciones no está en el derecho, aun en el derecho positivo interpretado por la jurisprudencia, modelado y completado por la costumbre. El derecho es una cosa. La personalidad, la voluntad, el dinamismo de los hombres que las hacen vivir, es otra. A la conformación de las instituciones constitucionales por los depósitos aluvionales de la costumbre se agrega insensiblemente la modificación de esas instituciones por los hechos y las prácticas a las cuales no se podría encontrar ningún fundamento constitucional o legal. Ubicados fuera del derecho, ellos son evaluados por la ciencia política, que hace posible su estudio sistemático. Es decir, que hoy el publicista no podría dejar de conciliar el espíritu normativo con la realidad política y debe penetrar en la vida de las instituciones para descubrir las fuerzas que actúan sobre la evolución del derecho."²⁶

²⁵ Loewenstein, Karl, *Political power and the governmental process*, p. VII, Chicago, 1957.

²⁶ Ganshof Van der Meersch, W. J., *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, pp. 27/28.