

LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLITICO

* Jaime Bermúdez

* Estudiante Departamento de Derecho Público Universidad Pontificia Bolivariana.

ANOTACIONES PRELIMINARES

1. En un principio consideramos oportuno titular este trabajo LA LEGITIMIDAD DEL PODER Y LA EFICACIA DEL DERECHO o algo similar, pero al avanzar en nuestra investigación nos pareció inapropiado ya que el concepto de legitimidad implica necesariamente una referencia al Derecho y a su eficacia. No se puede hablar de legitimidad del poder sin hacer referencia al Derecho como expresión del poder mismo, puesto que de una parte, en la legitimidad del poder está presente una nota importante del Derecho; y de otra, porque el aspecto de la eficacia de la norma no puede plantearse en forma aislada: el que el pueblo acepte una ley no está desprovisto de relación con el hecho de que esa ley se presente como vehículo de unos valores -esfera de la legitimidad_ y, a su vez, como un precepto jurídico válido -nivel de legitimidad-.

2. Es necesario tener en cuenta que cuando aquí hablamos del Derecho, estamos haciendo referencia a su dimensión social, es decir, a la incidencia real y efectiva que producen las normas en una sociedad determinada.

Esto obedece en último término a que consideramos necesario replantear la concepción generalizada que se tiene acerca del Derecho, puesto que normalmente se cree que éste se agota en el conjunto de normas promulgadas debidamente por el legislador. Desde luego, la

dimensión social del Derecho no es todo el Derecho pero sí es quizá su dimensión más importante, ya que el Derecho es una disciplina práctica que busca "hacer hacer" algo y, por lo tanto, debe entonces ser definido por su incidencia o su "hacer hacer" real y no por los pasos técnicos previos a esta incidencia. Las reglas escritas expedidas por órganos competentes son un medio jurídico, en el sentido de que permiten esclarecer una realidad, sin que todo esté dicho en la idea que estas expresan. El texto sancionado y promulgado debe ser entendido como un mecanismo de formación del Derecho y no como una instancia de consolidación (1). No hay que olvidar que el Derecho es algo más que un conjunto de normas promulgadas: es el misterioso nexo de unión entre la razón y la conducta de los hombres en una colectividad.

En este mismo sentido Ross sostiene que la realidad del Derecho debe encontrarse en la incidencia de las normas sobre la comunidad de jueces, determinada por la aceptación psicológica de su obligatoriedad y por la aplicación efectiva de dichas normas en la sentencia. Sin embargo, la realidad del Derecho tampoco se reduce a este ámbito, puesto que en la generalidad de los casos las normas inciden sobre la conducta de los ciudadanos, ya que son consideradas como vinculantes, sin que sea necesario llegar a una instancia jurisdiccional.

Así, por ejemplo, no sería lógico que si se nos preguntara cuál es la Constitución Política de un determinado país respondiésemos que aquella que fue expedida debidamente por el Constituyente y que consta de un número determinado de artículos, por cuanto que la Constitución real, aquella que incide efectivamente en el comportamiento de las personas, se compone tanto de las normas escritas como de aquellas que se hallan fuera del texto (2).

Ahora bien, el Derecho en su dimensión social implica necesariamente el respeto a las exigencias de la realidad destinataria de lo jurídico, la realidad social. Ello conlleva, en primer lugar, el reconocimiento de la persona humana como el valor central, origen y límite del Derecho mismo. (Esto explica, en parte, la importancia creciente de la teoría de los Derechos Humanos); y en segundo lugar, el consenso del grupo social sobre las normas que lo han de regir (3).

Como se verá en el transcurso de este trabajo, el problema de la legitimidad está estrechamente unido al de la justicia, lo cual es lógico si, como se dijo, la relación LEGITIMIDAD-DERECHO se presenta como ineludible.

3. Los factores reales del poder político son innumerables y, no obstante que algunos son comunes a todos los sistemas sociales, varían conforme a las circunstancias de lugar y tiempo. Pero si se quiere fundar el poder en un factor racional, que a la vez le otorgue la legitimidad necesaria para lograr su eficacia y su permanencia, entonces es indispensable hablar del Derecho como el instrumento idóneo por excelencia para lograrlo.

Es indudable que referirse al problema de la legitimidad desde una perspectiva netamente jurídica conlleva una reducción, que deja en un segundo plano otros aspectos fundamentales en las relaciones de poder que inciden en la legitimidad del mismo. Pero lo hacemos deliberadamente porque urge en la actualidad llevar a cabo cualquier intento por racionalizar el poder de acuerdo a las exigencias y necesidades de la comunidad sobre la cual se ejerce.

4. Al hacer mención en este trabajo al término Gobierno entendemos por este el conjunto de órganos públicos, unipersonales y corporativos, de los cuales dependen las decisiones que tienen de alguna forma carácter imperativo y vinculante. No es pues sólo el titular de la rama ejecutiva y administrativa del Estado, sino que comprende también todas las demás autoridades públicas, sean legislativas o jurisdiccionales, nacionales o locales, de elección popular o designadas, etc. La razón de esta precisión estriba en que la legitimidad del poder no se limita exclusivamente a lo que comúnmente se entiende por gobierno; por el contrario, es mucho más amplia. Cuando se pone en duda la legitimidad de un "Gobierno", ordinariamente se pone en duda todo un sistema. Así por ejemplo, cuando se considera que alguna norma expedida por el Legislador -ordinario o extraordinario- no es legítima, la aplicación de dicha norma por parte de los órganos jurisdiccionales será considerado igualmente ilegítima, más aún si se trata de un Estado de Derecho en el cual las decisiones de los tribunales, considerados independientes, son garantía del sistema. Este es más claro en el proceso constitucional, el cual no es simplemente un proceso jurídico sino que además es un proceso político (4). Por ello el

grado de legitimidad de un Tribunal Constitucional es fundamental, no sólo para garantizar la efectividad de sus sentencias sino, además para resistir con éxito los ataques y desafíos de las fuerzas sociales inconformes con su comportamiento. Cuando un Tribunal Constitucional sea considerado ilegítimo por grupos políticamente fuertes su capacidad de supervivencia en momentos de crisis se verá afectada. El caso colombiano es un ejemplo muy ilustrativo.

Lo que sucede es que, por lo general, es más fácil determinar la legitimidad o ilegitimidad del ejercicio del poder por parte de las corporaciones públicas representativas, ya que no gozan de una total independencia sino que por el contrario están sujetas a la aprobación expresa o tácita de sus electores; esta sujeción es mucho mayor, como es lógico, en aquellos sistemas en los que existe la revocatoria del mandato.

