

**DISCURSO DE APERTURA DEL CICLO LECTIVO 2019
ESCUELA DEL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO
PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN**

Por el Dr. Alfonso Santiago (h)

Señor Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Bernardo Saravia Frías,
Señores Subprocuradores del Tesoro de la Nación, Dr. Miguel Bóo y Dra. Teresa
Gianelli.

Señor Director de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, Dr. Horacio
Vaccarezza.

Señora Subdirectora de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, Dra. María
Cecilia Recalde.

Señores Directores Nacionales y Generales aquí presentes.

Autoridades militares.

Distinguidos colegas integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado.

Estoy muy contento, honrado y agradecido por haber sido invitado a exponer en este acto de inicio de las actividades de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE). La simple enunciación de su nombre nos habla de la trascendente misión que tiene encomendada la Escuela: ser el ámbito específico de formación profesional de quienes integran el Cuerpo de Abogados del Estado, de quienes tienen a su cargo la defensa del orden constitucional, del orden jurídico, del interés público, de las “justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”, como reza el artículo 32 de la CADH, de cuya firma se cumplen en estos días sesenta años.

Teniendo en cuenta la relevancia de esta misión que tiene asignada la abogacía estatal, el buen gobierno de un país llevaría a asignar a esta tarea a buena parte de los mejores talentos jurídicos, a aquellos abogados que más destaquen por sus condiciones personales, éticas y preparación jurídica y brindarles a todos ellos aquella formación específica para que puedan desempeñar adecuadamente tan relevante cometido. Por su misión, por la complejidad y trascendencia de su

actuación, el Estado es, sin lugar a dudas, la organización más importante, compleja y diversa de todo el sistema político y, en su operación y defensa, hay que convocar y formar a los mejores talentos disponibles.

Desde su rol específico, en posible coordinación con el sistema universitario argentino, le corresponde a la ECAE la formación del abogado de Estado, especie profesional perteneciente al género de hombres y mujeres de Estado. Son mujeres y hombres de Estado aquellas personas, ciudadanos y funcionarios que tienen al Estado, a la comunidad política, en su cabeza y en su corazón. En su cabeza, porque lo conocen en su estructura y su organización política y jurídica, porque comprenden su dinamismo a través de su historia y de los complejos problemas y desafíos a los que se enfrenta en cada momento, tanto a nivel nacional como regional y global y también porque cuentan con la formación adecuada para su defensa, promoción y desarrollo. Pero son fundamentalmente mujeres y hombres de Estado quienes llevan al Estado en su corazón, lo que se traduce en el compromiso personal y profesional con el bien común político, con el respeto y servicio a la dignidad de cada persona humana, de cada ciudadano, de cada administrado al que sirven con su trabajo diario. Paraphrasing Weber, podemos decir que son auténticos abogados de Estado quienes convierten esa profesión jurídica en auténtica vocación, porque no sólo viven de ella, sino fundamentalmente para ella. Así como Demóstenes decía *“dadme un hombre apasionado y haré de él un orador”*, nosotros podemos afirmar: *“dadme un abogado comprometido a fondo con su país y haré de él un genuino abogado de Estado”*.

Este compromiso personal con el bien común los llevará a crear y desarrollar una doctrina jurídica propia, con sólidos fundamentos, que esté al servicio de un poder estatal que sea a la vez eficaz y controlado y que asuma con diligencia y eficacia la defensa jurisdiccional del Estado, cada vez que él sea llevado ante los tribunales. El Estado ha de ser una organización ágil, inteligente, bien defendida, que cuida con esmero los bienes y recursos públicos, fruto del esfuerzo y los aportes de todos los ciudadanos. Por su propia naturaleza, ha de ser política y jurídicamente superior a todos los demás sectores sociales que lo integran y a los contrapoderes que se le oponen. Ningún interés sectorial debería poder desafiar con éxito a quien es el genuino y legítimo representante del bien común político.

Quisiera aprovechar la oportunidad que se me ha dado al disertar en esta clase inaugural de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, para compartir con ustedes algunas reflexiones acerca de tres conceptos fundamentales que están llamados a iluminar la tarea del Estado y de sus agentes en nuestros días. Esos tres conceptos que he elegido son el de políticas públicas, el de dignidad de la persona humana y el del ejercicio del poder público concebido en clave de servicio.

