

con su finalidad, no son ni buenas ni malas, pero en cuanto a su formación pueden ser ambas cosas, ya que se forman indistintamente bajo uno de los dos estímulos neumocósmicos. Su verdadero carácter se revela recién cuando se haya verificado su traslado en acto. En esta circunstancia la idea-impulso que los representa, se desintegra estando estimulada por la gracia y permanece activa si se encuentra bajo el estímulo de la libido, porque al quedar satisfechos los apetitos naturales, la acción del estímulo de la gracia cesa y la del otro estímulo continúa.

En lo que toca a las emociones y la sensación del dolor o del placer, tampoco significan en la naturaleza de la potestad natural algo excepcional, no siendo más que los efectos psíquicos y fisiológicos que produce en el alma la presión de las ideas-impulsos, o que acompañan sus descargas, y por esta razón no se las puede considerar de otra manera sino como partes, esenciales ciertamente, del mecanismo de la potestad natural.

# LIMITES Y FUNCIONES DE LA AUTORIDAD POLITICA

Por el Dr. FRANCISCO VALSECCHI — Buenos Aires

## SUMARIO

### I. NATURALEZA DE LA AUTORIDAD POLITICA

- Caracteres de la autoridad política.
- Misión de la autoridad política.
- El obrar de la autoridad política.

### II. LIMITES DE LA AUTORIDAD POLITICA:

- La existencia de límites.
- Límites absolutos.
- Límites relativos.
- Las enseñanzas pontificias.

### III. FUNCIONES DE LA AUTORIDAD POLITICA:

- El problema de las funciones.
- Funciones internas:
  - a) Función jurídica: protección de los derechos;
  - b) Función social: promoción de los intereses.
- Funciones externas:
  - a) Función de tutela de la soberanía nacional;
  - b) Función de fomento de la civilización.
- Las orientaciones pontificias.

---

Como en los tiempos de la bíblica torre de Babel, los hombres de hoy, a causa de la guerra, no se comprenden y se encuentran sumidos en el caos. Entre las muchas incomprensiones actuales, el observador de los fenómenos sociales descubre

una que es fundamental: los pueblos han perdido la noción exacta de lo que es y debe ser la *autoridad política*

Nada más apremiante y necesario, pues, en esta hora borrasca, que apartarnos por un instante del tumulto de las pasiones discordes para formarnos una idea clara de *los límites y las funciones de la autoridad política*, ya que, sólo conociendo el contenido esencial de estos elementos sociológicos, podremos comprender y juzgar las modernas concepciones del Estado y contribuir en alguna medida a instaurar, en el arduo período de la postguerra, el orden social que señala la naturaleza.

Antes de abordar el tema, cabe confesar francamente que nada resulta más difícil y delicado, en este momento, que trazar en una breve síntesis el cuadro de los *verdaderos límites* y de las *auténticas funciones* de la autoridad política.

En efecto, los *recientes acontecimientos* han dividido en bandos irreconciliables las opiniones acerca de este particular aspecto del Estado, originando una gran confusión de ideas y creando un clima pasional que ofusca las mentes, aun las más equilibradas: todo esto da al tema una gran complejidad y arduidad, que suscitan cierto recelo en el estudioso que desea tratarlo.

Afortunadamente el sociólogo cristiano, que se dispone a discurrir acerca de tan delicada materia, encuentra una magistral orientación, para profundizar el estudio de esta grave cuestión, en las *directivas pontificias*; ellas son el faro luminoso que en estos momentos de zozobra unifica el pensamiento de los católicos, señalándoles la ruta segura que conduce a la justa meta.

Al que escribe el presente trabajo, esta alta guía infunde aliento y seguridad, facilitándole la tarea.

Nuestro estudio ostentará, por lo tanto, en su modestia intrínseca, el reflejo de las enseñanzas contenidas en las encíclicas y documentos de los Sumo Pontífices, con lo que entendemos realizar obra de *divulgación de la doctrina católica* acerca de una de las facetas más trascendentales del debatido tema de la *autoridad política*.

## I

## NATURALEZA DE LA AUTORIDAD POLITICA

## CARACTERES DE LA AUTORIDAD POLITICA

En sociología, se designa comúnmente con el nombre de *Estado* la sociedad formada por los hombres que, viviendo en un territorio determinado, se hallan unidos entre sí por lazos esencialmente ético-jurídicos y están sometidos a una autoridad suprema e independiente, para la consecución del bien común civil.

El Estado tiene, pues, como toda sociedad, una *autoridad*, es decir, un poder capaz de obligar a los miembros del grupo a coordinar los medios para el logro del fin social. La autoridad del Estado, por pertenecer a la llamada sociedad política, toma el nombre específico de *autoridad política*.