I. LA LEGITIMIDAD DEL PODER POLITICO

En realidad el problema de la legitimidad no aparece en el discurso político de modo permanente, al menos de manera patente y expresa. Suele presentarse en momentos de crisis institucional, en los que se pretende cambiar la ley actual por una nueva. Diríamos que acompaña a toda pretensión revolucionaria. Se acude al término legítimo para designar lo que uno cree que es justo aunque no haya sido plasmado en la ley (5). Esto permite entender por qué en los regímenes políticos débiles -aquellos en los que se duda de su legitimidad- en cada consulta electoral lo que se pone en juego no es una orientación política o un nombramiento de representantes: es la norma fundamental del Estado e incluso su existencia misma.

Históricamente la discusión surgió con ciertos rasgos dialécticos, a partir de la Revolución Francesa. A la legalidad existente entonces, luego de ser destronada la dinastía borbónica, se contrapuso la ilegitimidad del gobierno de los jacobinos. Luego de la caída de Napoleón y la restauración de las dinastías europeas esta contraposición (LEGITIMIDAD-LEGALIDAD) se generalizó. Esto dio lugar a que, incluso en la actualidad, se le de una nueva utilización a la idea de legitimidad: como justificación para impugnar la legalidad, generalmente por faltar a la legalidad el apoyo popular plebiscitario (6). Igualmente suele cifrarse hoy la legitimidad en la obediencia voluntaria, al menos mayoritaria, de la masa de los súbditos,

y sólo se considera como ilegítimo el poder que, aún siendo actual y eficaz, parece rechazado por la voluntad de los ciudadanos e impuesto únicamente por la fuerza de un gobierno opresor (7).

A. Aproximación al concepto de legitimidad

Para comenzar se puede decir que un gobierno es legítimo cuando cuenta con una aceptación tal por parte de los ciudadanos, que es indiscutido (8). También hablamos de un gobierno legítimo como aquel al que se debe una obediencia fuera de discusiones, al que se acata mediante un consentimiento incondicional, aún tácito (9). Sin embargo con lo anterior no hemos dicho nada todavía, ni hemos resuelto el asunto, entre otras razones porque si se observa con un poco de detenimiento, son aproximaciones en cierta medida contradictorias, ya que en la primera la legitimidad se funda en el consenso de los gobernados, mientras que en la segunda el consenso es secundario pues lo que prima es el deber de obediencia a un poder que viene de "arriba" y de "antes", si utilizamos las expresiones de López-Amo.

Como se ve es un problema complejo que se resuelve, en último término, dependiendo de cuál se considera que es o debe ser el principio en el que se asienta la legitimidad. Y esto es algo que no puede ser precisado en abstracto puesto que el principio (o los principios) sobre el que se funda la legitimidad es en cierta medida circunstancial, pues depende del contexto histórico, de las relaciones sociales, del desarrollo económico, de la cultura política, etc. Es decir, no se trata de determinar cuál es el mejor de los principios, para todos los casos, sino en qué consiste el principio; lo cual no se opone a que se pretenda buscar un principio legítimamente en unas circunstancias bien precisas y por un tiempo determinado. En este punto Passerin D'entrèves es muy claro: "no reviste una importancia particular el hecho de que la legitimación del poder debe buscarse en su institución divina o bien en una determinación humana consciente, en el culto al pasado o en un cálculo utilitarista, en el derecho a la sangre o en el consenso popular: lo que interesa es el recurso a un determinado principio (o a un conjunto de principios)- a una ideología particular como se dice actualmente- para justificar, exigir o contestar el respeto debido al detentador o a los detentadores del poder (10).

I. La continuidad histórica

Para algunos autores, como Rafael María de Balbin, el fundamento de toda legitimidad consiste "en el ejercicio y la transmisión del poder dentro de respeto de unos ciertos principios y reglas que están consagrados históricamente y en los que se ha cristalizado el consentimiento tácito, pero completo de los súbditos" (11).

López-Amo parte del mismo principio: "el poder viene de "arriba", pero viene también de "antes". No hay legitimidad posible sin continuidad histórica. El poder, sea de quien sea, debe estar limitado por una serie de instituciones, y no lo estará si estas son criaturas del poder, como ocurre en la democracia y en la dictadura. Para que el poder sea a la vez superior (independiente) y limitado, tiene que ser creación del pueblo a través de la historia, fuente y producto del Derecho a un mismo tiempo" (12).

La conclusión a la que llegan estos autores, es producto de un análisis histórico serio y documentado que deja mucho en qué pensar con respecto a la legitimidad actual, la cual parte de un principio democrático que en ocasiones, como lo veremos más adelante, conlleva a confundir la legitimidad con la mera legitimidad. Sin embargo, López-Amo reconoce el principio democrático de legitimidad -sin que ello implique sostener que sea el mejor- como el único principio (al menos teóricamente) viable hoy día. Lo que pasa es que en realidad sólo unas pocas democracias realizaron esa idea. Se trata de Suiza, Inglaterra y los Estados Unidos (13).

Pero su legitimidad se explica y obedece "no a la bondad universal de un principio de gobierno, sino a la fidelidad a la continuidad histórica de cada país" (14). Y más adelante continúa: "en todas sus transformaciones no rompieron los principios superiores y anteriores de una constitución histórica. A consecuencia de ello, la voluntad del pueblo está limitada por otros poderes que no son creación actual suya" (15). Es cierto - sostiene el autor- que en estas democracias hay un acuerdo unánime en la mentalidad de los ciudadanos, pero, hay algo más: los trazos fundamentales de la constitución (escrita o no escrita) están por encima de la voluntad actual de los ciudadanos. Son anteriores a ella y no se someten a su aprobación, sino que exigen su obediencia. Por ello a nadie se le

ocurrirá hacer de Suiza un estado unitario ni de Inglaterra una república, a pesar de que ambas transformaciones puedan cumplirse. Pero estas u otras deberán ser el resultado de una evolución histórica y no de la decisión repentina de un plebiscito.

En los siglos anteriores, la legitimidad monárquica era fundamental en Europa; al menos era el único principio de legitimidad existente. No se trataba simplemente del asalto al poder del más fuerte, de su endiosamiento y luego del deslumbramiento de los súbditos. En realidad existía lo que podríamos llamar una profunda conciencia jurídica, proveniente del derecho germánico en el cual el Todo es antes que las partes, el interés de los individuos está siempre integrado en el de un cuerpo superior. El Derecho es pues, superior al órgano legislativo, no es producto de la voluntad sino de la tradición. Las distintas instituciones políticas y sociales están encuadradas dentro de ese Derecho, sin que ninguna de ellas lo domine. El Derecho del pueblo engloba el poder real, el de la asamblea, el de los distintos príncipes, y los limita. Es el pueblo como un todo histórico el fundamento último del Derecho.