El concepto de políticas públicas ha irrumpido con fuerza en el escenario académico de nuestros días y hoy ocupa un lugar destacado en la ciencia política, la administración pública, la economía, la sociología y la comunicación. Se podría decir que es el nuevo paradigma conceptual en el que se enmarca la actuación estatal en nuestro tiempo. Sin embargo, parecería que la ciencia jurídica, en particular el Derecho Público, no le ha prestado aún la debida atención.

Las políticas públicas no representan otra cosa que el Estado de nuestros días en acción ordenada y coordinada, buscando alcanzar los fines que la Constitución y la propia realidad social le demandan, mediante la obtención de bienes públicos mensurables, de calidad y al alcance de todos los ciudadanos.

La política pública es la acción articulada entre los órganos de gobierno, los organismos administrativos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo para el logro de los bienes públicos en beneficio de las personas y grupos sociales que conforman la comunidad política. Por ello, la participación de todos estos actores en la gestación, ejecución, disfrute y control de las políticas públicas, resulta hoy más que nunca imprescindible.

Se distinguen cuatro momentos distintos en la dinámica o ciclo de una determinada política pública:

- 1) su incorporación a la agenda de gobierno, basada en las demandas sociales o en la decisión gubernamental de encarar un determinado problema o desafío;
- 2) el diseño de la política pública, con la definición de los objetivos concretos y mensurables que se pretende conseguir, los medios que se emplearán, los actores involucrados y las acciones que se pretende poner en marcha de modo coordinado y la evaluación previa de su impacto y de su costo/beneficio, que demuestre en sede legislativa o administrativa la razonabilidad técnica y jurídica de la decisión adoptada;

3) su ejecución o implementación efectiva, con la activa participación de todos los actores y el logro de los objetivos y bienes concretos y mensurables que se habían propuesto;

4) por último, la evaluación final de la política pública, que describa de modo objetivo y mensurable si se han alcanzado o no los bienes públicos propuestos y las demás consecuencias que ha tenido la ejecución de esa determinada política.

La adopción del paradigma de las políticas públicas en la gestión administrativa puede aportarle a ella dinamismo, racionalidad, rigor, objetividad, evidencia, responsabilidad y transparencia. Es una de los parámetros exigidos para el ingreso de nuestro país a la OCDE, a la par de impulsar en nuestro medio la incorporación de las pautas del modelo de Gobierno Abierto y poder orientar la acción de gobierno hacia el logro de los diecisiete objetivos de desarrollo sustentable propuesto por el PNUD.

La irrupción de la temática de las políticas públicas plantea al Derecho Público la necesidad de replantear algunos de sus conceptos tradicionales e incluso incorporar otras categorías a su ya rico y consolidado acervo doctrinal¹.

Tradicionalmente, existió una visión del Derecho constitucional que distinguía dos partes de la Constitución: la dogmática o declaración de derechos, y la orgánica u organización del poder. Una estaba en función de la otra. La organización del poder, la limitación y división de poderes, se consagraba básicamente a asegurar los derechos constitucionales de los individuos. En ese esquema, no hay una consideración especial para las políticas públicas ni para las justas exigencias del bien común, que, sin embargo, aparecían muchas veces en los preámbulos

¹ Ya hemos tratado en profundidad esta temática en tres trabajos anteriores, a los que remitimos para ampliar el desarrollo y la fundamentación de nuestra propuesta: A. SANTIAGO, *Bien Común y Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ábaco, 1999; *idem*, “Las justas exigencias del bien común político en una sociedad democrática. Una nueva manera para pensar el Derecho Constitucional”, en *Carta de Noticias de la Procuración General* [en línea], año 2, n° 13, pp. 6-14, 18 de marzo de 2014. Dirección URL: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/cn_pgcaba_marzo2014.pdf; *idem*, “El alcance del control de razonabilidad de las políticas públicas”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014; *idem* *Estudios de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Buenos Aires, 2016.

constitucionales y “subrepticamente” incorporadas en diversas cláusulas constitucionales.