De la definición del Estado que acabamos de dar, se deduce cuáles son los *caracteres esenciales* de la autoridad política.

Mientras las otras sociedades temporales tienen una autoridad *subordinada*, el Estado tiene una autoridad *soberana*, esto es: *suprema*, respecto a la autoridad de las sociedades inferiores, e *independiente*, respecto a la autoridad de los otros Estados.

Quiere decir que la autoridad política es la única, dentro de las sociedades temporales, que ejerce un poder sin apelación, que dicta leyes no revocables por otros poderes humanos, que trata con las demás potestades civiles en absoluta igualdad jurídica. En otras palabras, la autoridad política es la única, dentro de las sociedades temporales, que goza del atributo de la *soberanía*.

Esta soberanía confiere a la autoridad política una *altísima dignidad*, que Taparelli destaca con estas sugestivas palabras: «Se comprenderá así mejor lo que suelen decir los sabios: que el soberano es una imagen de Dios, un lugarteniente de Dios; por cuanto no sólo participa de la autoridad con que gobierna Dios el universo en beneficio del universo mismo —participación que es propia de todos los superiores— sino que participa

de ella con el agregado de la independencia, en la que propiamente encuentran los metafísicos la distinción característica del Ser Divino, a quien llaman Ente independiente, *Ens a se* » (1).

Está visto, por lo tanto, que la autoridad política es *soberana*, esto es, *suprema e independiente*, lo que la distingue de toda otra potestad temporal.

#### MISION DE LA AUTORIDAD POLITICA

Ahora bien, la autoridad política con las características anotadas, ¿para qué existe? ¿Cuál es su *misión propia*?

Es sabido que la autoridad de cualquier sociedad tiene la misión de asegurar la consecución del fin de la misma, que consiste en un determinado *bien común*.

De análoga manera, la autoridad política tiene la misión de asegurar la consecución del *fin del Estado*, que —como se desprende de la definición dada más arriba— no es más que el *bien común civil*.

La autoridad política tiene, pues, una *meta*, que es el bien común civil, vale decir, « el conjunto de condiciones necesarias para que los ciudadanos tengan la posibilidad de alcanzar su verdadera felicidad temporal » (2).

Para conseguir esta meta, la autoridad política —en virtud de su atributo de soberanía— debe echar mano de todos los *medios* conducentes a crear ese conjunto de reglas, de costumbres, de instituciones, de cosas y de valores, que condicione el desarrollo y el perfeccionamiento de la persona humana, para facilitarle la consecución de su destino temporal.

Resulta evidente entonces que la misión de la autoridad política no consiste sólo en dar vida y vigor al *organismo del Estado* como tal. La existencia, conservación, poderío y perfeccionamiento del Estado, por importantes que sean, no constituyen sin embargo el fin de la autoridad política, sino simplemente un

(1) Luigi Taparelli, *Saggio Teoretico di Dritto Naturale*, Roma, 1928, párrafo N. 500.

(2) Ch. Antoine, *Cours d'Economie Sociale*, París, 1921, pág. 38.

medio para poder procurar con más eficacia el *bien común civil* a todos los ciudadanos.

De ahí que « el bien social —como dice Taparelli— debe medirse por el bien que redunde en la totalidad de los individuos, a fin de evitar las platónicas utopías de ciertos políticos que forman de su Estado un ídolo, un Moloc que devora a sus adoradores » (1).

¿Cuál es, pues, la *vocación natural* de la autoridad política? Servir a la persona humana, esto es, constituir en torno de ella un ambiente material, intelectual y moral que le ofrezca todos los elementos necesarios para alcanzar su felicidad terrena.

Puede aplicarse a la autoridad política la célebre afirmación de Pío XI: « Es conforme a la razón, y ella lo quiere también así, que en último término todas las cosas de la tierra sean ordenadas a la persona humana » (2).

#### EL OBRAR DE LA AUTORIDAD POLITICA

Lo que hemos expuesto brevemente acerca de los caracteres y la misión de la autoridad política, nos permite entrar ahora en el fondo de nuestro estudio, que más que al *ser* se refiere al *obrar* del poder público.

Este aspecto exige algunas determinaciones y distinciones.

Hemos visto que la potestad civil es *soberana, suprema, independiente*. ¿Es entonces absoluta en su obrar? Se plantea así el problema de los *límites* de la autoridad política.

Hemos visto también que el poder público tiene la misión de procurar el *bien común civil*. Pero, ¿cómo llega a realizar esta su vocación? ¿Cuáles son sus modos de obrar? Surge así otro problema, el de las *funciones* de la autoridad política.