En realidad y pese a todo -sostiene este autor- las monarquías europeas del siglo XVIII eran legítimas; la francesa también lo era. Lo que pasa es que a las reformas necesarias para entonces, se debió llegar sin recurrir a la violencia como se venía haciendo. Así habían surgido los parlamentos en la Edad Media.

No se puede decir que los cambios se lograrían de repente y sin resistencia; sin duda hubiera costado tiempo, pero las conquistas del tercer estado hubieran sido firmes y, sobre todo, legítimas. Los ingleses, por ejemplo, supieron hacer revoluciones que no atacaron el principio de legitimidad.

En Francia, por el contrario, la legitimidad monárquica se vino abajo con la Revolución, una vez proclamada la doctrina de la soberanía popular. Para López-Amo, no fue la revuelta popular incontenible quien derribó con estrépito a un gobierno teóricamente legítimo sino la ruptura del principio de legitimidad por el golpe constitucional del tercer estado quien llamó la revolución (16).

Con respecto a lo anterior es necesario hacer algunas anotaciones. En primer lugar se parte de una concepción de la Historia muy particular, puesto que se cree que los cambios históricos intempestivos fuerzan la revolución social del tal manera que desestabilizan la sociedad en la que ocurren. Esta concepción nos recuerda tal vez a Burke y por tanto de alguna forma a Hegel, lo mismo que a La Salle. Sin embargo consideramos que, sin dejar de tomar una postura crítica ante ciertos acontecimientos históricos, la Historia de los pueblos se compone tanto de los hechos que suceden "armoniosamente" como de aquellos que aparecen en forma "improvista", y que en los dos casos es posible hallar una explicación. Así, entonces, diríamos que la historia política francesa de los últimos siglos se explica de acuerdo a la dialéctica de sus pensadores mientras que la historia política inglesa se explica de acuerdo a la tradición de sus instituciones.

En segundo lugar, sin olvidar lo dicho anteriormente, es importante detenerse en el estudio de la sociedad francesa de finales del siglo XVIII. Es cierto que las ideas que precedieron a la Revolución fueron fruto de algunos pensadores representativos y que en cierta medida no se ajustaban a la mentalidad de la generalidad de los ciudadanos franceses, quienes se encontraban hasta entonces al margen de cualquier actividad política. Pero la movilidad social que se venía gestando en los últimos años como consecuencia de la industrialización -y que poco a poco dio lugar a que nuevos estratos de la sociedad tomaran un papel activo, también en el acontecer político- debía acabar en una forma de participación más directa que la existente durante el Antiguo Régimen. Este es un punto abierto de discusión que no es susceptible de ser analizado a la ligera pero que, a la vez, sobrepasa el objeto del presente estudio.

2. La obediencia como un hecho

Desde otra perspectiva distinta, propia de la Ciencia Política actual, la legitimidad se presenta como un dato que se extrae del efectivo acatamiento del ordenamiento jurídico, es decir, de la obediencia por parte de los ciudadanos. Si en una sociedad se cumple con lo prescrito por el legislador, entonces nos encontramos frente a un gobierno legítimo; o mejor, un gobierno es legítimo en la medida en que se obedecen sus normas. La razón por la cual se obedece no debe buscarse más allá de lo fáctico.

Así, por ejemplo, para Ferrero (17) el punto de partida es el famoso estado de naturaleza del hombre, similar al de los animales salvajes, en el cual se impone el más fuerte, el mejor dotado para el gobierno, el más ambicioso o el más emprendedor y que tiene necesidad de afirmar su superioridad poniéndose a la cabeza de la masa. Ese es el momento en el cual se produce la diferenciación entre gobernantes y gobernados. Únicamente la fuerza garantiza la sujeción, y por ende el miedo es permanente tanto en los gobernantes que temen perder el poder -por lo cual aumentan la fuerza-, como en los gobernados que lo padecen.

El miedo desaparece cuando se produce un acuerdo, al menos tácito, entre gobernantes y gobernados. Sólo entonces el poder se legitima. Se acepta porque está ahí. Se trata de un convencionalismo frágil y limitado, parcialmente justo y parcialmente razonable. Por sí mismo no tiene motivos para imponerse, pero como ha sido aceptado por todos, suprime el miedo y hace que los gobernados no duden de su obligación de obedecer. Más que un valor racional o jurídico, diríase que tiene una virtud mágica.

Otra perspectiva muy particular, fundada en un criterio algo más jurídico y racional, es la de Bobbio, quien distingue entre la legitimidad del título para realizar un acto, de la cual depende la justicia del acto mismo, y la legitimidad del procedimiento para realizarlo, la cual determina su validez. Pero este profesor italiano, en último término identifica la legitimidad del poder con su efectividad, así como la legalidad con la eficacia de la regla a la que se acomoda el acto. En efecto, partiendo de la relación existente entre poder y norma, nos encontramos con que la norma suprema que viene a legitimar el poder supremo depende a su vez de ese poder -constituido por la misma norma-, y se concluye que la legitimidad depende de la efectividad del poder, a la vez que le presta su título, en tanto la eficacia de las normas constituyen la base de la legalidad a la que debe ajustarse el ejercicio de aquel poder.

Un aporte similar, que presupone la relación LEGITIMIDAD-DE-DERECHO mencionada al comienzo de este trabajo, es aquella que explica el Derecho, en última instancia, con base en la efectividad del poder. Los niveles explicativos se presentan así: el Derecho se explica por su vigencia, su vigencia se explica por su obligatoriedad, su obligatoriedad

se explica por una creencia interna y por último, esta creencia interna se explica por la efectividad del poder (18).

No obstante el valor innegable de estas afirmaciones, puesto que entrañan un cierto realismo, es necesario anotar que la concepción de un poder legislador que se autolegitima por el simple hecho de la eficacia, no hace más que eludir el problema teórico de la legitimidad.

Finalmente, no se puede pasar por alto la Fuerza como un elemento de poder que hace, en cierta forma, efectiva la obediencia. Si se parte de la base de que el grado de obediencia a las normas es el que nos permite determinar el grado de legitimidad, entonces sería lógico afirmar que la fuerza es un instrumento indispensable para conservar la legitimidad porque con ella se garantiza dicha obediencia. Pero un planteamiento de esta naturaleza desconocería un presupuesto de la legitimidad: el que las normas sean consideradas como obligatorias. La obediencia sin más no da razón de la legitimidad, por cuanto que se puede obedecer en virtud de innumerables motivos distintos al consenso o a la aceptación de dichas normas como obligatorias. En ocasiones se obedece por el temor a una determinada sanción, por una costumbre que no se quiere abandonar, por un hábito inconsciente, y también por una fuerza que se impone.