El concepto de bien común político nos permite dar a las políticas públicas el lugar que realmente les corresponde en el diseño político y constitucional de un Estado: no sólo vivimos unos con otros para protegernos unos de otros y preservar nuestros derechos, sino también, fundamentalmente, para crear las condiciones de vida en común que nos permitan nuestro despliegue como personas. El bien común político, de modo más amplio y pleno que la mera protección de los derechos humanos, es el fin del Estado y de toda comunidad política².

Ello implica que corresponda hablar y pensar:

- no sólo sobre el derecho a la vida y a la libertad, sino también acerca de la política de seguridad pública que se pretende poner en marcha;
- no sólo sobre el derecho a la educación, sino también acerca de la política educativa en la que se enmarcará y tendrá cabida ese derecho;
- no sólo sobre el derecho de propiedad, sino también acerca de las políticas públicas que generen las condiciones económicas de estabilidad y desarrollo que lo hagan posible y permitan su despliegue y la creación de riqueza;
- no sólo sobre el derecho al medioambiente, sino también acerca de la política de medioambiente que permitirá su efectivo disfrute;
- no sólo sobre el derecho individual a la vivienda, sino también acerca de las políticas públicas razonables y efectivas que permitan su goce efectivo y progresivo por parte de todos los habitantes de una ciudad.

Los ejemplos se pueden multiplicar al infinito. Cada vez es más necesario y conveniente estudiar y reflexionar tanto sobre el contenido de los derechos humanos como acerca del diseño y de la ejecución de las políticas públicas que los harán efectivos.

Se hace imperioso redescubrir y dar toda su relevancia y trascendencia al concepto de políticas públicas y de bien común político, de modo tal de lograr un equilibrio razonable e integrador entre bienes personales y bienes comunitarios, entre

² Afirma Peter HABERLE que “las tareas del Estado son elemento indispensable de la imagen del Estado (más precisamente, de la imagen del Estado Constitucional) de una comunidad política. Esta imagen se basa en la imagen del hombre del Estado Constitucional como tipo” (El Estado Constitucional, México D. F., Universidad Autónoma de México, 2003, p. 253).

derechos humanos y políticas públicas que los tornen operativos y efectivos.

Lo anterior lleva también a un equilibrio institucional entre las funciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, diseñadores y gestores de las políticas públicas, y el Poder Judicial. Los procesos judiciales se han manifestado insuficientes e ineficaces para la ejecución de políticas que deben ser decididas mediante el proceso legislativo ordinario. Este principio ilumina el arduo problema del activismo judicial y de la implementación efectiva de los llamados “remedios estructurales”, y facilita un diálogo interorgánico racional y maduro.

También el derecho administrativo recibe el impacto del nuevo modelo de las políticas públicas. La regulación pública más que el acto administrativo singular pasa a ocupar así el centro de la escena iusadministrativista.

En ese sentido, el artículo 9° del Decreto 891/2017 establece expresamente que *“el diseño de las regulaciones procurará la incorporación de la medición de los costos-beneficios que impliquen su implementación”*.

En una reciente investigación sobre el nuevo Derecho Administrativo realizada en mi Universidad³, los Dres. Ignacio Boulin y Enrique Cadenas concluyen que:

- mejorar la calidad regulatoria requiere orientar el rol del Derecho Administrativo más allá del clásico control de la arbitrariedad, para que pueda convertirse en un facilitador de decisiones públicas eficientes, justas y razonadas: un Derecho Administrativo innovador realista, capaz de funcionar en base a la evidencia.

- el Derecho Administrativo debe abrir espacios reales para lograr una participación ciudadana efectiva e influyente en el diseño e implementación de las políticas públicas.

- la experiencia práctica de la OECD y de Estados Unidos sugiere la utilidad de contar con: (i) sistemas u organismos que faciliten coordinación de las regulaciones; (ii) procedimientos de elaboración que mejoren la calidad regulatoria; (iii) procedimientos de mejora continua.

- existen herramientas regulatorias como la evaluación de impacto regulatorio, la revisión *ex post*, las agendas regulatorias, el análisis costo-beneficio, que se usan

³ Cfr. BOULIN, Ignacio y CADENAS, Enrique, Innovar el Derecho Administrativo, <http://www.austral.edu.ar/escueladegobierno/wp-content/uploads/2018/03/santiago-boulin-cadenas.pdf>

con provecho en diversos países y podrían ser trabajadas en Argentina. Las técnicas de *behavioural economics* están siendo utilizadas exitosamente en el Reino Unido, Estados Unidos y países de la OECD para la gestión integrada del ciclo de las políticas públicas.