Esta premisa muestra que, en el ejercicio de la autoridad política, existen dos cuestiones distintas: la de los *límites* y la de las *funciones*.

Por una parte, los *límites* son como fronteras que circunscriben la acción de la autoridad política, reduciendo el contenido

(1) Luigi Taparelli, *Saggio Teoretico di Dritto Naturale*, Roma, 1928, párrafo N. 726.

(2) Encíclica *Divini Redemptoris* de Pío XI.

de su poder, en virtud de motivos extrínsecos: ellos son esencialmente negativos.

Por otra parte, las *funciones* son como mandatos que impulsan la acción de la autoridad política, imprimiendo un rumbo a su poder, en virtud de motivos intrínsecos: ellas son esencialmente positivas.

Examinando con detención los *límites* y las *funciones* de la autoridad política, tal como surgen de la naturaleza de la misma, tendremos una idea cabal del recto ejercicio del poder público.

Comencemos con los límites.

## II

### LIMITES DE LA AUTORIDAD POLITICA

#### LA EXISTENCIA DE LÍMITES

El hecho de que la autoridad política sea *suprema e independiente* indujo a no pocos sociólogos a considerar la *soberanía* de la potestad civil como un poder *absoluto y sin límites*, tanto en el orden interno como en el orden internacional.

Esta posición tiene su *origen* en los filósofos panteístas que han divinizado el Estado; Spinoza, Schelling, Hegel; y ha sido traducida en lenguaje jurídico por Ihering, Jellinek, Laband.

Según esta teoría, la autoridad política no puede admitir *ningún límite* que proceda de una voluntad extraña a sí misma, sin dejar por ello de ser soberana; lo único que puede reconocer es una *autolimitación*, esto es, establecer ella misma sus propios límites, que podrá alterar de acuerdo con las circunstancias.

Cuán *inconsistente* sea, desde el punto de vista racional, semejante doctrina lo demuestran el origen divino de la autoridad política, su naturaleza instrumental y su finalidad humana.

La simple enunciación de estas tres razones basta para fundar y justificar la afirmación de que la autoridad política goza de una *soberanía* que *no es absoluta sino limitada*.

La autoridad política, pues, debe reconocer en su ejercicio la restricción que le imponen determinados *límites*, los cuales son externos a ella y por lo tanto objetivos.

Tales límites pueden ser de dos categorías: algunos son *absolutos*, es decir, esenciales a toda autoridad política, y otros son *relativos*, esto es, contingentes según las circunstancias históricas.

#### LÍMITES ABSOLUTOS

Los *límites absolutos* de la autoridad política son inherentes a la misma esencia de este poder y por lo tanto no deben ser pasados en ningún momento.

En efecto, la autoridad política reconoce como *autor* a Dios, tiene como *sujetos dependientes* al hombre y a los grupos menores, y busca como *fin* el bien común civil. Estos tres elementos determinan los *tres límites absolutos* de la autoridad política.

Primeramente, puesto que la autoridad política reconoce como *autor* a Dios, es lógico que respete sus leyes: de ahí que encuentre un primer límite absoluto en la *ley ética*, sea en su aspecto *natural*, sea en su aspecto *positivo-divino*. El poder público, en consecuencia, no puede válidamente ordenar lo que contradiga a la ley natural o a la ley positivo-divina. La soberanía de la potestad civil está, pues, subordinada a la potestad de Dios.

Por otra parte, ya que la autoridad política tiene como *sujetos dependientes* al hombre y a los grupos menores, cada uno de los cuales posee fines propios, es evidente que ha de respetar la libertad de la persona humana y la autonomía de la familia, de las clases sociales, de las corporaciones profesionales, de los municipios, de las asociaciones libres: por eso, encuentra un segundo límite absoluto en el *derecho natural*, sea *personal*, sea *grupal*. El poder público, en consecuencia no puede legítimamente ordenar nada que atente contra los derechos inherentes a la persona humana y a las sociedades menores. De este modo, la soberanía de la potestad civil está condicionada por la órbita que la misma naturaleza reconoce como propia del hombre y de los grupos sociales.

Además, dado que la autoridad política tiene como *fin* el bien común civil, resulta claro que en su ejercicio no ha de salirse de este campo específico: de ahí que encuentre un tercer límite absoluto en todo aquello que directa o indirectamente no conduzca al *bien común civil*. El poder público, en consecuencia, puede ordenar cuanto es exigido por el bien común de la ci-

vilización, pero nada más. La soberanía de la potestad civil está, pues, encuadrada en los confines del bien común de los ciudadanos.