La fuerza no otorga legitimidad. Por el contrario, cuando se recurre a ella es porque de alguna manera se teme por la ausencia de legitimidad (aunque no en todos los casos puesto que el poder legítimo se sirve también de la fuerza sin que por ello deje de tener esa calidad). La fuerza tan sólo está en condiciones de asegurar la persistencia a las normas en la medida en que sea ejercida o constituya una amenaza eficaz. En la fuerza -como dice Radbruch- se puede fundar tal vez la necesidad, nunca un deber y una validez (19).

No es posible hablar de auténtica obediencia si no se fundamenta en una cierta adhesión, en una aceptación de algo que no es la fuerza; en todo caso la fuerza se acepta por cualquier razón -el miedo, la imposibilidad de superarla, etc.-, pero para suscitar la adhesión es necesaria una llamada a valores que puedan persuadir, que puedan convencer y no sólo vencer o imponerse como lo hace la naturaleza -las razones de fuerza mayor-. No se trata de la obligación en un sentido meramente fáctico, como una condición, como resultado de una imposición: es una obliga-

ción que de alguna forma, alcanza a la conciencia, y está claro que eso no puede derivar simplemente de la fuerza porque la fuerza sólo impone aquello a cuya realización puede costear por sí misma. Se necesitaría una actuación continua de la coacción para el cumplimiento de todos y cada uno de los preceptos jurídicos, de las diferentes normas que se acatan a lo largo del día, y es evidente que esto no es así. Hasta el mismo Maquiavelo era consciente de ello (20). Esa adhesión mínima indispensable se logra mediante la persuasión, que puede dar lugar a una legitimidad real o a una falsa legitimidad, alcanzada esta a través de los distintos medios de manipulación. Con respecto a esto último, es llamativa la proliferación de centros especializados en desinformación, propios de regímenes totalitarios en los cuales la fuerza constituye el elemento de poder por excelencia, que permiten presentar una información tendiente a lograr una cierta adhesión a sus políticas, ya sea mediante el descrédito de los estados opositores o la "justificación" de sus propias actuaciones.

3. Perspectivas clásicas

Uno de los principales expositores de la llamada doctrina tradicional es Suárez, para quien el poder viene de Dios, y de Dios lo reciben las autoridades civiles. Pero este origen divino es remoto. El origen próximo de todo poder está en la propia comunidad política, que mediante su consentimiento expreso o tácito, crea los órganos para su ejercicio. Hay por tanto, un sujeto primario y radical (el pueblo, la nación) y un sujeto secundario y formal (el soberano, monarca o asamblea aristocrática). La comunidad o el pueblo viene a ser el intermedio entre Dios, fuente de todo poder, y el príncipe, encarnación de la autoridad.

Pero varios siglos antes que Suárez, Cicerón había realizado un planteamiento de corte iusnaturalista en el que se niega el carácter de ley a la que no se adecúe a la justicia. Sin embargo alude también al consenso en forma sugestiva. Ciertamente no hay más ley que la ley justa, cuyo criterio fundamental es la naturaleza; ahora bien, existen ciertas normas que el pueblo crea y que tienen el carácter de ley (ley positiva), sujetas al cambio, y que son consideradas como tales precisamente por el hecho de que el pueblo que las crea las acepta como tales. Es el consenso el elemento de primera importancia en el orden jurídico, debiendo distinguir dos niveles:

- El primero es el *iuris consensus*, que remite a la vinculación ley-justicia, en el sentido de que existen límites objetivos previos a la elaboración de la ley, que en el caso de la Democracia es el consenso, de tal manera que sin justicia no hay auténtica República ni Democracia posible.
- El segundo es el *favore*, que viene dado por la aceptación popular de una ley positiva (por lo tanto variable).

Como se ve, si bien el consenso es un elemento importante, ello no quiere decir que Cicerón admita lo que podríamos denominar la legitimidad democrática puesto que "es absurdo pensar que sea justo todo lo determinado por las costumbres y leyes de los pueblos" (21); ya que si van en contra de la naturaleza humana dejan de ser leyes.

Como es bien sabido por todos la doctrina del Derecho Natural se encuentra desplazada en la actualidad, a pesar de los distintos intentos realizados por revitalizarla, especialmente en la época de la posguerra y por algunos autores contemporáneos (22). Sin embargo, a la hora de hablar de la legitimidad juega un papel preponderante debido a que permite poner en tela de juicio el principio por el cual sólo es legítimo el poder -y por lo tanto la ley- que cuenta con el consenso popular, sin importar las consecuencias que acarree para la comunidad misma o para cualquier otro grupo social. Si, como se dijo en un comienzo, la legitimidad se ha de fundar en un principio racional, para lo cual se recurre al Derecho, es necesario esclarecer si dicha racionalidad se limita a la aceptación por parte de los gobernados o si comprende una instancia superior. Pero este interrogante lo procuraremos resolver más adelante.

4. La legalidad

En este lugar, nuestro punto de partida está constituido por las doctrinas de Kelsen y de otros positivistas. Para Kelsen la validez de una norma está determinada por el propio ordenamiento jurídico al que pertenece, lo cual le otorga el carácter de obligatoria. Decir que una norma es válida, no es otra cosa que decir que los individuos deben comportarse como dicha norma lo establece. Para Kelsen, entonces, la existencia misma del Derecho -su legalidad- es su legitimidad. En el mismo sentido, Santi Romano, perteneciente a la teoría institucional, asegura que hablar

de un ordenamiento jurídico ilegítimo es una contradicción, porque su existencia y su legitimidad son una misma cosa. De otra parte, no hay que olvidar que el contenido de la ley y de las normas sobrepasa el campo de lo jurídico, de lo que se desprende un relativismo evidente.

Pero Weber piensa diferente: "Si se priva al concepto de ley de toda relación de contenido con la razón y la justicia, conservándose al mismo tiempo el Estado legislativo con el concepto de legalidad que le es específico, el cual concentra en la ley toda la majestad y la dignidad del Estado, entonces toda ordenanza de cualquier especie, todo mandato y toda disposición ..., puede hacerse legal" (23).

Habiendo encontrado en Weber una instancia superior a la mera legalidad para poder determinar cuándo estamos frente a un poder legítimo, resulta forzoso continuar con él. En la clasificación que hace al hablar de las formas de legitimidad hallamos la que denomina legitimidad racional en la cual hay una remisión a la legalidad. Pero, según el autor, se deben observar otros dos aspectos:

- En primer lugar, la importancia de la noción de soberanía popular (inferida de la legalidad). La norma se legitima por su conformidad con la ley, fuente del Derecho por excelencia, y expresión de la voluntad soberana.
- En segundo lugar, la racionalidad de dicha legitimidad, ya que todo Derecho es estatuido de forma racional, con arreglo a fines y/o a valores; y porque la legitimidad legal, a diferencia de la carismática o tradicional, se basa en la existencia de unos principios jurídicos que se establecen conforme a un procedimiento previo.

