

MORENO  
COLLADO

INTRO-  
DUCCION  
AL  
ESTUDIO  
DEL  
PODER  
DEL  
ESTADO

JC271  
M64









INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL PODER  
DEL ESTADO

oo

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

VOLÚMENES PUBLICADOS

- Sociología de la Universidad*, por Roberto Agramonte.  
*Mendieta y Niñez y su Magisterio Sociológico*, por Roberto Agramonte.  
*Estructura y Función*, por Juan Carlos Agulla.  
*Teoría Sociológica*, por Juan Carlos Agulla.  
*El Líder*, por Víctor Alba.  
*El Militarismo*, por Víctor Alba.  
*Las Fuerzas Sociales*, por Óscar Álvarez Andrews.  
*Chile, Monografía Sociológica*, por Óscar Álvarez Andrews.  
*Ensayos de Sociología Política*, por Francisco Ayala.  
*El Formalismo Sociológico*, por Leandro Azuara Pérez.  
*Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa*, por Corrado Barberis.  
*Bosquejo de una Sociología del Derecho*, por René Barragán.  
*Introducción a la Psiquiatría Social*, por Roger Bastide.  
*Análisis Demográfico*, por Raúl Benítez Zenteno.  
*Sociología del Conflicto*, por Jessie Bernard.  
*Principales Formas de Integración Social*, por L. L. Bernard.  
*Humanismo y Universidad*, por Miguel Bueno.  
*Estudios sobre la Universidad*, por Miguel Bueno.  
*La Historia como Revolución*, por Francisco Carmona Nenclares.  
*Temas de Sociología Política Mexicana*, por Luis Castaño.  
*Los Indígenas Mexicanos de Tuxpan, Jalisco*, por Roberto de la Cerda Silva.  
*El Movimiento Obrero en México*, por Roberto de la Cerda Silva.  
*Las Ideologías a la Luz de la Sociología del Conocimiento*, por Armand Cuvillier.  
*La Cuestión Agraria en México*, por Antonio Díaz Soto y Gama.  
*Introducción a la Sociología Regional*, por Manuel Diéguez Junior.  
*Caracteres Sudamericanos*, por Roberto Fabregat Cúneo.  
*Propaganda y Sociedad*, por Roberto Fabregat Cúneo.  
*La Discriminación Social y Jurídica*, por Eduardo Luis Feher.  
*Evolución Mexicana del Ideario de Seguridad Social*, por Miguel García Cruz.  
*Antonio Caso, una Vida Profunda*, por Luis Garrido.  
*José Vasconcelos*, por Luis Garrido.  
*La Sociología Científica*, por Gino Germani.  
*Estudios de Psicología Social*, por Gino Germani.  
*La Familia y la Casa*, por José Gómez Robleda y Ada d'Aloja.  
*Estudio Biotipológico de los Otomies*, por José Gómez Robleda.  
*Psicología del Mexicano*, por José Gómez Robleda.  
*La Universidad de México. Su Trayectoria Socio-cultural*, por Juan González A. Alpuche.  
*Euthanasia y Cultura*, por Juan José González Bustamante.  
*La Problemática de la Culpa y la Sociedad*, por Juan José González Bustamante.

*Universidad Oficial y Universidad Viva*, por Antonio M. Grompone.  
*Un Siglo de Revolución*, por Feliks Gross y Rex D. Hopper.  
*Sociología de la Mortalidad Infantil*, por Alberto Guerreiro Ramos.  
*Las Relaciones Humanas del Trabajo*, por Alberto Guerreiro Ramos.  
*La Reducción Sociológica*, por Alberto Guerreiro Ramos.  
*Metepéc, Miseria y Grandeza del Barro*, por Antonio Huitrón.  
*Estudios Sociológicos*. Volumen Primero (Sociología General).  
— Volumen Segundo (Sociología General).  
— Volumen Tercero (Sociología Criminal).  
— Volumen Cuarto (Sociología de la Educación).  
— Volumen Quinto, Tomo Primero (Sociología de la Economía).  
— Volumen Quinto, Tomo Segundo (Sociología de la Economía).  
— Volumen Sexto, Tomo Primero (Sociología Rural General).  
— Volumen Sexto, Tomo Segundo (Sociología Rural General).  
— Volumen Séptimo, Tomo Primero (Sociología Urbana).  
— Volumen Séptimo, Tomo Segundo (Sociología Urbana).  
— Volumen Octavo, Tomo Primero (Sociología del Derecho).  
— Volumen Octavo, Tomo Segundo (Sociología del Derecho).  
— Volumen Noveno, Tomo Primero (Sociología de la Revolución).  
— Volumen Noveno, Tomo Segundo (Sociología de la Revolución).  
— Volumen Décimo (Sociología de la Planificación).  
— Volumen Decimoprimer (Sociología de la Política).  
— Volumen Decimosegundo (Sociología del Trabajo y del Ocio).  
— Volumen Decimotercero (Sociología del Desarrollo Nacional y Regional).  
— Volumen Decimotercero, Tomo Segundo (Sociología del Desarrollo).  
— Volumen Decimocuarto (Sociología de la Seguridad Social).  
— Volumen Decimoquinto (Sociología de la Reforma Agraria).  
— Volumen Decimoquinto, Tomo Segundo (Sociología de la Reforma Agraria).

*Memoria del Instituto de Investigaciones Sociales.*

*Primer Censo Nacional Universitario*

*Segundo Congreso Mundial de Sociología.*

*Etnografía de México.*

*Los Tarascos* (Agotado).

*Los Zapotecos* (Agotado).

*Seguridad Social en la Nueva España*, por Adolfo Lamas.

*La India y el Mundo*, por Silvain Levy.

*Sociología Educacional en el Antiguo Perú*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*La Crisis Universitaria en Hispanoamérica*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*Presencia del Indio en América*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*Sociología del Perú*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*Status Socio-cultural de los Indios de México*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*La Eugenesia en América*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*Indios de América*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*La Revolución de 1910 y el Problema Agrario de México*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*La Reforma Agraria en el Perú*, por Roberto Mac-Lean y Estenós.

*La Tecnología y el Orden Social*, por Paul Meadows.

*El Proceso Social de la Revolución*, por Paul Meadows.



- Hacia una Epistemología Sociológica*, por Paul Meadows.  
*Marcos para el Estudio de los Movimientos Sociales*, por Paul Meadows.  
*El Problema del Trabajo Forzado en la América Latina*, por Miguel Mejía Fernández.  
*Sociología de la Burocracia*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Ensayo Sociológico Sobre la Universidad*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Urbanismo y Sociología*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Teoría de los Agrupamientos Sociales*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Los Problemas de la Universidad*, por Lucio Mendieta y Núñez y José Gómez Robleda.  
*Valor Sociológico del Folklore*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Política Agraria*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Universidad Creadora*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Teoría de la Revolución*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Reforma Agraria de la América Latina en Washington*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*El Derecho Precolonial*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Ensayos Sociológicos*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Tres Ensayos de Sociología Política Nacional*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Homenajes: Augusto Comte, Emilio Durkheim, Manuel Gamio*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Las Clases Sociales*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades Ejidales de la República Mexicana*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Sociología del Arte*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*El Derecho Social*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*El Problema Agrario en México*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*El Sistema Agrario Constitucional*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Ensayos Sobre Planificación, Periodismo, Abogacía*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Historia de la Facultad de Derecho*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Introducción al Estudio del Derecho Agrario (Agotado)*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Administración Pública en México (Agotado)*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Economía del Indio (Agotado)*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Enseñanza de la Sociología*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*La Habitación Indígena (Agotado)*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Amado Nervo. Homenaje*, por Lucio Mendieta y Núñez.  
*Presentaciones y Planteos*, por José Medina Echavarría.  
*La Revolución de los Profesionales e Intelectuales de América Latina*, por Álvaro Mendoza Díez.  
*Sociología Histórica del Desarrollo*, por Álvaro Mendoza Díez.  
*Democracia y Misticismo*, por Djâcir Menezes.  
*Guatemala, Monografía Sociológica*, por Mario Monteforte Toledo.  
*Partidos Políticos en Iberoamérica*, por Mario Monteforte Toledo.  
*Tres Ensayos al Servicio del Mundo que Nace*, por Mario Monteforte Toledo.  
*Las Piedras Vivas*, por Mario Monteforte Toledo.  
*La Reforma Agraria en Italia*, por Mario Monteforte Toledo.