Si quisiéramos dar una visión gráfica de estos tres límites absolutos de la autoridad política, diríamos que el campo de acción del poder público se halla limitado: *arriba*, por la ley ética natural y positivo-divina (primer límite); *debajo*, por el derecho natural personal y grupal (segundo límite); y *alrededor*, por el bien común civil (tercer límite).

A estos límites que se refieren al obrar de la autoridad política *dentro del Estado*, deben agregarse otros dos límites absolutos que se refieren al obrar de la autoridad política *frente a las demás autoridades independientes y soberanas*. El primero de tales límites está dado por el ejercicio concurrente de la potestad de los *demás Estados* en lo concerniente al bien común temporal de la humanidad; el segundo de tales límites está determinado por el ejercicio supraeminente de la potestad de la *Iglesia* en lo concerniente al bien común espiritual de los hombres.

De ahí que la autoridad política de un Estado no pueda tomar actitudes contrarias al derecho natural de los otros Estados, ni atentorias de la libertad de la Iglesia en el campo que le es propio. El *derecho natural internacional* y el *derecho eclesiástico* constituyen, pues, el cuarto y el quinto límites absolutos de la autoridad política.

De este breve esbozo de los límites absolutos de la potestad civil, salta a la vista el *carácter limitado* de su *soberanía*: se puede entonces afirmar que sólo dentro de las *fronteras* señaladas, el poder público debe considerarse *supremo e independiente*.

#### LIMITES RELATIVOS

A los límites absolutos impuestos a la autoridad política por la naturaleza y la razón, hay que agregar otros límites impuestos al poder público por las circunstancias históricas: son los llamados *límites relativos*.

Tales límites son *contingentes*: pueden existir o no, y varían en su alcance de Estado a Estado y de época a época. Por eso, es difícil efectuar una enumeración completa de los límites

relativos de la autoridad política. Bastará recordar aquí que las *circunstancias históricas* que más influencia tienen en la determinación de tales límites contingentes son: el grado de civilización de cada país, el genio nacional de cada pueblo y la forma de gobierno de cada Estado.

No hay quien no vea que estas circunstancias pueden imponer una mayor o menor *restricción* a la acción del poder público, pero que esa limitación es sólo contingente y no esencial a la autoridad política.

#### LAS ENSEÑANZAS PONTIFICIAS

La *Iglesia* siempre ha luchado para divulgar, defender y reivindicar las verdades sucintamente expuestas más arriba acerca de los *límites de la autoridad política*.

En esta lucha, comprometió la elocuencia de sus Apóstoles, la sangre de sus Mártires, la sabiduría de sus Padres y Doctores, y sobre todo hizo oír la voz orientadora de sus Pontífices.

Las *enseñanzas pontificias* en torno de los límites de la autoridad política son numerosísimas, y la dificultad consiste precisamente en elegir entre ellas las principales. Nos circunscribiremos a reproducir aquí algunas citas de los Papas del último siglo.

*Pío IX* en el *Syllabus* (1864) condena la siguiente proposición: « El Estado, como origen y fuente que es de todos los derechos, tiene derecho sin límites ».

*León XIII* especifica los principales límites absolutos de la autoridad política.

En su encíclica *Quod Apostolici Muneris* (1878), establece el límite de la ley ética (natural y positivo-divina): « Si los mandatos de los legisladores y príncipes sancionasen o mandasen algo que contradiga a la ley divina o natural, la dignidad y obligación del hombre cristiano y el sentir del Apóstol aconsejan que se ha de obedecer a Dios antes que a los hombres ».

En la encíclica *Libertas* (1888), León XIII señala el límite de derecho natural (personal y grupal): « Cerrado así el paso a la tiranía, no lo absorberá todo el Estado, y quedarán salvos los derechos de los particulares, de la familia, de todos los miem-

bros de la sociedad, dándoles a todos parte en la libertad verdadera ».

El sapientísimo Pontífice alude en la misma encíclica *Libertas* al límite del bien común civil: « Si por cualquier autoridad se estableciera algo que se aparte de la recta razón y sea pernicioso a la sociedad, ninguna fuerza de ley tendría, puesto que no sería norma de justicia y apartaría a los hombres del bien para que está ordenada la sociedad ».

El límite del derecho eclesiástico es recordado por León XIII en la encíclica *Inmortale Dei* (1885): « Los que tienen la autoridad suprema en los Estados no deben atreverse a forzar a la Iglesia a su servicio y obediencia, no dejándole libertad para obrar o mermándole en lo más mínimo aquellos derechos que Jesucristo le ha conferido ».