Aquí se entrevé ya que la legalidad, bajo los supuestos anteriores y sin otros matices, es equivalente al principio democrático de legitimidad. La conciencia de obligatoriedad de las normas proviene de que son considerados como la expresión suprema y decisiva de la voluntad común. A estas normas son reducibles todas las demás funciones, competentes y esferas de la actividad de dominio público. En un Estado en el que la legitimidad del poder está dada por el principio democrático "imperan las leyes", no los hombres ni las autoridades. Schmitt habla de "Estado legislativo", cuya justificación está en la legalidad general de

todo el ejercicio del poder estatal. "La justificación específica del poder coercitivo del Estado es la legalidad" (24).

Ahora bien, la posibilidad de un "gobierno de todos" como ideal de la legitimidad democrática en los estados contemporáneos ha sido descartada y se ha acogido un criterio técnico: las mayorías. Y esto acarrea grandes inconvenientes desde la perspectiva que venimos analizando. Es el mismo Schmitt quien discute el criterio de las mayorías como un factor de legitimidad, pues sólo puede ser admitido cuando se presupone la homogeneidad sustancial de todo el pueblo (por lo cual se considera que todos los ciudadanos quieren esencialmente lo mismo); pero sobre todo porque "la falta de contenido de la mera estadística de las mayorías quita a la legalidad toda fuerza de convicción; la neutralidad, es ante todo, neutralidad frente a la distinción entre lo justo y lo injusto" (25). De nuevo nos encontramos con que la legitimidad no se puede reducir sólo a la legalidad como expresión de la mayoría a través de las formas previamente establecidas.

La historia resulta también en este punto alexionadora. Hitler contó en varias ocasiones con un apoyo popular plebiscitario constitucional y aplastante, pero a nadie se le ocurriría sostener que se trataba de un régimen legítimo, no obstante su legalidad.

B. Otros aspectos importantes acerca de la legitimidad

1. Por lo dicho hasta este momento es posible tener una noción aproximativa acerca de la legitimidad, pero aún queda abierta la discusión con respecto a cuál de los principios en que se suele fundar conviene acoger o si, por el contrario, de todos ellos conjuntamente, depende la existencia de un gobierno legítimo.

Si retomamos la noción primera que dimos del poder legítimo, como aquel que es acatado por los gobernados sin discusiones en virtud de que consideran que obedecer sus decisiones es una obligación, nos encontramos con que el principio sobre el que se funda la legitimidad no puede ser absoluto ni exclusivo, aunque históricamente se presenten casos en los que se acoge preponderantemente uno u otro. Tanto la continuidad histórica como la legalidad influyen sobre la manera de considerar un gobierno como legítimo o ilegítimo. Es cierto que la primera -la conti-

nidad histórica- jugaba un papel más determinante desde hace un par de siglos para atrás; y que la legalidad en realidad sólo se consideró necesaria a partir del auge del movimiento constitucionalista clásico, pero es claro que en la actualidad son dos principios que no se pueden desconocer. Lo mismo ocurre con las doctrinas clásicas y con la obediencia como un hecho puesto que con cierta frecuencia se recurre a la "naturaleza humana" como una instancia inquebrantable por el poder y el Derecho, lo que permite establecer un límite a uno y otro. De alguna manera, como ya se dijo, esto explica el auge que tienen en la actualidad los Derechos Humanos, al menos formalmente. Acerca de la obediencia como un hecho, diríamos que permite aproximarse al efectivo ejercicio del poder que se traduce en lograr la obediencia por parte de los ciudadanos. La legitimidad debe implicar también la obediencia puesto que si no se obedecen las normas es porque en cierta forma se ha puesto en entredicho la legitimidad. Lo que pasa es que de la obediencia no se puede inferir sin más la legitimidad, ya que se puede obedecer en virtud de una diversidad de factores.

Así las cosas nos encontramos con que la legitimidad se apoya en una gama de principios, que varían en cuanto al grado de incidencia según las circunstancias específicas en las que se ejerce el poder. Pero además existen algunos otros factores que entran en juego y que favorecen la legitimidad, como la ideología, la autoridad, las cualidades personales de quien ejerce el poder, etc. (26). Lo que interesa dejar claro ahora es que no existe un principio absoluto sobre el cual se funde la legitimidad ni un factor que dé razón de ella. Sin embargo, estos factores constituyen un refuerzo muy importante para garantizar la obediencia como resultado de la eficacia del poder.

2. En la práctica política, existen dos aspectos de la legitimidad que se deben tener en cuenta:

La amplitud: determinada por la proporción de miembros del sistema político dispuestos a apoyar las instituciones.

La intensidad: que depende de la profundidad de la voluntad de apoyo a esas instituciones.

De allí que el grado de legitimidad sea directamente proporcional al grado de amplitud y de intensidad existentes, en donde juegan un papel definitivo los factores reales de poder y, por lo tanto también el Derecho. Así pues, de la amplitud y de la intensidad en que se consideran obligatorias las normas depende el grado de legitimidad.

3. De ninguna manera se puede creer que un gobierno legítimo implica una total homogeneidad social o una permanente prosperidad. Es cierto que estos elementos tienen gran incidencia y permiten una mayor estabilidad, pero además de ser verdaderamente excepcionales, no se implican necesariamente. Una anécdota histórica nos permitirá ilustrar mejor este punto: se cuenta que Francisco II, luego de haber sido vencido en Austerlitz por los franceses, al regresar a Viena fue recibido con "vivas" por el pueblo. Entonces el rey se preguntaba: "Podría acaso Napoleón haber regresado así a París tras una semejante derrota"? De ahí que se pueda asegurar que el poder legítimo aúna al pueblo también en la adversidad.

De otra parte, encontrar en la práctica un sistema en el cual exista un acatamiento total de las normas y de las decisiones es imposible, pues actualmente la complejidad social no lo permite debido a la multiplicidad de ideologías, de intereses y de alternativas políticas presentes, de manera particular en los regímenes democráticos. En realidad el consenso absoluto no pasa de ser una ilusión. Se trata más bien de un pacto en el que se aceptan unas reglas de juego, para garantizar una legitimidad básica. Y esas reglas de juego no son otra cosa distinta a las normas en que se basa el régimen. Así por ejemplo, según Bobbio, la democracia consiste en la aceptación de un determinado número de reglas para resolver los conflictos sin recurrir a la violencia, es un "pacto de no agresión". Esa aceptación de las normas, propias de cada sistema, no entrañan solamente la aceptación del gobierno y de sus mandatos, en cuanto estén conformes con el régimen, sino también la legítima expectativa, para la oposición, de transformarse en gobierno (27). Se trata de una obediencia real, sin renunciar a cambiar la ley (Política reformista). Aquí la legitimidad continúa vigente.