- Prolegómenos a la Sociología*, por José Montes de Oca y Silva.
- La Sociología de los Opúsculos de Augusto Comte*, por Evaristo de Moraes Filho.
- Introducción al Estudio del Poder del Estado*, por Jorge Moreno Collado.
- El Mito de la Civilización. El Mito del Progreso*, por Alfredo Niceforo.
- Líneas Fundamentales de una Sociología General*, por Alfredo Niceforo.
- Decálogo y Programa del Aprendiz de Sociólogo*, por Alfredo Poviña.
- La Criminalidad en la República Mexicana*, por Alfonso Quiroz Cuarón.
- Instituciones de Protección a la Infancia en México*, por María Luisa Rodríguez Sala.
- El Suicidio en México, D. F.*, por María Luisa Rodríguez Sala.
- El Estereotipo del Mexicano*, por María Luisa Rodríguez Sala de Gómezgil.
- El Mundo Histórico Social*, por Juan Roura Parella.
- Tema y Variaciones de la Personalidad*, por Juan Roura Parella.
- Periodismo Político de la Reforma en la Ciudad de México (1854-61)*, por María del Carmen Ruiz Castañeda.
- La Situación Económico-social del Voceador en la Ciudad de México*, por Emma Salgado.
- Las Ciencias Sociales del Siglo XX en Italia*, por Massimo Salvadori.
- La Aparición del Comunismo Moderno*, por Massimo Salvadori.
- Elementos Económico-sociales del Capitalismo en los Estados Unidos de América*, por Massimo Salvadori.
- Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México*, por Gustavo Sánchez
- Los Países en Vías de Desarrollo*, por Emile Sicard.
- El Ser y el Deber Ser de la Universidad de México*, por Héctor Solís Quiroga.
- Introducción a la Sociología Criminal*, por Héctor Solís Quiroga.
- Estructura Mental y Energías del Hombre*, por Pitirim A. Sorokin.
- Estratificación y Movilidad Social*, por Pitirim A. Sorokin.
- La Revolución Sexual en los Estados Unidos de América*, por Pitirim A. Sorokin.
- Métodos Científicos de Investigación Social*, por Pauline V. Young.
- Técnicas Estadísticas para Investigadores Sociales*, por Óscar Uribe Villegas.
- Causación Social y Vida Internacional*, por Óscar Uribe Villegas.
- El A.B.C. de la Correlación y sus Aplicaciones Sociales*, por Óscar Uribe Villegas.
- La Matemática, la Estadística y las Ciencias Sociales*, por Óscar Uribe Villegas.
- Veinticinco Conceptos de uso Sociológico*, por Óscar Uribe Villegas.

CUADERNOS DE SOCIOLOGIA

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO  
DEL PODER DEL ESTADO

POR

JORGE MORENO COLLADO

BIBLIOTECA DE ENSAYOS SOCIOLOGICOS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
MÉXICO, D. F.

CLASIF.: JC271.0464 Es. 1.  
ADQUIS. Ds-4618  
FECHA: 1967  
PROCESO: Universitaria  
S.....

Primera Edición, 1966

Derechos asegurados conforme  
a la Ley.  
© Instituto de Investigaciones  
Sociales de la UNAM.



INVESTIGACIONES  
SOCIALES

## LIMINAR

El licenciado Jorge Moreno Collado es un estudioso que inicia, bajo buenos auspicios, una carrera que él mismo ha decidido dedicar al estudio de la realidad social de su normación jurídica, del proceso político que incide en lo uno y lo otro, transformando, al par, en un proceso dialéctico de altísimo interés, realidad y norma.

El poder del Estado, que Jorge Moreno ha querido tomar como tema de su reflexión y análisis, en el campo —por muchos motivos escabroso— de la investigación social *lato sensu* es digno de atraer la atención, de obligar al esfuerzo.

Nunca, como en nuestros días, se ha preguntado tantas veces, tan reiterada y angustiosamente, y con tanta justificación —al menos aparente— si el Estado es o no el monstruo al que hay que temer; si es o no una amenaza, una criatura humana, un nuevo Frankenstein, que atenta contra la vida de su creador y —en el menos grave de los casos, si tal puede decirse— contra su libertad.

El Hombre que había podido disfrutar breves momentos de respiro, que empezaba a vislumbrar una libertad que le aseguraría la humana convivencia, en lo que —al menos para nuestra mente horrorizada— no deja de ser presente, conoció la pesadilla del Estado Totalitario de tónica más deprimente: el más injusto y, simultáneamente, el menos veraz, el más grotesco —nadie que sea malo puede ser verídico, ni bueno, diría el griego—, el más antiestético que haya existido jamás.

Pero, la pregunta sobre la maldad o la bondad del Estado, sobre la amenaza que representa o no para el Hombre, ¿ha de recibir—de necesidad— respuesta pesimista?

Al Estado y la ciudad los unieron los griegos antiguos en un mismo concepto: la Polis. Los modernos los separaron. La dialéctica histórica los ha vuelto a unir en un común destino en las apreciaciones —quizás in-

justas o por lo menos extremadas—de los contemporáneos. Tememos a la ciudad, nos asusta el Estado. Como ante nuevas furias, temblamos, y lo tememos todo en su presencia. No obstante, la ciudad, el Estado son instrumentos, tanto o más que creaturas humanos. Nuestro temor —quizás— proviene de que una vez creados nos olvidamos del fin para que fueron creados; del uso humano de tales instrumentos.

Ni hemos aprendido a vivir en la ciudad ni recordamos ya cómo dar vida al Estado sin perder la nuestra; cómo hacerlo vivir sin acarrear nuestra muerte; sin sacrificar nuestra libertad, pues quien la sacrifica más le valiese no haber nacido.

Saber vivir en la ciudad. Saber vivificar el Estado sin convertirlo en instrumento de muerte y opresión. Tal es la necesidad urgente de los tiempos. Y tal necesidad no se satisfará jamás si el poder del Estado se considera en aislamiento; si no se le conecta en relación genética y se le justifica en relación axiológica por su surgir de una realidad social compleja, por su encaminarse a la realización de un ideal humano remoto —tal vez— pero que postula como alcanzable la decisión humana de autorrealización; de auténtica —profunda— liberación.

Conectar, por tanto, el poder del Estado con sus fuentes; relacionarlo, asimismo, con la que debe ser su desembocadura es tarea digna y necesaria —de raíz no sólo democrática, sino, más hondamente, humana.

Es esta la empresa en la que se ha empeñado Jorge Moreno al redactar estas páginas. Al menos así nos lo parece: creemos descubrir que es ese el aliento que lo anima. Y, si tal el caso ¿no es la expresión de su pensamiento, más que unas pocas líneas trazadas por mano de más viejos. la mejor presentación que se haga? ¿No lo es de quien no duda en tomar por las veredas —tortuosas, llenas de sorpresas y peligros— de la investigación social?

Quepa, con todo, al inicio de estas páginas, un voto: Que quien así se encamina, encuentre en su senda más agradables sorpresas que riesgos insuperables.

México, enero de 1966

ÓSCAR URIBE VILLEGAS

## INTRODUCCION

El tema del poder público, tan equívoco por sus variadas y contradictorias significaciones, parece centrarse en la teoría política como el de más alta relevancia. Sus acepciones son tan vastas que en ocasiones el interés que despierta va más allá de las pretensiones propias de la ciencia del Estado. Si para analizar ese concepto fuera posible ceñirse al método de las ciencias naturales, la sola observación daría resultados positivos; sin embargo, todas las inferencias posibles alrededor de una idea semejante tienen que apoyarse en procedimientos de la más diversa índole. Cuando se nos dice que el poder del Estado es “irresistible”, que es la “validez deontológica del derecho” o la “unidad de acción y decisión”, al lado de la metodología política se entrevén el acercamiento sociológico, jurídico y aun histórico. Si ese poder es máximo, insuperable, que no admite sobre sí ningún otro poder, se nos dice que una de sus propiedades es la *soberanía*.\*

Por ello, pese a que un trabajo de la naturaleza del presente trate de limitarse, no se pueden soslayar otras consecuencias nada ajenas a su propósito. Si se habla del poder del Estado y sus implicaciones jurídicas, busquemos cómo se relacionan estos términos y el por qué es imprescindible

---

\* Jellinek, *Teoría General del Estado*, Cap. XVI, pp. 327 y ss. Este autor titula el referido capítulo de su obra, “Las propiedades del poder del Estado”, comenzando con el concepto de *soberanía*, aunque en páginas ulteriores (365) habla de que ésta “no es nota esencial del poder del Estado”, puesto que no constituye una “categoría absoluta, sino una categoría histórica”. Esto le ha sido rebatido al autor alemán en virtud de que él trata como Estado al “Estado de la Edad Media” que, como es sabido —y el propio autor lo señala— “no era aún soberano”. Sobre esta cuestión debe, entonces, partirse de un punto claro; o se trata de estudiar al Estado como entidad *intemporal*, o, por el contrario, nos referimos a la clase de Estado que conocemos como Estado Moderno y cuyo origen se remonta a la época del Renacimiento con las monarquías italianas. En ambos casos es dudoso que la soberanía sea considerada como un ser mayestático que se alce frente a todo otro poder. En el decurso del presente trabajo se tratará de aclarar su contenido y significación verdaderos.

la *soberanía* entre las notas del poder. Con razón ha dicho Carré de Malberg que “no se puede abordar el estudio del derecho público o sea de la Constitución del Estado sin caer inmediatamente en la pregunta de cuál es la idea que conviene formarse del Estado mismo”<sup>1</sup>

No obstante que somos partidarios de que el poder del Estado es *uno*, esta unidad se aparece paradójicamente *múltiple* según sea el ángulo desde el cual contemplemos nuestra realidad política. Es notorio que la tradición de los teóricos del Estado sólo vean en aquél la acción que se ejercita a partir de las esferas que lo detentan, muy a pesar de que aleguen no confundirlo con el gobierno. Para ello, recurren a la noción de la soberanía elevándola a la categoría de absoluta y en cuya fuerza no cabe el acercamiento de otros poderes inferiores. Así es como ha nacido el *Leviathan* de las monarquías y las democracias, según se diga que aquélla reside en el príncipe o en el pueblo.