Igualmente vigorosa ha sido la voz de Pío XI en la proclamación de los límites de la autoridad política.

En su encíclica *Mit Brennender Sorge* (1937), reivindica el límite de la ley ética positivo-divina: « Dios ha dado sus mandamientos de manera soberana... y su exigencia de una obediencia absoluta se extiende a todas las esferas de la vida, en las que cuestiones de orden moral reclaman la conformidad con la ley divina y, por esto mismo, la armonía de los mudables ordenamientos humanos con el conjunto de los inmutables mandatos divinos ».

El gran Pontífice completa estos conceptos recordando, en la misma encíclica *Mit Brennender Sorge*, el límite de la ley ética natural: « A la luz de las normas de la ley natural, puede ser valorado todo derecho positivo, cualquiera que sea el legislador, en su contenido ético y, consiguientemente, en la legitimidad del mandato y en la obligación que importa de cumplirlo ».

El derecho natural personal es uno de los límites de la autoridad política en los que más insiste Pío XI. En la encíclica *Divini Redemptoris* (1937), advierte: « La sociedad no puede privar al hombre de sus derechos personales que le han sido concedidos por el Creador, ni hacer por principio imposible su uso ». Y en la encíclica *Mit Brennender Sorge* (1937), refirma: « El hombre como persona tiene derechos recibidos de Dios, que han de ser defendidos contra cualquier atentado de la comunidad que pretendiese negarlos, abolirlos o impedir su ejercicio ».

También el derecho natural grupal forma objeto de las enseñanzas de Pío XI. En su encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), se lee: « Queda en la filosofía social fijo y permanente aquel importantísimo principio que ni puede ser suprimido ni alterado...: es injusto y, al mismo tiempo, de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, avocar a una sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores... Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia ».

Como coronamiento de estas enseñanzas pontificias, encontramos las directivas dadas por el Pontífice reinante Pío XII, quien en su admirable encíclica *Summi Pontificatus* (1939) sintetiza la doctrina de la Iglesia acerca de los límites de la autoridad política.

Ante todo, proclama la existencia de tales límites: « El legislador Supremo, si ha dado la potestad a los gobernantes, ha señalado también y determinado los límites de la misma ».

El Papa refirma, luego, el límite de la ley ética, condenando a los que lo niegan: « Aparece el error que se encierra en aquellas concepciones que no dudan en separar la autoridad civil de toda dependencia del Ser Supremo y de toda ligadura de ley trascendente que deriva de Dios como de fuente primaria, y conceden a esa misma autoridad una facultad ilimitada de acción, abandonándola a las ondas mudables del arbitrio o únicamente a los dictámenes de exigencias históricas contingentes y de intereses relativos ».

Pío XII reivindica también el límite del derecho natural personal y grupal, afirmando que si se atribuye al Estado un dominio ilimitado « se olvidaría que el individuo y la familia son, por naturaleza, anteriores al Estado, y que el Creador les dió a ambos fuerzas y derechos, y les señaló una misión que corresponde a inequívocas exigencias naturales ».

El Pontífice de la paz alude en otra página de la misma encíclica al límite del derecho natural internacional: « Es indispensable para la existencia de contactos armónicos y durables y de relaciones fructuosas que los pueblos reconozcan y observen aquellos principios de derecho natural internacional que regulan su desenvolvimiento y funcionamiento normal ».

Pío XII dirige, en fin, una exhortación para que la autoridad política se mantenga dentro de los límites absolutos que le señala la misma naturaleza: « El orden nuevo del mundo, de la vida nacional e internacional, una vez que cesen las amargas y las crueles luchas actuales, no deberá en adelante apoyarse sobre la incierta arena de normas mudables y efímeras, abandonadas al arbitrio del egoísmo colectivo e individual. Debe más bien alzarse sobre el fundamento inconcuso, sobre la roca inmovible del derecho natural y de la revelación divina. Ahí debe conseguir el legislador humano el espíritu de equilibrio, el sentimiento eficaz de la responsabilidad moral, sin los que fácilmente se traspasan los límites entre el uso legítimo y el abuso del poder ».

No son necesarias más citas para demostrar con claridad meridiana cuál es el *pensamiento católico oficial* acerca del ejercicio de la autoridad política: todos los Pontífices formalizan y refirman con sus altas enseñanzas las conclusiones de la sana sociología, las cuales sostienen que la potestad civil no está investida de una soberanía absoluta, sino que al contrario está restringida en su obrar por *límites* de distinta índole, cuya fiel observancia determina y asegura el recto ejercicio del poder público.