Toda política pública ha de estar al servicio de la persona humana quien siempre es el principio, sujeto y fin de todas las instituciones, acciones sociales y políticas públicas que ponga en marcha la comunidad política. Esto nos lleva de la mano al segundo de los temas sobre el que quería también compartir hoy algunas reflexiones con ustedes: el principio de la igual e inviolable dignidad de la persona humana como fundamento de todo el orden jurídico nacional e internacional.

El Preámbulo de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, firmada el 10 de diciembre de 1948, proclamaba que *“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*, y en su artículo 1º establecía que *“todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*, texto que reproduce literalmente la primera frase del Preámbulo de la “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”, suscripta por los países de nuestro continente seis meses antes.

Un año después, la ley de Bonn de 1949, pionera de las constituciones de posguerra, consagraba en su artículo 1.1: *“La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”*. Disposiciones similares se han incorporado con posteridad a muchas otras constituciones⁴.

⁴ Así, la Constitución de Portugal (1976) afirma en su artículo 1º que “Portugal es una república soberana, basada en la dignidad de la persona humana”. La Constitución española de 1978 establece en su art. 10.1 que “la dignidad de la persona (...) es el fundamento del orden político y de la paz social”. La Constitución de Bélgica, reformada en 1994, establece en su artículo 23 que “cada uno tiene el derecho de llevar una existencia conforme a la dignidad humana”. La Constitución de la República de Polonia (1997) menciona la dignidad en su preámbulo, y además señala en su artículo 30 que “la dignidad inherente e inalienable de la persona constituye la fuente de las libertades y los derechos del hombre y del ciudadano. Tal dignidad es inviolable, y su respeto y protección constituye el deber de los poderes públicos”. Por su parte, la Constitución de Finlandia (1999) en su artículo 1º establece que “el ordenamiento jurídico garantiza la inviolabilidad de la dignidad humana”. La Constitución de Lituania, también de 1992, señala en su artículo 21 que “la persona del ser humano será inviolable. La dignidad del ser humano será protegida por la ley. Queda prohibida la tortura, la injuria al ser humano, la degradación de su dignidad, los tratos crueles, así como las penas de esa índole. Ningún ser humano será sometido a experimentos científicos o médicos sin su previo conocimiento y consentimiento”. La Constitución de la Confederación Helvética, también de 1999, consagra en su artículo 7º que “la dignidad humana debe ser respetada y protegida”. También la Constitución de la Federación Rusa, de 1993, proclama en su artículo 21.1: “La dignidad de la persona

De ese modo se daba inicio a una nueva era jurídica en donde la base de la convivencia nacional e internacional se establecía en este pilar fundamental del reconocimiento de la igual e inviolable dignidad de la persona humana y de los derechos que de ella se derivan.

Esta toma de conciencia de la dignidad de la persona humana era consecuencia de las tristísimas experiencias derivadas de la Segunda Guerra Mundial y de los regímenes totalitarios, en especial el nazismo, que generaron dolorosos aprendizajes a partir de sus atroces realidades y consecuencias⁵.

Muchos son los frutos y avances que se han conseguido en estas décadas como consecuencia del reconocimiento práctico de este principio jurídico fundamental: la eliminación de la segregación racial en los Estados Unidos en 1954; la progresiva expansión de las democracias constitucionales como forma de gobierno en el sur de Europa y toda América Latina, en las décadas del '70 y el '80; la condena penal del terrorismo de Estado; el fin del apartheid en Sudáfrica y el derrumbe de los sistemas totalitarios comunistas en Europa Oriental, en los inicios de la década del '90; la equiparación de derechos entre hombres y mujeres; el progresivo reconocimiento y vigencia de los Derechos Humanos en muchos ámbitos del mundo; la creación de mecanismos de protección internacional de los Derechos Humanos, complementarios de la tutela nacional. Son, sin embargo, muchos más los desafíos pendientes que se derivan de la proclamación de este principio fundamental de la dignidad de cada persona humana, especialmente frente a los fenómenos de la exclusión social, los economicismos exacerbados, las amenazas de una tecnociencia cosificadora de la persona humana, los fundamentalismos religiosos, etc.