Por otra parte, precisan que el poder es un atributo del Estado y que sólo le corresponde a él como la máxima organización política; mientras el poder es permanente en la organización, el gobierno es la contingencia del mando. Sin embargo, esto significa cerrar los ojos a la realidad, escapar por medio de los artificios de las especulaciones, haciendo a un lado la vida misma del hombre común que no pretende, al organizarse, otra cosa que su bienestar adecuado a los ideales de su época. Si el poder del Estado es cosa distinta del gobierno, no lo es porque constituye un ente abstracto fuera de toda realidad, sino por todo lo contrario: porque no sólo reside en aquél, sino también en otros grupos cuyo trabajo conjunto presta unidad al Estado a través de la *colaboración* y la *cooperación*.

Así, pues, nos atrevemos a enfrentar al poder público el *poder social*, no obstante que ambos forman una unidad que llamamos *poder del Estado*. Si bien el poder público es un atributo que corresponde a la noción clásica de éste, no menos cierto es que se ha evolucionado grandemente en tal sentido y lo que antes se consideraba de la estricta incumbencia de los órganos estatales, ahora ha pasado a crear una nueva dimensión donde se conjugan los esfuerzos e intereses, tanto de los detentadores del poder como de los subordinados a ellos. Paralelamente a este fenómeno aparece el marcado carácter intervencionista del Estado en las esferas que la política individualista había reservado únicamente a los propios individuos. Ante este aparente choque, la nueva dirección de la convivencia humana

<sup>1</sup> Carré de Malberg: *Teoría General del Estado*. Versión española de José Lion D.; Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 22.



nos lleva hacia la necesidad de la colaboración dentro del Estado. Los grupos organizados dentro de éste ejercen presiones que a menudo le restringen actividades y atribuciones de carácter aún legislativo. El caso más palpable de tales *grupos de presión* lo constituyen las organizaciones sindicales al crear verdadero derecho autónomo —*derecho social*, decimos nosotros— a través de la institución del *contrato colectivo de trabajo*.

Podemos extendernos más: los grupos que dentro del mismo Estado mantienen una situación de poder frente a éste y a otras organizaciones, están dotados de poder público, si por poder público entendemos no sólo la unilateral imposición de las normas por parte de los encargados de ello, sino también el proceso social de su creación desprovisto del mecanismo formal de los poderes tradicionales, y la presión ejercida para que a una norma se le dé la interpretación de su origen, pues la creación de un derecho autónomo social, implica la investidura de un poder social al mismo tiempo.

Poder público y poder social, atributo estatal y atributo de grupos sociales respectivamente, merecen un amplio y detenido estudio a la luz de la Teoría del Estado, ya que *poder social* es, en un sentido muy lato, el ejercicio constante de los grupos sociales tendiente a la protección de sus propios intereses o a un interés común y general al pueblo del Estado, que puede producir —fuera del mecanismo gubernamental— la reglamentación jurídica indispensable a la solución de sus problemas. Cabe apuntar, sin embargo, que mientras el poder público mantiene una unidad política y jurídica, el poder social, por su parte, no ataca la existencia misma del Estado, sino que busca imponerse ya sea a otros grupos o en todo caso a los que siendo miembros del Gobierno constituyen un grupo aparte del Estado mismo.

El Estado no es, sino que deviene. Esta plena evolución de la cual no podemos ser simples espectadores nos hace vivir en los momentos actuales una etapa en que la sociedad se levanta frente al Estado para reclamar sus derechos y ejercer su poder. Si a la monarquía le debemos el haber centrado el poder y unificado las situaciones estamentales del Medievo —tal afirmación es de Jellinek— a la revisión contemporánea del *Estado Burgués de Derecho* podemos otorgarle el mérito de haber hecho nacer en la conciencia de los grupos sociales desvalidos la idea de reivindicación social. La idea nacional surgió con la monarquía; la idea de clase social, de sociedad con cualidades y características propias es producto de nuestro

tiempo, debido a la honda transformación política de aquel *laisser faire, laisser passer* del Estado liberal de reciente pasado.

Es por tal razón que debe considerarse una nueva perspectiva en el estudio sociopolítico del poder del Estado. Nuestra forma peculiar de entender los problemas sociales ha adolecido de una dirección precisa que llegue hasta la médula de los mismos. Así, la potestad pública ha quedado envuelta en una muralla china y cuyo aislamiento se debe a esa irreconciliable postura de los teóricos políticos, sociológicos y juristas que han creado para sí distintas denominaciones de un mismo objeto.

La democracia tiene para cada uno de ellos una distinta significación: mientras el político lo analiza desde el punto de vista de las ideologías o del mecanismo estructural de los partidos, el sociólogo hace un recuento de las clases sociales y ve dentro del marco de la sociedad global los distintos estratos que echan por tierra las pretensiones democráticas de los partidarios de esta postura. El jurista, por su parte, cree que para hacer efectiva la idea democrática, basta con construir leyes bondadosas y enarbolar la bandera de la igualdad frente a la ley.

Nosotros hemos creído necesario enfatizar en el hecho de que más que una forma de gobierno la democracia es la forma del poder y la misma estructura política del Estado moderno de Derecho. Con una postura de esta naturaleza no podrán justificarse los actos unilaterales del gobierno, sino que la dirección de ellos será tomada tanto por quienes formalmente detentan el poder como por los grupos políticos que actúan dentro del Estado. Dichos grupos bien pueden ser partidos, sindicatos o clases. Se impone nuevamente, por tanto, hacer hincapié en el hecho de que para el estudio de la democracia existe la necesidad de una síntesis donde se comprendan los diversos aspectos en que ella debe trascender manifiestamente en la sociedad.

En el decurso de este ensayo se verá el acercamiento jurídico, político, sociológico y la envoltura económica que los tiempos modernos han puesto a toda actividad inclusive a la política (mejor diríamos "con mayor razón"), puesto que uno de los postulados del buen gobierno, que es a lo que aspira —ortodoxamente hablando— toda actividad de tal naturaleza, es la de mejorar materialmente a los grupos sociales cuyo potencial económico no alcanza para cubrir las más apremiantes necesidades vitales.

Hemos creído, en consecuencia con lo anterior, que si por medio de la democracia es como los pueblos habrán de alcanzar sus mayores bienes, o el *sumo bien* platónico, ésta deberá constituir una síntesis del proceso so-

cial, tan complicado en virtud, precisamente, de lo complejo de los elementos que están en juego dentro de la estructura social.

El Estado, el Derecho, la Economía, la sociedad, la democracia, etc., constituyen elementos de estudio conceptual para los especialistas de las diversas materias que los atienden, pero en la teoría política, en la sociología de igual tipo, deben redondearse las ideas de acuerdo con el todo mismo, sin hacer abstracciones a veces arbitrarias.

Nuestro ensayo no pretende —ni con mucho— llenar esas cualidades. Es, ante todo, un intento de ver en el poder del Estado los diversos factores que lo configuran. Posteriormente trataremos de emprender —con mejores luces y experiencias— una tarea de mayores alcances. Por ahora quedamos conformes en que no constituye más que una pequeña síntesis sobre la cual trillaremos con insistencia —o terquedad— en las demás investigaciones.

He aquí expuesto, a grandes rasgos, nuestro cometido. Las conclusiones que podamos inferir a la luz de nuestra exposición, llevarán las mejores intenciones en este afán por ahondar en las ciencias humanas.



## CAPÍTULO PRIMERO

### EL ESTADO Y EL DERECHO

I. Relaciones de origen del Estado y del Derecho. II. Los límites jurídicos de la organización estatal (Duguit y Jellinek). III. Crítica a la identidad entre Estado y Derecho. IV. El Derecho y los elementos del Estado: a) el derecho en el poder: su justificación; b) el elemento formal del Estado; c) el elemento real del Estado; d) la organización del Estado en el poder.