### III

## FUNCIONES DE LA AUTORIDAD POLITICA

### EL PROBLEMA DE LAS FUNCIONES

Encuadrada dentro de los límites delineados más arriba, la autoridad política ha de ejercer su acción para procurar el *bien común civil*: tal es su misión.

Los modos de obrar para realizar esta su vocación constituyen lo que se llama las *funciones* de la autoridad pública.

En torno de este problema, los *errores*, los *equivocos* y las *desviaciones* no son pocos ni leves.

Hay sociólogos que *niegan* la posibilidad de dar contornos claros y ciertos a las funciones de la autoridad política; otros *inflan* esas funciones de tal manera que crean la concepción del

poder - providencia; otros las *restringen* de tal modo que para ellos no existe más que el poder - gendarme; otros, en fin, *se ilusionan* de poder llegar a un equilibrio de funciones mediante una confusa e inestable determinación de las mismas.

Ante tanto desconcierto de ideas y de doctrinas —cuya crítica no cabe formular en estas pocas páginas—, conviene establecer claramente cuáles son las *funciones necesarias* de la autoridad política, tal como surgen de un examen racional de la *naturaleza* del Estado.

A pesar de las innumerables variedades que presenta el Estado a través del tiempo y del espacio, es posible sin embargo precisar las funciones que *esencialmente* competen a la autoridad política, porque la naturaleza misma del Estado se encarga de mostrar con su lenguaje inequívoco los *oficios* que ha de cumplir el poder público para realizar su *misión*, que es procurar el bien común civil.

Ya dijimos más arriba que el *bien común civil* es el conjunto de condiciones necesarias para que los ciudadanos tengan la posibilidad de alcanzar su verdadera felicidad temporal.

Para crear ese conjunto de condiciones, la autoridad política debe cumplir *dos categorías de funciones*: una primera categoría comprende las funciones tendentes a procurar el bien común civil dentro del propio *Estado*; una segunda categoría comprende las funciones tendentes a procurar el bien común civil de la *humanidad*.

Hay así dos clases de oficios de la autoridad política: *funciones internas* y *funciones externas*.

### FUNCIONES INTERNAS

La realización del bien común civil dentro del Estado exige que la autoridad política cumpla dos *funciones internas*, a las que no puede renunciar ni substraerse sin faltar a su deber; ellos son: la *función jurídica* para la protección de los derechos y la *función social* para la promoción de los intereses.

#### a) *Función Jurídica*:

##### *Protección de los Derechos*

La *función jurídica* de la autoridad política consiste en crear, mantener y perfeccionar el *orden*, mediante la *protección de los derechos*.

Puesto que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar a los hombres la consecución de su destino temporal y eterno, es claro que la primera función de la autoridad política ha de ser la de *proteger los derechos* de los ciudadanos y de los grupos que ellos forman (familias, clases sociales, corporaciones profesionales, municipios, asociaciones de toda índole).

Con esta función esencialmente *jurídica*, la autoridad política procura el bien común civil mediante la *seguridad del orden extrínseco coercible* que dimana del derecho: en otras palabras, con ella garantiza la tranquilidad en el orden, esto es, la paz de los ciudadanos y de los grupos sociales menores.

De ahí que la función jurídica de la autoridad política asuma tres formas distintas: la *función jurídico-constituyente*, que crea el orden; la *función jurídico-tutelar*, que mantiene el orden; la *función jurídico-coordinadora*, que perfecciona el orden.

Ahora bien, en cualquiera de estas tres formas, la función jurídica de la autoridad política se resuelve siempre en la *protección de los derechos* de las personas y de los grupos que integran el Estado.

Estos derechos, que exigen la protección de la potestad civil, son de tres clases: los derechos de *conservación*, los derechos de *dominio*, los derechos de *autonomía*; es decir, los derechos que se refieren al *ser*, al *poseer* y al *obrar* de los ciudadanos y de las entidades colectivas.

Sólo con la *protección de estos derechos personales y grupales*, la autoridad política cumple su misión de procurar el *bien común civil*, ya que sólo así asegura el orden externo en la sociedad, condición necesaria para el mayor desarrollo y el más completo perfeccionamiento de la persona humana.

La primera función de la autoridad política es, pues, como acabamos de explicar, una *función jurídica*, vale decir, dirigida a la *protección de los derechos*. Se trata de la función *primaria, absoluta y directa* de la potestad civil.

#### b) *Función Social:*

##### *Promoción de los Intereses*

Pero, la autoridad política tiene una segunda función, que es *secundaria, condicional e indirecta*: es la *función social*, que consiste en la *promoción de los intereses*.