Cada una de las personas humanas es única e irrepetible. Al hablar de la persona humana lo primero que hay que remarcar es su inigualable dignidad. Ella es un fin en sí misma que nunca puede ser tratado como medio, siempre es sujeto y nunca objeto, siempre es "alguien" y nunca "algo"⁶. En ese sentido, la Corte

será protegida por el Estado. Ninguna circunstancia puede ser alegada como pretexto para menospreciarla".

⁵ Señala la Declaración Universal en el párrafo segundo de su Preámbulo: "Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad".

⁶ "El ser humano, y en general todo ser racional, existe como fin en sí mismo, no meramente como medio de uso caprichoso de esta o aquella voluntad, sino que debe ser considerado siempre y al mismo tiempo como fin en todas las acciones, tanto las dirigidas hacia sí mismo como hacia otro ser

Suprema argentina ha afirmado con notable acierto y en reiteradas oportunidades que “*el hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo –más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental*”⁷. También ha sostenido, adhiriendo a esta concepción personalista, que “*la dignidad de la persona humana constituye el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales del orden constitucional*”⁸.

La dignidad de la persona humana es un concepto jurídico suprapositivo, fundador e inspirador de todo el ordenamiento jurídico nacional e internacional y “guía insoslayable” para su interpretación y operación. Es un principio universal y absoluto que no reconoce excepción alguna y que es irrenunciable. Todo daño directo a este principio, todo desconocimiento teórico o práctico del carácter de persona humana de un ser humano, es de “lesa humanidad”, en el sentido que afecta a la realidad y al concepto mismo de la dignidad humana, ya que lesiona su carácter universal, necesario e inviolable y se transforma en una ofensa a todo hombre, que es portador intrínseco de esa misma dignidad desconocida o vulnerada. No se pueden fijar condiciones de ningún tipo para el ingreso, ni decidir la exclusión de ningún ser humano de este status propio de persona humana⁹.

La dignidad de la persona humana no es un simple valor o principio jurídico, sino una cualidad inherente y propia de todo ser humano, preexistente a todo ordenamiento político y jurídico y que tiene *per se vigore*. Ella es universal, eminente, intrínseca, inherente, inviolable, intangible, no disponible e irrenunciable.

No expresa tanto el contenido de un derecho humano concreto, como el

racional. Los seres cuya existencia no depende de nuestra voluntad, sino de la naturaleza, tienen solo un valor relativo cuando se trata de seres irracionales, y por esto se llaman cosas; pero los seres racionales se denominan personas, porque su naturaleza ya los señala como fines en sí mismo, es decir, como algo que no puede ser usado como medio. Obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como fin al mismo tiempo y nunca solamente como medio”, KANT, I., Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Santillana, Madrid, 1996, pág. 50. Ver también SPAEMANN, Robert, Personas, Acerca de la distinción entre alguien y algo, Eunsa, Pamplona, 2000.

⁷ Fallos, 316:479 (1993). También el Dr. Petracchi en su disidencia en el caso Montalvo sostiene que nuestra Ley Fundamental “prohíbe utilizar a las personas como meros instrumentos para alcanzar objetivos públicos que se reputan socialmente valiosos, desconociendo así que ellas constituyen fines en sí mismas”, Fallos, 313:1333 (1990).

⁸ Fallos, 327:3753 (2004).

⁹ Señala en este sentido el art. 6° de la Declaración Universal: “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

fundamento mismo de esos derechos. Es un “por qué” definitivo y último, más que un “qué” específico y concreto, más allá de que algunos derechos como la prohibición de la esclavitud y de la tortura y el respeto a la vida de todo ser humano, guardan con ella una estrecha proximidad.

La dignidad humana no es por tanto un concepto jurídico vago e indeterminado. Él está incorporado a los textos constitucionales, convencionales y legales y se acude a él con frecuencia en las decisiones jurisprudenciales nacionales e internacionales. Es fundamento y fuente de derechos y obligaciones y de él se derivan la trascendental distinción jurídica entre personas y cosas.