#### I

El Estado puede estudiarse como objeto de conocimiento dado o como conclusión última de una investigación exhaustiva. En la primera posibilidad, tendríamos que iniciar el estudio de los elementos que lo componen, arriesgándonos, por consiguiente, a aceptar teorías cuyas conclusiones, las más de las veces, son contradictorias unas con otras y con frecuencia más obedientes a la pasión de sus autores que a la objetividad científica. En el segundo caso, tendríamos que remontarnos hasta sus orígenes, proseguir con su evolución, sus características actuales, y, por último, analizar su estructura y contenido. Los grandes maestros de la ciencia del Estado así han formulado su estudio. Jellinek ha dicho: "La comprensión de los siglos transcurridos y la consecuente visión panorámica de su curso es indispensable si deseamos comprender las instituciones que vivimos en el presente, ya que éstas no nacieron en nosotros, sino que fueron creadas tiempo antes y transmitidas a nuestra generación".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jorge Jellinek: "El Origen de la Idea del Estado Moderno", conferencia sus-

Sin embargo, existe la posibilidad de dar por cierta una cosa evidente: la existencia real del Estado. La sola observación nos conduce a la percepción. Si observamos el mundo en que nos desenvolvemos, percibimos de inmediato la complejidad de situaciones y circunstancias que nos rodean, las cuales, traducidas al lenguaje de la *teoría política*, no son otra cosa que relaciones, cooperación, presiones en un mundo institucional cuya estructura nos revela un amplio proceso del devenir histórico. Esto quiere decir que lo que conocemos en nuestras diarias vivencias ha tenido un origen, un desenvolvimiento; en pocas palabras, historia. Si podemos conocer los inicios de una institución, pongamos por caso la familia, también es posible desentrañar otros fenómenos institucionales de cuyo mundo forma parte el Estado. Esta postura nos asegura cuando menos la comprensión de algo que sólo nos resta perfeccionar como objeto de conocimiento.

El Estado supone, necesariamente, otros conceptos que no podemos soslayar, entre los cuales alcanza una cara importancia el Derecho. Nos colocamos, pues, ante una doble dimensión científica. Al teórico político interesa el Estado y al jurista el Derecho. Sin embargo, no podemos entender cómo puede hacerse abstracción de cada uno de estos conceptos, si es evidente que se complementan entre sí.

La sociedad debemos comprenderla como grupo organizado y esta organización no puede darse sin la existencia de normas jurídicas que mantengan su orden, todo esto dentro de un régimen político cuya expresión última constituye el Estado. En ello nos da la razón Mario De la Cueva quien afirma que "la sociedad no es un simple amontonamiento de hombres, sino que es una comunidad de hombres organizados".\* En este caso, corresponde a la Sociología Política el escudriñamiento de las estructuras que dan forma a la actuación del poder social, dentro de los marcos políticos que actúan en esos diversos regímenes de que hacemos mención.

Pero hablar de régimen nos lleva de inmediato a la idea de representación política. Así, el Estado se configura con la existencia de una sociedad organizada jurídicamente, bajo postulados de Derecho que hacen cumplir los titulares de la representación.

Damos por cierta la existencia real del Estado. Sin embargo, ¿puede un concepto abstracto tener una realidad, independientemente de los obje-

—  
tentada por el autor en 1894; *Revista de la Fac. de Derecho de México*; Trad. de Mario de la Cueva, Tomo XI, Nos. 43-44, p. 521.

\* Nota sacada de los apuntes de *Teoría del Estado*, Mario de la Cueva, Ed. part. mimeografiada, Fac. Der. 1961.

tos reales que lo constituyen? El Estado no es más que una síntesis donde se funden otros tantos conceptos que ya hemos mencionado, pero que sí poseen individualidad unos frente a los otros, o como afirma Jellinek, "El Estado es una abstracción que requiere los cuerpos y la sangre de los hombres para poder actuar".<sup>2</sup>

Podemos concebir, por ejemplo, la existencia de grupos humanos anárquicos como las hordas nómadas cuyo único lazo lo constituía el temor al aislamiento y a quienes los sociólogos califican como sociedades primitivas.

Con el Estado sucede lo contrario. El Estado mexicano es el mismo desde sus orígenes. Pudieron cambiar sus instituciones, su derecho, sus gentes y la concepción política de éstas, pero la inmovilidad de aquél es manifiesta. En tanto que el Estado es *concepto*, el derecho y la sociedad son realidades, y como tales cambiantes y contingentes. Acaso la sociedad presente características semejantes, pero esto nos llevaría a analizar otros temas como pueblo y nación: "la fuerza que dio contenido a la idea del Estado y que provocó en los corazones de los hombres amor, fidelidad y entusiasmo hacia la institución estatal... fue la idea de la nacionalidad", dice con acierto Jellinek.<sup>3</sup>

Es necesario enlazar los conceptos de Estado, sociedad y derecho. El Estado, como síntesis conceptual, no es otra cosa que una sociedad organizada políticamente en el Derecho. Georges Davy ha dicho: "Si es verdad que el hombre no puede vivir sino en sociedad, ni recíprocamente la sociedad estar compuesta más que por individuos, ni en fin, ninguna sociedad estar mantenida sino por un poder más o menos organizado, de ello debe resultar una íntima simbiosis de estos tres elementos, sociedad, poder, individuo, cuya íntima unión funda la posibilidad misma de la vida humana en sociedad".<sup>4</sup> El Estado nace en virtud del derecho cuyas normas son anteriores a él y lo limitan, tal como lo expresa Duguit al afirmar que la limitación que sufre el Estado en su poder se logra mediante dos medios eficaces por sí mismos: las Leyes Constitucionales y la Declaración de Derechos. La antelación que marcamos al derecho, en relación con el Estado, no debe entenderse en el sentido de que puede o pudo haber existido un derecho sin un Estado donde cobrar validez. Lo que pasa es que la vida humana en sociedad ha evolucionado en su organización política,

<sup>2</sup> Jorge Jellinek, *Opus cit.*, p. 522.

<sup>3</sup> Jorge Jellinek, *Opus cit.*, p. 530.

<sup>4</sup> Georges Davy: "Le Pouvoir Souverain Est-il un Absolu?" *Annales de Philosophie Politique*. T. II. Le Pouvoir, p. 1.

pasando de una situación a otra que es su consecuencia. La sociedad es dinámica y este dinamismo hace contingente toda organización. Cuando aparece el Estado, nace el poder unitario y el derecho que lo va a orientar. Si cuando nos referimos a organizaciones humanas anteriores y distintas a lo que ahora conocemos como Estado moderno les damos una distinta denominación, ello quiere decir que nos afanamos por situar históricamente cada momento de los pueblos cuya realidad ha llevado permanentemente los mismos rasgos sintomáticos de la organización en el poder y en el derecho. Por eso Jellinek se atrevió a decir que “Toda comunidad terrena organizada, que no tenga asociación alguna sobre sí, es Estado. Esta nota es la única —sigue diciendo— que une los comienzos rudimentarios de la evolución política, con los Estados soberanos actuales. Jamás ha dejado de existir esta forma embrionaria de Estado y aún hoy puede observarse en aquellos pueblos que tienen una vida social mínima...” “Comprendido el Estado de esta manera, no ha existido jamás un Derecho que le preceda. Las organizaciones primitivas —concluye—, son los únicos poderes que en estos grados de cultura pueden dar a las normas vividas como Derecho, las necesarias garantías exteriores para su realización”.<sup>5</sup>

Sin embargo, la teoría del *Contrato Social* —en Hobbes y Rousseau— parte de supuestos diferentes. Adelantaremos diciendo que tanto Jellinek como estos autores yerran cuando consideran que las sociedades primitivas crearon el Estado (tal cual lo conocemos) cuando hubo una *delegación del poder* —Hobbes—; se sometieron a la *voluntad general* —Rousseau— o según el criterio usado por Jellinek, pese a que dicho tratadista establece: “Es preciso separar dos cuestiones muy concretas respecto de este punto: la relativa a los comienzos históricos de la institución del Estado en general, y la de la formación de nuevos Estados dentro del mundo de los mismos plenamente desenvueltos. A la primera la llamaremos cuestión relativa a las formaciones primarias de los Estados; a la segunda, formación secundaria de éstos”.

“Acerca de la formación primaria de los Estados —continúa— sólo son posibles hipótesis, que se han hecho en gran número. Para la apreciación de éstas debe ser considerado, primero, que no es tan sencillo determinar el punto en que comienza a poder ser considerada como Estado una comunidad originaria. Nuestras representaciones del Estado están tomadas del Estado ya desenvuelto y con el dominio sobre hombres que viven constantemente en un territorio, y de aquí deducimos que la organización de las

<sup>5</sup> Jorge Jellinek: *Teoría General del Estado*, 2a. Ed. Buenos Aires, 1943, p. 299.



razas nómadas no tiene el carácter de Estado. Otra cosa acontece —prosigue— cuando consideramos las asociaciones primitivas desde el punto de vista de la evolución histórica, porque entonces nos encontramos con que toda forma de organización soberana, que no tiene sobre sí otra superior, ha de ser concebida como Estado”.<sup>6</sup> El ginebrino, por su parte, analiza el problema así: “La más antigua de todas las sociedades y la única natural es la de la familia”; y con una curiosa metáfora establece que el vínculo familiar es “el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre; el pueblo, la imagen de los hijos, y habiendo nacido todos iguales y libres, sólo por su utilidad enajenan su libertad”.<sup>7</sup> Rousseau se refiere a la *libertad natural*, la del hombre en estado de naturaleza, pues a través del pacto social logra una *libertad civil* o *libertad convencional*. El hombre se somete a la autoridad de la voluntad general (axiomática), y así es como nace el *soberano* que no acata ninguna ley, “ni siquiera el contrato social”.