Algo similar sucede -con respecto a la legitimidad- cuando se infringe una norma pero sin desconocer su obligatoriedad, como el ladrón profesional que comete un hurto, violando la norma que tutela la propie-

dad, dando por descontada la sanción a que estará sometido en caso de ser descubierto. Aquí, no obstante que se transgredió una ley, no se pone en duda la legitimidad del poder.

Otra cosa muy distinta es lo que ocurre con el "revolucionario" (28), quien recusa la norma; por tanto, desde su punto de vista ni es obligatoria ni él comete una transgresión (Política revolucionaria). Es en este evento en el cual la legitimidad se viene abajo.

Sintetizando lo dicho anteriormente, podemos decir que frente a la norma cabe tomar, en términos generales, tres tipos de actitud: obedecerla, por considerarse obligatoria, sin que ello implique la imposibilidad de procurar su cambio; violarla, sin negar su carácter vinculante; o infringirla, recusándola totalmente por no considerarse obligatoria (subjetivamente no se transgrede). En los dos primeros casos no se pone en duda la legitimidad mientras que en el último se ve afectada.

C. La legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio

Es conveniente, antes de proseguir con el presente análisis, hacer una distinción de los dos momentos que existen en la concreción del poder político. Un primer momento, consistente en la forma como se llega al poder; y un segundo momento, determinado por la forma como se ejerce ese poder.

Al referir la legitimidad a cada uno de estos momentos, generalmente se hace la siguiente precisión terminológica: si se trata de la legitimidad de la forma como se accede al poder, se habla de legitimidad de origen; si se trata de la legitimidad de la manera como se ejerce el poder se habla, entonces, de legitimidad de ejercicio.

Existe legitimidad de origen cuando se llega al poder conforme a los mecanismos previamente establecidos en el régimen imperante, sea del tipo que sea (Monárquico, democrático, etc.). Cuando se adquiere el poder por un medio distinto, entonces, se rompe con la legitimidad existente. Esto es lo que sucede con las revoluciones, los golpes de estado y los pronunciamientos.

Hablar de legitimidad de ejercicio es algo más difícil y es precisamente lo que se pretende hacer en este estudio. Para la presente distinción, bástenos decir que es la cualidad del poder de ser obedecido sin discusiones, porque sus mandatos son tenidos por obligatorios en cuanto están debidamente justificados. Si el poder es ejercido ilegítimamente, hablamos de extralimitación, tiranía, autoritarismo, etc.

Pero lo que realmente es fundamental en este momento es establecer las relaciones que existen entre la legitimidad del origen y la legitimidad de ejercicio. En la práctica se puede presentar que no exista legitimidad de origen, pero luego legítimamente mediante el ejercicio del poder adquirido. Es lo que ha sucedido con algunas revoluciones o luchas por la independencia; no se puede decir lo mismo de las dictaduras latinoamericanas de las últimas décadas que, al cabo de pocos años, cayeron de nuevo para dar paso a sistemas que propenden por ser democráticos.

En ocasiones ocurre que se tiene legitimidad de origen pero luego, al ejercer el poder, se presenta una crisis debido a que se traicionan las expectativas. La pérdida de legitimidad de ejercicio normalmente es un proceso relativamente largo y de alguna manera inconsciente, al menos hasta que se manifiesta en forma patente la crisis. La recusación de los mandatos y de las normas no se da intempestivamente sino que es el resultado de un período más o menos prolongado en el que han dejado de ser eficaces, por no ajustarse a las verdaderas necesidades sociales, por no generar conciencia de obligatoriedad o por tener una amplitud reducida y crear el consenso sólo en una pequeña parte de los ciudadanos.

II. LA LEGITIMIDAD ACTUAL

De manera superficial hicimos ya alusión al principio de legitimidad preponderante en la actualidad, cuando hablamos de la imposibilidad de contar con un consenso absoluto. Ahora es conveniente detenerse un poco más en este punto. Sin duda, la Democracia es el sistema político que predomina actualmente en la mayoría del mundo, a pesar de las distintas formas como es aplicada y de la mayor o menor aproximación a este ideal de gobierno. Este fenómeno tiene sus explicaciones históricas y, por su puesto, también teóricas, bastante relacionadas entre sí.

Las revoluciones de los últimos siglos no fueron algo distinto al desbordamiento de la estructura social e institucional existente, por parte de aquellos gremios y clases que comenzaron a jugar un papel importante en las relaciones de poder; la industrialización tuvo sin duda mucho que ver en ello. Al mismo tiempo, como una consecuencia o como un hecho concomitante (es difícil precisarlo), surge el movimiento constitucionalista clásico de la mano de una serie de principios filosófico-políticos. Si las normas, como manifestación del poder, deben acomodarse a la "nueva" realidad social y a sus exigencias, lo más adecuado es atribuir la autoría de dichas normas jurídicas al grupo social que ha de regirse por ellas. De ahí a que se hable de legitimación democrática del Derecho, de soberanía popular como fuente de la ley y de la justicia misma, no hay más paso que el lógico de las premisas a la conclusión. La democracia, el gobierno de todos y para todos es, en teoría, el resultado político de todo este proceso, que se vió sujeto a revisiones posteriores. La legitimidad monárquica desapareció prácticamente del todo.

Pero lograr que efectivamente gobernaran todos era imposible. En sociedades con un número de población tan elevado es absurdo pensar que todos puedan intervenir en las decisiones a tomar. Además ya no existe la unanimidad propia de la polis griega. Ahora, la sociedad es mucho más compleja; los distintos intereses de clase, de grupo, de los gremios, etc., no permiten la homogeneidad. Entonces, la única forma de obviar el problema era "realizar un pacto", poniéndose de acuerdo en que en adelante decidiría la mayoría.

Una vez más, hay que decir que la legitimidad democrática (la legalidad), aun cuando sea tal vez el único principio viable actualmente, no explica del todo en forma verdaderamente racional la obligación de obedecer los mandatos del poder. "La obediencia a las leyes, como tal obligación, no puede fundamentarse desde ningún punto de vista, en el hecho de que esas leyes hayan sido elaboradas en un régimen democrático, porque ni la mayoría en sí, ni la legitimidad racional que avala este tipo de régimen, son suficientes a estos efectos" (29).

III. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS

Bajo una dimensión jurídica, el poder es legítimo cuando logra que las normas vigentes sean tenidas como obligatorias, con la suficiente

amplitud e intensidad por parte de los gobernados que garantice una eficacia generalizada. Pero aquí nos topamos con uno de los problemas de mayor interés y dificultad para la filosofía del Derecho: por qué las normas son obligatorias.

Debido a que es una cuestión que sobrepasa el marco teórico del presente estudio, no obstante su importancia, tan sólo haremos referencia a algunos criterios en los cuales es posible encontrar alguna respuesta.