El redescubrimiento y enriquecimiento del concepto de persona humana y de su eminente dignidad es tal vez el legado filosófico, político y jurídico más valioso que nos ha dejado la segunda parte del siglo XX. Hoy tenemos una concepción y una visión de la persona humana y de su dignidad como nunca antes en la historia humana. Su progresivo y coherente desarrollo, asumiendo todas sus consecuencias políticas, sociales, culturales y jurídicas, es el gran desafío que tenemos por delante mientras transitamos el comienzo de este segundo milenio.

Si tenemos esta visión tan rica e intensa de la dignidad humana, sólo podemos concebir el poder, el poder político y todo poder, en términos de participación y de servicio. “Nunca olvidemos que el verdadero poder es el servicio”, recordaba el Papa Francisco cuando iniciaba su Pontificado, aquel inolvidable 19 de marzo de 2013. De ese modo, el primer Papa americano proponía para sí y para todos los hombres de buena voluntad la concepción del poder como servicio a los demás, no como acto de dominación o situación de privilegio.

El poder es una realidad humana que ha acompañado la historia humana desde sus comienzos y estará presente hasta el final. La cratología o ciencia del poder y las distintas corrientes filosóficas han indagado sobre su naturaleza, sentido, legitimidad, límites, secretos y peligros.

En una primera aproximación podríamos señalar que el poder político puede ser visto como un mal absoluto, como un mal necesario o como un bien. A la primera postura parecen adherir las corrientes anarquistas que pretenden la eliminación de todo poder, al que consideran la fuente de muchos males humanos. Quienes lo ven como un mal necesario, lo conciben como una estructura de dominación inevitable

que amenaza la dignidad y el libre y pleno despliegue de la persona humana y que aparece camuflado y justificado en “pseudo” razones morales y jurídicas, siempre sospechadas de ser falsas, aparentes y tramposas. Quienes lo consideran un bien, recuerdan que toda organización social requiere de un gobierno, de alguien que coordine y dirija las acciones comunitarias, fije el rumbo a seguir, solucione los inevitables problemas y conflictos de la vida social, hable y decida en nombre del grupo y recree permanentemente su unidad.

Personalmente, considero que el poder es un bien, pero un bien, bien peligroso. Se parece a la energía atómica, algo muy bueno en sí, capaz de contribuir positivamente a las necesidades que plantea la vida humana, pero que tiene necesidad de cuidados especiales porque tiende al desborde y al descontrol¹⁰. La realidad del poder aparece a veces como algo temible y peligroso, capaz de amenazar esa igual dignidad de la persona humana, pilar de todo el orden político y jurídico¹¹. Como afirmara en su momento Lord Acton “*el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente*”. Incluso hay autores, como Loewenstein, que ponen de manifiesto un cierto componente “demoníaco” del poder¹².

La ley del mando y la obediencia, la regla del poder, es inexorable, inevitable, de cumplimiento necesario, pero se trata de humanizarla, civilizarla, racionalizarla, juridizarla. Con esta finalidad ha surgido el Derecho Constitucional, que se propone someter a reglas, principios y procedimientos jurídicos el proceso político, es decir, la lucha por la obtención del poder público y su ejercicio desde el gobierno. En este sentido el constitucionalismo, con su propuesta de un poder efectivo pero limitado, temporario, distribuido, controlado, equilibrado por contrapoderes institucionales y sociales y sujeto al Derecho, representa una de las mejores tradiciones que han surgido en Occidente a lo largo de toda su historia. Este ejercicio del poder político limitado, sujeto al Derecho y en el que está previsto la participación ciudadana es el

¹⁰ Afirma Alexander HAMILTON en El Federalista: “Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles al gobierno, ni externos ni internos. Al organizar un gobierno que será administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad radica en que primero se debe permitir al gobierno controlar a los gobernados, y, en segundo lugar, obligará a controlarse a sí mismo”.

¹¹ “El poder –todos los poderes, sean públicos o privados- tienden en efecto, ineludiblemente a acumularse en forma absoluta y a liberarse del derecho”, FERRAJOLI, Luigi, El garantismo y la filosofía del Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, pág. 121.

¹² LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, 1976, pág. 28.

más acorde con el principio de la igual e inviolable dignidad de la persona humana, el único que se puede considerar hoy ética y jurídicamente legítimo.