Cuando el filósofo de Königsberg, Kant, terea en este problema a propósito de criticar la concepción materialista de la historia, que considera al Estado como la dominación de una clase poderosa económicamente hablando, sobre las restantes que no lo son, dice Kurt Lissner, “la esfera de la naturaleza y la del derecho se tocan en él en forma inmediata”. “Kant en manera alguna concibe el Estado de naturaleza como un idilio en el cual una vaga vida comunitaria precediera al Estado, sino, en el sentido de Hobbes, como *bellum omnium in omnes*. Ahora bien, esto no significa que en toda época realmente predominen las hostilidades, sino sólo que éstas, a falta de leyes universales, amenazan siempre. Además, este estado se caracteriza por la imposibilidad de asegurar y realizar lo que se haya reconocido justo”. Lo que no quiere decir que acepte a la manera contractual el problema del origen del Estado, sino que quiere darle contenido a la idea normativa del mismo. “Encontramos aquí —sigue nuestro autor— una peculiar forma de expresión de Kant. En el estado de naturaleza ‘cada uno se da a sí mismo la ley’. Pero esta forma de autolegislación es totalmente distinta a la que se caracteriza por la autonomía. Esta sólo puede ser una, y la autolegislación, en su sentido propio, es una idea, la humanidad en el hombre, que debe ser el fundamento de determinación de toda acción, para producir así el reino de los fines. En el estado de naturaleza

<sup>6</sup> Jellinek: *Teoría General del Estado*, p. 199.

<sup>7</sup> Rousseau: *El Contrato Social*, p. 47.

la autolegislación ha surgido del individuo en su particularidad y singularidad natural”.<sup>8</sup>

Creemos, por tanto, que si el origen del derecho y el Estado son simultáneos, como lo expresa Jellinek, nunca hubo necesidad de un pacto. Pero de ello no puede seguirse que el Estado hubiera aparecido desde que el hombre se sometió a la más rudimentaria norma jurídica (moral y religiosa) con carácter heterónomo. El origen del derecho y del Estado nos interesa para esclarecer si sólo un poder originario puede dar lugar a la más alta institución política que ha creado el hombre. Por ello, todas las hipótesis convergen en que los individuos o un gran número de ellos, tuvieron que enajenar sus derechos en favor de la institución o de otro grupo.

Parece que la verdad de todo es que el hombre sintió desde siempre la necesidad de la organización, amoldándose a cada momento según las circunstancias. Reconocemos, además, que se debe partir desde el Estado Moderno y el derecho que crea por el poder social del pueblo, sin dejar de reconocer la importancia de la doctrina del pacto social que Del Vecchio considera realizado en la *Declaración de los Derechos del Hombre*.

## II

Para Duguit el Estado “es el producto de una diferenciación entre gobernantes y gobernados y una cooperación de servicios públicos, funcionando bajo la dirección y el control de los gobernantes”.<sup>9</sup>

Cuando Duguit afirma que existe el Estado cuando aparece una relación entre gobernantes y gobernados con vista a la realización de servicios públicos, nos presenta esta consideración: Los elementos del Estado quedan comprendidos así: a) gobernantes y gobernados (relación que implica en Duguit estos otros componentes: sociedad, nación o pueblo; poder público, que viene a ser la concepción realista de la soberanía y representación política); y, b) la existencia de ciertas finalidades comunes que se traducen en servicios públicos, bajo la dirección de los gobernantes.

¿Dónde queda, entonces, para Duguit, situado el derecho? Él mismo nos lo expone cuando analiza el poder del Estado y afirma que la omnipotencia de éste queda limitado por reglas de derecho que le son superiores y anteriores, y que en el mecanismo político de los pueblos se consignan

<sup>8</sup> Kurt Lissner: *El Concepto del Derecho en Kant*, Centro de Est. Filosóficos, UNAM, pp. 35-36.

<sup>9</sup> Leon Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, 3a. Ed. 1930, T. III, p. 589.

en leyes Constitucionales precedidas por la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano. Una protesta colosal se elevó en contra de la monarquía absoluta, dice Jellinek: "el hombre se sublevó en contra del absolutismo, con la exigencia de que se reconociera la existencia de derechos originarios e innatos, que no derivan del Estado, sino que constituyen el derecho a la libertad".<sup>10</sup>

El derecho es, en consecuencia, un presupuesto del Estado cuyo contenido es la expresión de los principios de igualdad, libertad y propiedad, pero no en la concepción individualista del Estado, sino en lo que Duguit llama posición *solidarista* y que expone de esta manera: "el fundamento del derecho es la solidaridad o interdependencia social..." "La concepción de la solidaridad conduce entonces a esta consecuencia de que el Estado está obligado a hacer ciertas leyes. Está obligado a poner el poder del cual dispone, al servicio de la solidaridad social; en tal virtud —sigue— está obligado por el Derecho mismo para hacer todas las leyes que asegurarán a cada uno la posibilidad material y moral de colaborar a la solidaridad social..."<sup>11</sup>

Esto quiere decir que el Estado sintetiza las aspiraciones comunes de la sociedad en la formación del derecho positivo; las leyes creadas por el Estado, que no deben contradecir los principios superiores de derecho de que habla Duguit, están dirigidas y llenan su contenido en esas mismas finalidades que se realizan en el ejercicio de los servicios públicos y que el autor comentado fundamenta en la cooperación entre gobernantes y gobernados, bajo la dirección de los primeros. Esta es la concepción del Estado Legislador. Aquí, el derecho aparece con una doble jerarquía aparentemente contradictoria: como medio de que se vale el Estado para la realización de los servicios públicos, y como finalidad del mismo; finalidad que implica el cumplimiento de ciertos postulados anteriores y superiores a aquél, donde intervienen los representantes actualizándolos en la creación de leyes. Por su parte, Jellinek afirma que el Estado "debía romper los lazos carentes de justificación, que mantenían encadenadas a varias clases sociales y crear, en lugar de las múltiples diferencias, un derecho unitario e igual para todos".<sup>12</sup> Este autor considera el problema desde otro punto de vista diferente. A Jellinek le interesa resolver la cuestión de la obligación del Estado respecto a su derecho. Su análisis, que resulta certero, parte de la idea de que el Estado moderno al actuar creando derecho lo crea tanto para

<sup>10</sup> Jorge Jellinek: *El origen...* p. 524.

<sup>11</sup> Leon Duguit: *Op. cit.*, pp. 589 y ss.

<sup>12</sup> Jellinek: *El origen...*, p. 525.

los particulares como para sí, ya que de otra manera el poder del Estado sería ilimitado hasta el extremo de cometer en su nombre las más grandes injusticias. Ataca la doctrina "que considera al Estado incapaz de quedar ligado y obligado a su Derecho", midiendo sus consecuencias. Así, expone que según esta doctrina lo que aparece como derecho para el individuo, es la nada jurídica para el Estado: "Esta concepción sólo puede llevarse a cabo en una ordenación jurídica estrictamente teocrática. Sólo un dios o un monarca venerado como un dios, es el que puede hacer reconocer como inmutables e indiscutibles las decisiones de su voluntad e imponerlas como normas de acción a todos, a excepción de sí mismo".<sup>13</sup>

Este esfuerzo de Jellinek por limitar el radio de acción del poder del Estado a través de su propio derecho positivo, encuentra su aparente justificación cuando habla de aquél en estos términos: "El poder que está dotado de esta fuerza (coacción) es un poder de dominación, y, por consiguiente, poder del Estado. La dominación (*Herrschen*) es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes. Allí donde hallamos el poder de dominación, bien sea en una sociedad inserta en la del Estado o en un individuo, es porque procede del poder del Estado. Incluso cuando esta dominación ha llegado a ser derecho propio de una asociación, no tiene un carácter originario, sino que es siempre poder derivado".\* <sup>14</sup>

No cabe duda que el derecho tiene un contenido axiológico cuya expresión aplaudimos a Duguit al fundamentarlo en la solidaridad social. Sin embargo, de acuerdo con Helmut Coing, "el derecho recibe su significado desde una pluralidad de finalidades. Tiene que establecer la paz, el orden, la seguridad; también tiene que crear estados justos, garantizar la libertad y ayudar a la victoria de la buena fe en los negocios de la ley".<sup>15</sup> Todos estos principios son en Duguit presupuestos del derecho que el Estado legislador no puede violar, y, por lo mismo, están comprendidos en las leyes positivas que crea.

Los que tradicionalmente han aparecido con el carácter de elementos esenciales del Estado: el pueblo y el territorio, no son para Duguit sino presupuestos del mismo, quedando entonces concebido en su expresión mí-

<sup>13</sup> Jellinek: *Teoría...*, pp. 301-302.

\* Cuando hablemos concretamente del poder del Estado veremos cómo este sentido que le da Jellinek es erróneo por su propio carácter de irresistibilidad y dominación. El poder no es nunca derivado, ni siquiera el de un individuo, sino que todo poder es parte misma del cuerpo donde se desprende.