Resulta particularmente interesante la posición de Sergio Cotta (30), para quien la obligatoriedad de las normas proviene de su justificación, es decir de "la demostración de que la opción en virtud de la cual un comportamiento posible es elevado al rango de comportamiento que debe ser (esto es obligatorio) no es una opción arbitraria (lo que la haría siempre recusable), sino fundada y aceptable" (31). Ni su promulgación, ni su estructura prescriptiva-sancionadora son suficientes, conjunta o separadamente, para hacer manifiesta o aceptable la obligatoriedad de la norma. Además, si la norma realiza una opción entre varias acciones posibles estableciendo cuál de ellas debe ser, es inexcusable señalar y probar las razones por las que tal opción ha sido hecha y asume valor normativo. Para Cotta el criterio en el que recae la justificación de las normas no es otro distinto a la coexistencia (32).

Sin embargo otros autores encuentran el criterio de obligatoriedad, y por tanto de racionalidad, en la forma como se entiende y concibe el Derecho. Así por ejemplo, para De Lucas consiste en la no-discriminación y la no-violencia. De la misma manera es importante tener presente aquí el contenido mínimo del Derecho Natural de que habla Hart.

IV. UN ELEMENTO ADICIONAL EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Para poder conectar la democracia con la legitimidad del Derecho se debe admitir, como lo hace Cotta, la existencia de una posible fundamentación racional de las opciones de las que, en su sistema democrático, surgen las normas: hay que encontrar una cierta racionalidad objetiva. Esto supone, como advierte Perelman, reconocer un uso práctico de la razón, es decir, no limitarla a la capacidad de descubrir la verdad o el error. Implica admitir que la operación de razonar no consiste únicamen-

te en verificar o demostrar, sino también en deliberar, criticar, justificar; en una palabra: argumentar.

Podemos, entonces, de una vez por todas, decir cuáles han de ser los dos elementos que componen la legitimidad que se fundamenta primordialmente en un principio democrático:

1. El pacto por el cual se aceptan las "reglas de juego" (las normas básicas sobre las cuales se estructura el régimen democrático). Ello implica un nivel mínimo de cultura política que garantice la efectiva tolerancia y el "juego limpio".

2. La racionalidad objetiva de las normas, acudiendo a criterios de justificación como la coexistencia (Cotta), la no-discriminación y la no-violencia (De Lucas), el contenido mínimo del Derecho Natural (Hart), etc.

Estos dos elementos son igualmente indispensables para poder hablar de una verdadera legitimidad de esta naturaleza. Sin embargo, hemos hecho énfasis particularmente en el segundo elemento porque permite entrelazar la legitimidad del poder con el Derecho, como un medio racionalizador del ejercicio de aquel.

V. LEGITIMIDAD Y EFICACIA

Entre la legitimidad de ejercicio y la eficacia de las normas existe una relación directa. En la medida en que la obediencia se convierte en un deber, la relación de poder adquiere mayor eficacia: los mandatos son ejecutados rápidamente, sin que los detentadores del poder tengan que recurrir (o de manera que puedan recurrir en menor medida) a otros medios para ejercer el poder, como la coerción, la satisfacción de intereses de los súbditos o también a la persuasión, que entrañan mayores costos (33). Y de otro lado, cuando las normas no son eficaces o dejan de tener incidencia real y efectiva sobre los ciudadanos, necesariamente se produce, a corto o a largo plazo, una crisis de legitimidad.

Así, por ejemplo, en los regímenes políticos débiles se acude excesivamente a la legislación penal como solución a la perturbación del orden público interno, cuando en realidad el problema consiste en la ineficacia

del ordenamiento o obedece a condiciones sociales a las cuales no se le ha prestado la suficiente atención. Con ello tal vez se busca asegurar la legitimidad mediante soluciones aparentes, pero normalmente se produce una reacción contraria pues, con el tiempo, el problema de fondo se agudiza. En relación con esto conviene citar a Kant quien ha escrito que "el jurista que no es filósofo, al mismo tiempo, siente una irresistible inclinación, muy propia de su empleo, a aplicar las leyes vigentes sin investigar si estas leyes no serían acaso susceptibles de algún perfeccionamiento; y porque este rango, en realidad inferior, de su facultad, va acompañado de la fuerza, estimada por superior... la posesión de la fuerza perjudica inevitablemente el ejercicio de la razón" (34).

Algo similar ocurre cuando se acude con excesiva frecuencia al régimen excepcional de estado de sitio o a la ley marcial, estableciendo como normal lo que es anormal. La acumulación de una legislación extraordinaria conlleva la ineficacia de todo el ordenamiento, principalmente en aquellas normas que tienen que ver con el poder y la función de policía. Ya Aristóteles había advertido que el cambiar fácilmente las leyes existentes por otras nuevas debilita la fuerza de la ley. La excesiva legislación, más aun si es excepcional, dificulta en gran medida la tarea judicial y el efectivo acatamiento por parte de los ciudadanos.

Otro aspecto que afecta la eficacia, y con ella la legitimidad, es la existencia de una realidad social demasiado antagónica. Las normas tienen mayor posibilidad de ser eficaces cuando hay un cierto grado de homogeneidad o, si se quiere, de igualdad. Los antagonismos pueden obedecer a distintos motivos, como las diferencias económicas (Latinoamérica), las diferencias religiosas (Irlanda), los conflictos raciales (Sudáfrica), etc. La democracia sólo puede llegar a resolver algunos problemas en una sociedad que no sea demasiado antagónica.

Finalmente, al lado de la relación entre la legitimidad y la eficacia está el concepto de estabilidad, el cual no se debe confundir con el equilibrio. Cuanto más alta es la legitimidad y más alta la eficacia decisional, tanto más estable será un sistema político democrático. Por el contrario, un sistema en equilibrio estable corre el riesgo de hacerse el más inestable, pues no permite la necesaria movilidad social y el desarrollo económico que favorecen la legitimidad debido a que un gobierno

no sería legítimo si no fuera capaz de admitir todas las mutaciones requeridas por los tiempos.

VI. MODOS DE DESTACAR LA LEGITIMIDAD (O ILEGITIMIDAD)

Para lograr hacer un estudio de la legitimidad en un sentido práctico, evitando el quedarse sólo en consideraciones teóricas es conveniente buscar algunos modos o indicadores que permiten destacar la legitimidad o ilegitimidad del poder en un sistema democrático determinado (35):

1. La adhesión de los grupos antisistema:
 - a. Aceptación de las "reglas de juego": oposición política sin recurrir a la violencia.
 - b. Participación (consultiva o dicisoria) política de los grupos revolucionarios.
 - c. Pertenencia formal de los grupos antisistema (Protección legal).
 - d. Existencia del voto de los partidos antisistema.
 - e. Identificación o simpatía.
2. Existencia de organizaciones, instituciones, etc., "extralegales" (36).
 - a. Sectores informales en la economía.
 - b. Grupos extremistas (Guerrilla, paramilitares, de autodefensa, etc.).
 - c. Otras formas de justicia particular.
3. El orden (o desorden) civil existente:
 - a. Frecuencia de huelgas y paros generales o políticos.
 - b. Manifestaciones sobre temas de interés público (Plebiscito, nacionalizaciones, etc.).