Este segundo oficio de la potestad civil es el necesario *complemento* y la indispensable *coronación* del primero. Dando a su acción una esfera más extensa que la simple protección de los derechos, la autoridad política convierte al Estado, de una yuxtaposición de individuos y de entidades, en un cuerpo social, en una nación, en una patria.

En efecto, el *bien común civil* no resulta solamente de la seguridad del orden externo, sino también de la *prosperidad pública y privada*: a esto tiende precisamente la *función social* de la autoridad política.

En otras palabras, las personas y los grupos menores que integran el Estado tienen no sólo derechos, sino también *intereses* de orden material, intelectual y moral, cuyo desarrollo los perfecciona en su ser y en su obrar, lo que se traduce en una mayor prosperidad general.

Pues bien, es oficio propio de la autoridad política ejercer positivamente su acción para *promover los intereses* materiales, intelectuales y morales de los ciudadanos y de los grupos que ellos forman, mediante la *cooperación social* de los mismos.

De esto resulta que la función social de la autoridad política es esencialmente *coadyuvante* del bienestar de los miembros de la sociedad: ella ha de procurar lo necesario para crear las condiciones sociales que ayuden a los ciudadanos y a las entidades colectivas a acrecentar sus bienes materiales y espirituales conforme con las exigencias de sus legítimos intereses.

El contenido de esta función de cooperación que tiene el poder público está reflejado en el origen etimológico de la palabra *autoridad*: ella deriva del verbo latino *augere*, que significa *acrecentar*. Por lo tanto, poniendo mientes al origen de su nombre, la autoridad política nos da la idea de acicate, de estímulo a obrar en favor de la prosperidad material y espiritual.

Es oportuno recalcar aquí que esta función social de la potestad civil es eminentemente *supletoria*, vale decir, suple la falta o la insuficiencia de la iniciativa privada (individual y colectiva).

El alcance de este carácter supletorio de la función social, puede ser delineado del modo siguiente: la autoridad política, en materia de promoción de intereses, debe *dejar hacer* lo que la iniciativa privada puede hacer sola, debe *ayudar a hacer* lo que

la iniciativa privada no puede hacer sola, debe *hacer* lo que la iniciativa privada de ningún modo puede hacer.

De este modo, el ejercicio de la autoridad política no cae en el error del *liberalismo* (dejar hacer), ni en las falacias del *estatismo* (hacer todo), sino que realiza el *ideal cristiano* de combinar armónicamente la libertad de los súbditos (dejar hacer) con el deber de los gobernantes (ayudar a hacer y, en último caso, hacer).

Se puede resumir lo expuesto acerca de la segunda función de la autoridad política diciendo sintéticamente: que se trata de una *función social* de carácter *supletorio*, dirigida a la *promoción de los intereses personales y grupales*; al ejercer esta función, la autoridad política cumple su misión de procurar el *bien común civil*, ya que con ella coadyuva al incremento de la prosperidad, que es condición muy eficaz para el pleno desarrollo de la persona humana.

#### FUNCIONES EXTERNAS

Las dos funciones que acabamos de analizar se refieren a la acción de la autoridad política dentro del Estado. Pero el Estado no existe aisladamente, sino que se halla en sociedad natural con otros Estados. De ahí que la autoridad política, además de sus *funciones internas*, tenga también *funciones externas*.

Esta realidad amplía la esfera de las atribuciones del poder público: mientras con las funciones internas la autoridad política procura el bien común civil dentro del propio *Estado*, con las funciones externas ella procura el bien común civil de la *humanidad*.

Y como el hombre forma parte simultáneamente de la sociedad política y de la sociedad universal, resulta evidente que el *bien común nacional* ha de completarse con el *bien común internacional*, para asegurar la completa felicidad temporal de la persona humana.

Pues bien, las *funciones externas* que la autoridad política del Estado ha de cumplir por indicación de la misma naturaleza son dos: la función de *tutela de la soberanía nacional* y la función de *fomento de la civilización*.

#### a) *Función de Tutela de la Soberanía Nacional*

La *primera función externa* de la autoridad política consiste en *tutelar la soberanía nacional*, vale decir, en asegurar la integridad y la independencia del propio Estado en el concierto internacional.

De ahí que la autoridad política deba afirmar la personalidad del Estado que ella rige, *defendiendo sus derechos* a la existencia como nación libre, a la posesión tranquila de su territorio, al normal desenvolvimiento de su economía y de su cultura, a las pacíficas relaciones con otros pueblos.

Es incuestionable que el cumplimiento de esta primera función externa contribuye poderosamente a realizar el *bien común civil de la humanidad*, ya que mediante ella cada autoridad política asegura el ejercicio de los derechos naturales de su Estado, con lo cual se favorece grandemente la efectividad de la *justicia* entre las sociedades políticas que integran la sociedad universal.