<sup>14</sup> Jellinek: *Teoría...*, p. 351.

<sup>15</sup> Helmut Coing: *El Sentido del Derecho*, Cuad. I. Cent. de Est. Fil., UNAM, 1959, p. 13.

nima de relación de poder entre gobernantes y gobernados. El derecho, ya lo hemos expuesto, adquiere en Duguit la doble jerarquía de medio y de fin, y en todo momento como envoltura del Estado. Aquí es, pues, donde aparece la noción de servicio público en orden a la solidaridad social.

La posición que el mismo Duguit califica de metafísica, es decir, aquella que define al Estado como la personificación jurídica de la sociedad,<sup>16</sup> reviste características muy especiales que es necesario analizar.

### III

Desde luego, hemos de ver que para Kelsen el Estado es el ámbito de aplicación del derecho, quedando reducido a la ecuación ya conocida de: Estado = Derecho.

“La finalidad de la teoría pura del derecho es desarrollar una ciencia del derecho que prescindiera de todo método sociológico, ético o político”, ha dicho Coing<sup>17</sup> y nosotros podemos agregar que prescinde de evidencias reales que ni la misma abstracción puede olvidar.

Del Vecchio formula a esta tesis la siguiente observación: “...mientras el Derecho es coetáneo al hombre (puesto que la vida humana no existe y no es posible sino en el seno de una sociedad, la cual a su vez no es posible sin nexos y limitaciones jurídicas entre los que la componen), el Estado, sin embargo, surge sólo en virtud de un largo proceso; es decir, cuando se completa a través de los siglos la síntesis de cada una de las *gentes* en una nueva y más amplia unidad supergentilicia. El Derecho preexistiría, pues, aunque como fenómeno histórico y positivo, al Estado”.<sup>18</sup>

Sin embargo, si bien es cierto que para que apareciera el Estado Moderno fue necesario un largo proceso histórico que dio por resultado la unidad del poder y la creación de un derecho universal, la actualidad nos evidencia que el ordenamiento jurídico que rige la vida política de los pueblos constituidos en Estado, es una consecuencia de él mismo. Lo que podríamos objetar a la tesis de la “identidad” es aquello de que no todo el derecho tiene su fuente única en el Estado, si bien adquiere su fuerza obligatoria en los ordenamientos positivos. Aparece aquí, entonces, el derecho Internacional y una nueva rama que ha nacido con perfiles propios

<sup>16</sup> Leon Duguit: *Op. cit.*, pp. 589 v ss.

<sup>17</sup> Helmut Coing: *Opus cit.*, p. 589.

<sup>18</sup> Jorge del Vecchio: *Persona, Estado y Derecho*, Inst. de Est. Polit., Madrid 1957, pp. 365-366.

y que se ha llamado Derecho Social. Como ejemplo de este último podemos citar los estatutos jurídicos llamados contratos colectivos de trabajo y Contratos Ley originados en los grupos laborales que actúan dentro del Estado, y que éste no hace sino reconocerlos como dotados de un poder que alcanza atribuciones hasta el grado de elaborar su propio derecho. Estos grupos de interés, como los llama la teoría americana (lobbys) o grupos de presión entre los franceses (denominación ésta ya universalizada) crean un derecho autónomo que no proviene del Estado —en su acepción tradicional—, pero que no obstante requiere de su apoyo. Ni siquiera en su sanción es necesaria la presencia del poder Legislativo, el cual queda suplido con la intervención de las voluntades de las clases patronales y obreras y que se sintetiza en la creación de ese ordenamiento.

Pero aun dentro del mismo derecho positivo estatal es posible justificar la existencia de la conducta humana en orden, no a la coacción que ejerce el Estado, sino de la propia conciencia del individuo y del grupo. Esto significa contemplar la conducta humana desprovista de determinismos, así sean éstos jurídicos, puesto que concebirla autónomamente, sin condiciones previas, no es más que engrandecer la idea moral de convivencia y de orden.

Sin embargo, este razonamiento filosófico viene al margen de la contemplación científica, si bien es cierto que no podemos hacerla a un lado. Puede quedar claro, a pesar de todo, que la idea de la democracia no se basa exclusivamente en lo que mandan las mayorías, sino en la conciencia de las minorías de aceptar las ideas de los primeros como buenas. El derecho, como producto de la democracia del poder, es la expresión de esta universalidad de validez.

El mismo Del Vecchio (pp. 370-371) parece acercarse a este criterio cuando dice que existen ciertos fenómenos que atestiguan “la posibilidad de un derecho no estatal, es decir, toda una serie de ordenamientos jurídicos menores, establecidos en el ámbito del Estado, pero independientes de él y en algún caso, antitéticos con él...” “Referir tal derecho al Estado —prosigue— no ignorando como no ignoramos su origen, parece un vano artificio; más que un artificio, parece una imposibilidad lógica, aun cuando la sociedad y sus ordenamientos hayan evolucionado hacia el Estado, así como representan formalmente una violación de las normas emanadas de él”.

El Estado se justifica, según el orden de ideas expuesto, por el mantenimiento de un derecho positivo que posibilita la actuación de las fuer-

zas sociales en pugna o en cooperación y en la realización, cada vez más tendiente a la justicia social, de sus cometidos, los que se traducen en atribuciones actualizadas al través del ejercicio del poder público.

Todo esto, a pesar de la rotunda afirmación kelseniana que, partiendo de un método rigurosamente lógico, distingue entre el campo que corresponde a una teoría general del Estado y aquel otro de su justificación que cae dentro de los lineamientos de la Política como Ética, es decir, que aquélla “lo considera como un fin en sí”. “Desde el punto de vista de la teoría general del Estado, el orden coactivo estatal aparece como un sistema cerrado, lógicamente autárquico, que no necesita de ulterior *fundamentación* o *justificación* ante una instancia situada fuera de este orden”, ya que el problema “en torno a los fines que deben perseguirse con el instrumento técnico-social ‘Estado’ es una cuestión política que cae fuera de las márgenes de la teoría general del mismo”.<sup>19</sup>

Sin embargo, para nosotros la justificación del Estado es la nota que pone de relieve la autonomía del conocimiento teórico, científico de éste, si bien haciendo la siguiente aclaración: cuando hemos afirmado que el Estado es una síntesis conceptual, reunimos en él los elementos que tradicionalmente le corresponden, a saber, pueblo, territorio y poder. Si tratamos separadamente de dar a cada uno de ellos su propia justificación no estaríamos más que tratando un absurdo.

#### IV

a) Así, el territorio del Estado no está condicionado en su misma existencia, ya que como elemento de la naturaleza está sujeto (no bajo condición alguna), a las Leyes de la Causalidad que no permiten ningún juicio de valor en su enunciado, so pena de devenir juicios carentes de sentido y de rigor científico. No creemos necesario extendernos más sobre este punto. Queda al sentido común y al más elemental principio del raciocinio (si ambos no son lo mismo), comprender que las leyes naturales sólo pueden ser referidas al valor en la medida que expresan la verdad del hombre, o sea, en tanto que constituyan materia de discusiones subjetivas. Lo objetivo es, entonces, el diario acontecer de los hechos naturales.

<sup>19</sup> Hans Kelsen: *Teoría General del Estado*, Trad. por Luis Legaz L., Ed. Nacional, Méx. 1959, p. 52.

Por su parte el pueblo, como conjunto de individualidades,\* está limitado en su esfera de acción por el juego constante de la naturaleza, es decir, como un elemento más de ella que se desenvuelve en el campo de la vida animal. Pero, además, se encuentra condicionado a determinismos de otra índole que han sido creación suya o producto de su propia historia, lo cual constituye el paso reversible del hombre sobre la naturaleza, ya que, en síntesis, los problemas del hombre no son otros que crear y adaptarse, si bien es cierto, por otra parte, que la creación y la adaptación humana convergen en el vértice de la modificación del mundo.

En el primer caso se habla de un determinismo natural que nosotros optamos por llamar sujeción a la naturaleza. En el segundo de un determinismo racional o humano que puede revestir todas las características de las creaciones del hombre, y que es producto de las necesidades engendradas por su propia convivencia, ya se trate de la moral, la política, la religión, la economía, las buenas costumbres, el trato social o del derecho.

Lo que nos resta entonces, es la otra característica esencial del Estado, esto es, el poder. Si pretendiéramos justificarlo haciendo a un lado el elemento humano, llegaríamos a encontrar una forma vacía y carente de dirección, puesto que el poder, o se refiere a quien se ejerce o sobre quienes se ejerce y la manera de ejercitarlo, puesto que la reunión de estos elementos es lo que constituye su objetividad, o no es más que una mera especulación sin sentido.