A la hora de señalar porque el poder resulta un bien, bien peligroso, puede señalarse las siguientes cuatro razones:

1) el ejercicio del poder tiende casi naturalmente a excederse, a desbordarse, a sobrepasar sus límites, a no respetar los cauces previstos, como lo muestra la historia y la realidad de todos los tiempos;

2) el poder corre el riesgo de ser utilizado para fines distintos de aquellos a los que está previsto y, especialmente, tiende a ser utilizado en beneficio propio, para favorecer los propios intereses personales, grupales o sectoriales y no al bien común, que es su norte y la única fuente de su legitimidad. El desvío de poder es una amenaza latente en todo ejercicio del mando;

3) el poder, la lucha por obtenerlo y ejercerlo, genera naturales e inevitables conflictos que alteran la vida personal y social. Todo mando genera naturales resistencia, disputas, surgimiento de contrapoderes que intentan limitarlo y/o anularlo, con el consecuente y casi inevitable nacimiento de problemas y conflictos de diversa intensidad y modos de solución;

4) el poder genera adicción, quien lo ejerce está sometido a la fuerte atracción de seguir ejerciéndolo de modo permanente. Se puede hablar de una “libido dominandi” que ejerce una fuerza de atracción que puede parecer muchas veces irresistible para quienes lo ostentan, alterando la conducta y el comportamiento de las personas. En el altar del poder y con tal de conquistarlo o mantenerlo, muchas personas inmolan allí su salud, su familia, sus convicciones más profundas. Se puede hablar de una adictocracia, de una patocracia y de una filioocracia que explican muchas acciones en la historia humana.

¿Qué consecuencias y manifestaciones prácticas tiene la concepción del poder como servicio? Pienso que se pueden señalar, al menos, las siguientes:

1) prioridad y primacía de la gente sobre aquel que gobierna, de los gobernados sobre el gobernante: la gente no está en función de quien manda, sino que quien ejerce la autoridad está al servicio de las personas dirigidas;

2) el poder es visto como “auctoritas” y no como mera “potestas”. La autoridad requiere de una ascendencia natural lograda en base a las virtudes y valores de quien

manda y no estar basada en la mera fuerza, simplemente en las atribuciones y potestades que le fueron atribuidas;

3) el ejercicio del poder es moderado, sujeto a límites, reglas y procedimientos. Se busca instaurar una cultura de la participación y el diálogo de todos los miembros de la organización y de quienes pueden estar afectados por las decisiones que se adopten¹³. Se respeta el principio de subsidiariedad que señala que las comunidades mayores no han de entrometerse injustificadamente en los ámbitos propios de los grupos menores y del que corresponde a cada una de las personas;

4) hay una natural cercanía con la gente y no una búsqueda de aislamiento y encierro, que genera distancia entre la autoridad y quienes son gobernados;

5) el ejercicio del poder no acarrea privilegios desmedidos. Hay una fuerte conciencia de igualdad democrática basada en la común dignidad de todos. La autoridad no se siente dueña del poder, ni merecedora de tratos o beneficios injustificados;

6) quien ejerce el poder como servicio destaca por ser quien más intensamente atiende y vela por lo común, por lo de todos, sacrificando lo personal y estando para lo que el bien común del grupo social requiera en cada momento;

7) el poder ejercido como servicio genera una natural actitud de alegría y cordialidad en quien lo ejerce.

En el inicio de este año académico quería compartir con ustedes estas reflexiones para que ellas iluminen e inspiren la trascendente labor diaria que tienen encomendada y que tanto admiro.

¹³ Afirmaba el Papa Francisco en el encuentro con la clase dirigente durante su reciente viaje a Brasil: “termino indicando lo que considero fundamental para afrontar el presente: el diálogo constructivo. Entre la indiferencia egoísta y la protesta violenta, siempre hay una opción posible: el diálogo. El diálogo entre las generaciones, el diálogo con el pueblo, la capacidad de dar y recibir, permaneciendo abiertos a la verdad. Un país crece cuando sus diversas riquezas culturales dialogan de manera constructiva: la cultura popular, universitaria, juvenil, la cultura artística y tecnológica, la cultura económica, de la familia y de los medios de comunicación”.