#### b) *Función de Fomento de la Civilización*

Las atribuciones externas de la autoridad política no terminan aquí. El poder público tiene una *segunda función externa* que cumplir, aun de mayor nobleza y responsabilidad: es el oficio de *fomentar la civilización* del género humano.

Merced a esta función, cada autoridad política concurre con las demás a procurar el *progreso material, intelectual y moral* de la humanidad, asegurando así aquellas condiciones de perfeccionamiento de los pueblos que tanto ayudan a tornar la vida más bella, más buena y más feliz.

Con el ejercicio de esta segunda función externa, pues, cada autoridad política colabora eficazmente en la realización del *bien común civil de la humanidad*, ya que el fomento de la *civilización* conduce a una mayor prosperidad de los Estados y al más completo desarrollo de la persona humana.

#### LAS ORIENTACIONES PONTIFICIAS

La determinación de las *funciones internas y externas del poder público*, que hemos expuesto de acuerdo con el examen racional de la naturaleza del Estado, encuentra en las *orientacio-*

nes pontificias una convalidación que le da firmeza, seguridad y autoridad.

*León XIII*, en la encíclica *Rerum Novarum* (1891), reclama a la potestad civil que cumpla su función jurídica: « Deben religiosamente guardarse los derechos de todos en quienquiera que los tenga; y debe la autoridad pública proveer que a cada uno se le guarde lo suyo, evitando y castigando toda violación de la justicia ».

El gran Pontífice señala, en la misma encíclica, la función social de la autoridad política: « Los que gobiernan un pueblo deben primero ayudar en general, y como en globo, con todo el complejo de leyes e instituciones, es decir, haciendo que de la misma conformación y administración de la cosa pública espontáneamente brote la prosperidad, así de la comunidad como de los particulares ».

*Pío XI*, en la encíclica *Divini Illius Magistri* (1929), traza en forma sintética el cuadro de las dos funciones internas de la autoridad política: « El bien común de orden temporal consiste en la paz y seguridad de que las familias y cada uno de los individuos pueden gozar en el ejercicio de sus derechos, y a la vez en el mayor bienestar espiritual y material que sea posible en la vida presente, mediante la unión y la coordinación de todos. Doble es, pues, la función de la autoridad civil que reside en el Estado: proteger y promover, y no absorber a la familia y al individuo o suplantarlos ».

El mismo Papa recalca, en la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), el carácter supletorio de la función social de la autoridad política: « Tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie el principio de la función supletiva del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado ».

Finalmente, el Pontífice reinante *Pío XII*, se refiere en su encíclica *Summi Pontificatus* (1939), a las dos funciones externas de la autoridad política diciendo: « El género humano... está ligado con mutuos vínculos morales y jurídicos en una grande comunidad que pretende el bien de todos los pueblos y está regida por especiales leyes que protegen su unidad y promueven su prosperidad ». Y más adelante afirma que los principios de de-

recho natural internacional exigen para los pueblos « el respeto de los derechos que se refieren a la independencia, a la vida y a la posibilidad de un desenvolvimiento progresivo en el camino de la civilización ».

Estas breves citas son suficientes para demostrar que el *pensamiento oficial de la Iglesia* viene a confirmar el resultado de los estudios sociológicos, los cuales atribuyen a la autoridad política cuatro *funciones* fundamentales: en el interior, proteger los derechos y promover los intereses; en el exterior, tutelar la soberanía nacional y fomentar la civilización.

Antes de poner punto final al presente trabajo, séanos permitido abrigar la esperanza de que este estudio, aun en sus modestos lineamientos, pueda ser de alguna utilidad para comprender que el recto ejercicio del poder público resulta de la *observancia de los límites* y del *cumplimiento de las funciones* de la autoridad política.

Asimismo confiamos que los conceptos básicos de las varias encíclicas, que nos hemos esforzado en ilustrar, sirvan para persuadir a nuestros lectores de la necesidad de volver, también en esta cuestión, a la *doctrina de la Iglesia*, que no es más que la doctrina del derecho natural iluminada por la revelación.

En estos trágicos momentos, como dice el Padre Brucculeri, habría sobrados motivos para abandonarse al más negro y desolador pesimismo, si no existiese en la cumbre del Vaticano una Autoridad que conserva perennemente puros e intactos *los más altos valores humanos*, entre los cuales priman la ética y el derecho, a cuyos principios deberán siempre inspirarse los pueblos para no hundirse en la barbarie.

FRANCISCO VALSECCHI.