Poder significa posibilidad de actuación, fuerza para ejecutar, decidir o juzgar. El poder es la forma activa de la conducta que no puede ser referida al Estado como mera abstracción (y del mismo modo al derecho), sino que es cualidad propia del hombre. Ya en este camino, adelantaremos en el curso de nuestra exposición apoyándonos en las ideas del maestro De la Cueva, para quien el Poder del Estado "es un poder social, jurídico y constitucional". Decir que es social significa referirlo a los hombres orga-

---

\* Decir que un pueblo es un conjunto de individualidades no menoscaba el hecho de que éstas posean características comunes que las identifiquen en grupo. Pero se debe hacer notar que en última instancia un grupo se caracteriza a su vez por cada una de las notas especiales que el individuo le aporta. Los errores observados en la discusión de esta materia tienen su origen en la idea de que el conjunto pueda poseer cualidades diferentes de aquellas de cada miembro. Si vemos con detenimiento el problema encontraremos su origen en la insistencia de querer elevar a términos absolutos lo que no es más que un término medio, un problema de mayorías, que no viene a ser más que un promedio —y como tal relativo— en el acto mismo de querer investir con tales rasgos a la unanimidad. Todo esto acarrea consecuencias que llegan hasta la ideología política, puesto que al tratar de justificar las democracias se hace víctima a las minorías de los errores de las mayorías que aquéllas han aceptado, de buen o mal grado, pero bajo los cánones de la cooperación que es donde descansa la idea de la democracia moderna.



nizados. Aquí es donde interviene el rasgo jurídico del poder, puesto que esa organización se basa en el derecho. El poder del Estado, para ser tal, tiene que estar dirigido a los hombres y justificado en el derecho.

Se demuestra con todo lo anterior que el derecho aparece cuando nos encontramos frente al poder y, dadas ya las características de éste, aquél viene siendo su elemento justificativo, lo que quiere decir que la justificación del poder es la misma del Estado, porque comprende todos los elementos de éste último.

Dicho esto, la Teoría General del Estado, ocupándose necesariamente del derecho, reclama para sí los conceptos axiológicos que justifiquen la forma más alta de la convivencia humana.

Una vez que hemos bosquejado las relaciones del Estado con el Derecho, veamos si dentro de las definiciones dadas al primero es posible incluir al segundo, para luego analizar gradualmente las maneras en que estas dos ideas entran en relación.

Si situamos al Estado en el ámbito que ocupa nuestro tiempo, el buen ver del observador lo lleva a descubrir dentro de éste un conjunto de individuos que tienen un punto común de unión, punto que es *una* síntesis de historia, lenguaje, creencias, derecho, religión, que gira en torno de la idea de patria, lazo tan fuerte que sobrevive a todo tiempo y que supera toda crisis. *El hombre es un animal político*, ha dicho Aristóteles; esta cualidad natural de mantenerse unido frente a la adversidad y de compartir la dicha en la bonanza (la *autarquía*, dirían los griegos), sugiere una cierta permanencia en el tiempo y en el espacio. Así ha evolucionado la sociedad en el decurso secular; y cuando hubo probado una y más formas de organización, llegó al Estado Moderno de Derecho que no es sino otra más de las creaciones temporales del hombre. La historia es una serie de etapas de transición constantemente renovadas que dejan una huella, algo de positivo y mucho que perfeccionar.

Así, pues, un Estado supone un grupo de hombres, pueblo o nación, que hacen historia, que luchan por sobrevivir, por mejorar sus condiciones de existencia y que cooperan en la realización de los valores humanos a los que hacen revivir en los momentos más cruentos de las grandes crisis. Es así que el pueblo queda considerado como elemento esencial en la definición del Estado.

Pero el pueblo, conjunto de tradiciones, voliciones, aspiraciones; unidad en el lenguaje, en la religión, en la economía y en el derecho y basado en la idea de la cooperación, requiere de un suelo donde desplazarse, del

cual recibir los alimentos vitales, donde edificar su albergue y, en fin, donde enterrar sus muertos. El territorio, que forma un sentido de la patria, es para la nación lo que el hogar a la familia. Sin una tierra que se sienta propia, que se defienda y cultive, no puede existir un Estado soberano. Este es, pues, el segundo elemento esencial y de definición del Estado: el territorio.

Un pueblo que vive permanentemente en un territorio propio requiere de cierta organización para actuar en conjunto. Las complejas relaciones humanas del mundo contemporáneo, que no sólo se dan de individuo a individuo, sino de grupo a grupo, de individuo a grupo y viceversa, y de todos con el Estado mismo, se orientan en un cierto sentido cuya dirección se especifica y aclara a través de un determinado régimen jurídico y político que descansa en la base de la organización del poder. Los intereses individuales o intergrupales ceden ante la presión del conjunto, o en términos rousseaunianos, ante la expresión de la voluntad general que queda en manos de los que organizan la sociedad política. Entonces, lo que viene a caracterizar con mayor plenitud al Estado, es la existencia de una organización en su seno, la cual implica dirección y juridicidad, tal como lo enseña el maestro De la Cueva.

Todo lo anterior es la expresión misma de lo que conocemos por poder del Estado o potestad pública. "La unidad nacional y la vida sedentaria sobre un territorio, dice el Dr. De la Cueva, son únicamente posibles con base en una organización. La organización es, en consecuencia, el tercero de los factores esenciales para la existencia del Estado". La organización lleva de inmediato a la idea de poder, afirma el Dr. De la Cueva, por lo que éste es en síntesis el tercer elemento esencial y de definición del Estado. Carré de Malberg, por su parte, expresa que "por encima de todo, lo que constituye un Estado es el establecimiento, en el seno de la nación, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".<sup>20</sup>

Ya hemos dicho que el Estado es la síntesis conceptual de sus elementos; surge, pues, la necesidad de dar una primera definición del Estado, un concepto, más bien, en relación con sus elementos esenciales: Así, *Estado es la organización jurídica y política de un pueblo que vive permanentemente en un territorio propio*. Incluimos en esta acepción del Estado los siguientes elementos clásicos: poder, pueblo, territorio.

b) Al Estado se le puede ver desde el ángulo de su propia organiza-

---

<sup>20</sup> Carré de Malberg: *Op. cit.*, p. 25.

ción y definirlo con base en ella. Esto no implica necesariamente que veamos la parte por el todo. Ya hemos aclarado suficientemente que el Estado es una abstracción (pero no una ficción), o como diría Carré de Malberg “una abstracción que traduce las más altas realidades”. En este sentido, debemos percatarnos previamente de qué manera se organiza el Estado y dar como resultado su propia definición con alcances universales.

Gran preocupación ha causado a los teóricos del Estado, y en particular a la Escuela Clásica Alemana a través de Jorge Jellinek, definir al Estado por su verdadera esencia y sin confundirlo con uno de sus elementos como el pueblo o el territorio. Si bien el Estado se organiza en el poder y siendo éste uno de sus elementos, podría pensarse que una definición que partiese de tal idea sería parcial y anticientífica. Sin embargo, creemos que hacer abstracción del poder del Estado y a través de aquél definir a éste, no sería sino manifestar implícita y tácitamente los otros componentes que son, en realidad, los elementos organizados. Si para hablar del Estado como síntesis conceptual tenemos que hacer referencia necesaria a sus elementos, en sentido contrario, decir organización implica referir esta idea a lo que se organiza, elemento material, y la manera de su organización, elemento formal. De allí que el Estado se descomponga en dos clases de elementos: el elemento material, pueblo y territorio y el elemento formal: organización o poder.

Es un principio de la lógica que la forma no puede prescindir de la materia y, al contrario, la materia alcanza su actualidad en la forma. Bajo este principio caen tanto las cosas reales como las ideales. El Estado, como objeto ideal, no escapa a esta posibilidad. Por tal razón, el pueblo y el territorio alcanzan su forma política y jurídica en la organización del poder. Este conjunto material o real y formal, se sintetizan en un solo concepto que denominamos Estado.

Ahora bien, si captamos la forma de algún objeto de conocimiento, no estamos sino refiriendo una cualidad esencial de la materia que forma tal objeto. Así, cuando decimos que el Estado posee una organización que se traduce en un poder jurídico y político, hallamos la forma en que los elementos materiales pueblo y territorio alcanzan su plenitud ontológica. En este caso, para la definición del Estado, sí es propio que tomemos como punto de partida básico su aspecto formal, ya que de allí pueden surgir características que, de otro modo, quedarían oscuras y aún ignoradas.

c) ¿Pero cuál es la realidad del Estado? Podemos aventurarnos a afirmar que el Estado es una realidad social diferenciada por la unidad

hacia la que convergen las distintas aspiraciones humanas. Herman Heller ha dicho que "Si el Estado es una unidad que actúa en la realidad histórico-social, no podemos esquivar el examen, siquiera sea somero, de la difícil cuestión referente al carácter de esta realidad social. El punto de partida ha de ser aquí la fundamental e inmovible afirmación de que la realidad social es efectividad humana, es realidad efectuada por el hombre".<sup>21</sup>

El problema se extiende entonces hasta encontrar la realidad del individuo, pero no del individuo aislado, sino del que participa como elemento creador del grupo al que se encuentra inmerso. Se ha considerado que el hombre participa de la vida política desde dos diversos ángulos: como gobernante o como gobernado. Nada más simple que esta postura. La realidad política es realidad social, y, como tal, compuesta de las más variadas actividades humanas, desde los grandes problemas de la conciencia, del yo, hasta aquellos que crean el derecho y la economía. "La realidad política y jurídica no es sino la materialización de las ideas políticas y jurídicas", dice Aurora Arnáiz. "Tenemos que ampliar el concepto diciendo que en el acto político, la vida política de los Estados tiene un existir integrado por la suma del ideal más la realidad... Pero Herman Heller considera —y esta vez con razón— que la unidad de acción política no está integrada ni por las acciones de los gobernantes, exclusivamente, ni por la de los gobernados tan sólo; sino que se trata de la unidad de acciones objetivas".<sup>22</sup> Efectivamente, Heller expresa que "la realidad social no puede ser considerada ni como una realidad subjetiva de vivencia ni como realidad extra-subjetiva. Un realismo consecuente habrá de ver, en realidad, un 'ser independiente de toda relación con el yo', con lo que quedará desplazado el centro activo por y para el cual únicamente existe la realidad social".<sup>23</sup>

Definitivamente la realidad del Estado debe concordar con las ideas políticas y los ideales operantes (a la manera en que Lindsay lo expresa) de la época. Pero creemos que no existe una franca oposición entre los diversos elementos que la componen. Es de notarse cómo Heller hace una síntesis de las condiciones naturales y culturales de la realidad social, precisamente al afirmar que ésta es "efectividad humana".