- c. Choques entre grupos extremistas y la Fuerza Pública o entre sí mismos.
 - d. Delitos políticos y otras expresiones similares de negación a las instituciones democráticas.
4. Acatamiento de las decisiones de los tribunales y jueces.

Retomando de nuevo la relación a que hicimos alusión en el apartado anterior, nos encontramos ahora con que los "indicadores" del grado de legitimidad son también indicadores indirectos de eficacia.

VII. CONCLUSIONES

Intentando recoger y sintetizar lo dicho anteriormente podemos decir lo siguiente a manera de conclusiones:

1. Si se quiere fundamentar la legitimidad del poder en criterios racionales, es necesario acudir al Derecho (en su dimensión social) a través de normas que sean consideradas como obligatorias en razón de que están debidamente justificadas.

2. La búsqueda de un principio absoluto de legitimidad carece de sentido. Dentro de un contexto espacio-temporal definido, existen diversidad de principios que inciden en la legitimidad, aunque normalmente predomina alguno en particular.

3. En la actualidad, tal vez el único principio en el cual se pueda fundar la legitimidad del poder político es el democrático. Pero ello no significa que la legitimidad se identifique con la legalidad, puesto que se requiere, además, garantizar la racionalidad objetiva de las normas.

NOTAS

1. GARCIA VILLEGAS, Mauricio. Introducción al estudio del ordenamiento jurídico. Editorial U.P.B., Medellín, 1987.
2. Ibidem. Al respecto el autor establece la siguiente clasificación de aquellas normas que componen una constitución:
 1. Las normas escritas:

- Verdaderas
- No verdaderas:
 - a) Aquellas que no se aplican:
 - Por ausencia de voluntad política
 - Por incapacidad para obtener los recursos necesarios

b) Aquellas que se explican formalmente

2. Las normas fuera del texto:

a) Aquellas que existen fuera del texto constitucional que obligan formalmente (Tratados internacionales)

b) Aquellas que funcionan como tal sin estar autorizadas por la Constitución Nacional.

3. DE LUCAS, Javier. Por qué obedecer las leyes de la mayoría? Publicado en el libro: *Ética y política en la sociedad democrática*. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1981.
4. CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *Derecho, Política y Control Constitucional*. Editorial Presencia Ltda. Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.
5. D'ORS, Alvaro. *Doce ensayos de teoría política*, EUNSA, Pamplona, 1979.
6. *Ibidem*
7. *Ibidem*
8. Cfr. TAPARELLI, L., citado por Rafael María de Balbín en su obra *LA CONCRECIÓN DEL PODER POLÍTICO*, EUNSA, Pamplona, 1964, p. 167.
9. LOPEZ-AMO, Angel. *El poder político y la libertad*. Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1987.

10. Cfr. PESERIN D'ENTREVES, Alessandro. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores S.A., 1976.
11. DE BALBIN, Rafael María. La concreción del poder político. EUNSA, Pamplona, 1964, p. 166.
12. LOPEZ-AMO, Angel. Ibidem, p. 131.
13. Ibidem. Téngase en cuenta que el libro fue escrito en la década de los cincuenta, por lo que se refiere a la situación de entonces.
14. Ibidem, p. 102
15. Ibidem, p. 98
17. Citado por LOPEZ-AMO, Ibidem, p. 56
18. Cfr. GARCIA VILLEGAS, Mauricio. Ibidem
19. Citado por DE LUCAS, Javier. Ibidem
20. Cfr DE LUCAS, Javier. Ibidem
21. CICERON. De República, I, 15, 42.
22. La crítica que se hace actualmente a la doctrina del Derecho Natural tiene orígenes remotos. En realidad, se trata de un problema primordialmente filosófico, pues para hablar de Derecho Natural es necesario partir de una concepción epistemológica y antropológica que acepte la posibilidad de la metafísica y del conocimiento objetivo de las cosas. Actualmente resultan interesantes los trabajos realizados por Hervada y Cotta.
23. WEBER, Max. Citado por Carl Schmitt en su libro LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD, Aguilar, Madrid, 1971, p. 4
24. SCHMITT, Carl. Legalidad y legitimidad. Aguilar, Madrid, 1971, p. 4.

25. Ibidem, p. 45
26. Weber incluso habla de legitimidad carismática, pero consideramos que en realidad no se trata de un principio de legitimidad sino de un factor que la puede reforzar.
27. Cfr. LUCO LEVI. Diccionario de política, Siglo XXI Editores S.A., 1976.
28. El término revolucionario es empleado aquí en sentido amplio, abarcando a todos aquellos que recusan directamente las normas, sin que se trate exclusivamente de aquel que recurre a la violencia armada. Puede comprender a los gremios, al sector financiero, etc.
29. DE LUCAS, Javier. Ibidem, p. 243.
30. COTTA, Sergio. Justificación y obligatoriedad de las normas. Editorial Ceura, Madrid, 1987
31. Ibidem, p. 64
32. Para Cotta la coexistencia aparece "como el criterio último de determinación del deber ser de toda posible relación intrahumana; y por consiguiente también el Derecho. Por lo demás, este -en su misma realidad empírica de norma que establece la posibilidad de acuerdo y de regularidad sincrónica y diacrónica en las relaciones intersubjetivas- pone bien de manifiesto que el fundamento de su realidad empírica es la coexistencia. En ella encuentra el Derecho el criterio axiológico capaz de justificar en última instancia sus normas y hacerlas así obligatorias, sustrayéndolas al arbitrario de la voluntad y del poder o al vacío de una legalidad puramente formal". Ibidem, p. 164.
33. Cfr. MARIO STOPPINO. Diccionario de política, Siglo XXI Editores S.A., 1976
34. Citado por DE LUCAS, Javier. Ibidem, p. 185

35. En este punto tomamos como referencia inicial los criterios establecidos por LEONARDO MORLINO. Cfr. Diccionario de política, *Ibidem*.
36. La extralegalidad a que hacemos referencia no consiste en la gran amplitud de la que goza la autonomía de la voluntad en algunos regímenes, sino que se trata de una extralegalidad marginal, en cierta medida forzosa, debido a que resulta muy difícil o imposible mantenerse en la legalidad.