Quienes niegan la "realidad del Estado" caen en el error de concebir éste como si fuera un ente distinto y superior a los individuos, olvidando que la realidad sólo se refiere a la forma o, mejor dicho, al concepto. Así,

<sup>21</sup> Herman Heller: *Teoría General del Estado*; Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 72.

<sup>22</sup> Aurora Arnáiz A., *Ciencia del Estado*, Tomo I, Méx. 1959, p. 58.

<sup>23</sup> H. Heller, *Op. cit.*, p. 85.

R. MacIver ataca a quienes se pronuncian por un Estado "como si fuese algún ser mayestático que existiese por sí mismo". "Estas doctrinas están apoyadas por la confusión del estado con la nación y el pueblo. Para destruirlas —sigue diciendo, con acierto— es preciso comprender que el estado es sencillamente una forma en que está organizada la población de un determinado territorio". Y más adelante sigue: "Como tal organización, el estado es indudablemente real. No aceptamos el realismo psicológico que reduce una organización a sus elementos individuales como si las relaciones establecidas entre ellos fuesen una ficción. Ningún sistema es un mero agregado de unidades con espacios vacíos entre una y otra. La autoridad es más que el *hábito* de mandar en un hombre y de aceptar lo que él manda en otros. Una ley no es simplemente lo que algunos funcionarios deciden acerca de una controversia... Una institución —finaliza— no es precisamente un número de gente dedicada a una determinada actividad".<sup>24</sup>

En el Estado se mezclan todos los quehaceres humanos. Por eso resulta asaz artificioso pretender desligar en materia política el ideal y la realidad que forman uno y un mismo concepto. La concepción materialista económica del Estado es impotente para darnos la visión correcta del mismo.

No podemos negar que la cualidad humana de convivir es una constante lucha donde se oponen las más contradictorias fuerzas que originan estratos sociales en pugna, desembocando, en última instancia, en la creación de un organismo vivo capaz de resistir a todo y de oponerse todos. Sin embargo, esta oposición del Estado frente a grupos e individuos se ordena mediante una síntesis de las necesidades e ideales de los individuos. En caso contrario, tendríamos que aceptar que el Estado fuera la cualidad humana de convivir pese a todo.

Resulta, por tanto, que la realidad es la síntesis de un ideal político y ese materialismo tan evidente en que se debaten tantas de las posturas actuales de los bloques del mundo moderno. El ideal y el materialismo políticos se sustentan mutuamente en una "unidad dialéctica inseparable" (H. Heller).

Vista así la realidad del Estado, su forma u organización se basa, a la vez, en elementos reales como la cooperación y la fuerza. La primera viene en un sentido de abajo hacia arriba. La segunda es consecuencia del alcance jurídico de las normas que rigen la convivencia estatal. "La definición jurídica del Estado precisa así, según las disciplinas propias de la ciencia del derecho, no ya la forma habitual y deseable de ejercer las facul-

<sup>24</sup> MacIver, R., *El Monstruo del Estado*, F. de C. E., Méx., 1942, pp. 121-122.

tades estatales, sino el límite extremo hasta el cual pueden extenderse estas facultades”, dice Carré de Malberg, y sigue, “todo esto puede resumirse diciendo que, desde el punto de vista de la ciencia política, la colaboración merece figurar hoy en primer plano en la definición del Estado”.

d) La organización del Estado no es, entonces, más que la organización de su propio poder puesto al servicio del elemento material. El territorio y la nación reciben organización; el poder del Estado crea tal ordenamiento. Sus bases están, pues, en las diversas maneras de conducción de los destinos del grupo. El derecho fundamenta esta dirección y el poder recibe de él el apoyo que se requiere para el constante actuar del Estado. Pero un Estado necesita, para no devenir en anarquía, unidad en el derecho; por ello, ésta se traduce en la unidad del propio poder. Poder implica acción, actuación y sometimiento a las decisiones. Herman Heller tiene razón al decir que el poder del Estado es la *unidad de acción y de decisión* dentro y fuera de él.

La organización del Estado en el poder implica organización en el derecho y cooperación en las decisiones. Lo primero se logra dando unidad al ordenamiento jurídico que habrá de funcionar dentro del Estado, y qué mayor cohesión en nuestros modernos grupos estatales que la proporcionada por la idea constitucional. Al respecto Jellinek ha dicho: “La teoría que concibe el Estado sólo como relaciones de fuerza, como hecho brutal, ha reconocido también un elemento de Derecho Público. Esta doctrina yerra en cuanto considera poder y derecho como términos que se oponen de un modo absoluto. Sólo ha de considerarse como antijurídica aquella fuerza o poder que no se crea acompañada del sentimiento de que es conforme a norma”.<sup>25</sup> La Constitución es, pues, la unidad que presta la dirección y el valor al Estado, en el constante actuar de su poder.

Sin embargo, situados en nuestro tiempo, donde la idea de la democracia reclama mayores atribuciones para los individuos y grupos, y el Estado las limita por otra parte, surgen los grupos de presión que actúan sobre el Estado forzando su actuación en determinado sentido y el aparato gubernamental invadiendo esferas antes sólo reservadas para ciertas agrupaciones. Ante tal situación, aparece un fenómeno que crea crisis en el Estado, resulta con bases en la cooperación. La crisis del Estado moderno se revela desde dos ángulos diversos: por fuera, las grandes potencias que

<sup>25</sup> Jellinek, *op. cit.*, p. 282.

---

merman la soberanía de los países pequeños, y por dentro, los conflictos creados a consecuencia de lo arriba dicho.

*El Estado, en tal sentido, es la organización jurídico-constitucional del poder y de las fuerzas sociales actuantes, bajo las directrices de la democracia y la cooperación.*





## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL PODER Y LAS VIAS DE REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO

I. El poder no es un fin del Estado. II. Problemas de método. III. Fines inmanentes y trascendentes. IV. La democracia y la justicia social: poder y objetivo. V. La evolución del Estado, sus fines y la organización democrática.

Parece ser que a la teoría del Estado le faltaría un hábito de vida si no respondiera a las cuestiones sobre las finalidades que el hombre persigue con su organización política. Como ya lo hemos dicho, la organización trae aparejada la idea de poder, el cual es una vía de que se dispone para la consecución de ciertos actos, por las cualidades que posee y que en el presente capítulo trataremos de aclarar. Por lo pronto, dejaremos constancia de que es imprescindible atacar este tema sin el cual quedaría hueca la investigación que nos hemos propuesto.

Desde luego, relacionar el poder con los fines del Estado presenta algunos problemas que iremos tratando con la mayor precisión.

#### I

Según los párrafos anteriores, en el análisis de los elementos de la organización política máxima, el poder contiene entre sus cualidades la noción del derecho. En este sentido, parece que el producto jurídico-social es la

primordial aspiración de los hombres al reunirse en su comunidad estatal, ya que no pocos autores identifican las funciones del Estado con aquélla. Así, Rojina Villegas dice: "Propiamente la finalidad del Estado como entidad, como persona jurídica, como sistema orgánico-unitario y soberano no puede ser otra que la finalidad de sus funciones. O en otras palabras, la finalidad del Estado consistirá en realizar la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa..." "Problema distinto es determinar qué fin concreto en cada caso perseguirá el Estado a realizar sus funciones". "Por ejemplo —sigue— qué fines concretos se proponga el órgano legislativo al elaborar una nueva norma, o al derogar el Derecho existente en un momento dado. Desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, el legislador debe al elaborar las normas jurídicas realizar o pretender realizar, la finalidad universal y propia del Derecho".<sup>1</sup> Para los tratadistas que le dan al poder del Estado un contenido tan estrecho como el de sus funciones constitucionales, el problema a resolver es harto sencillo. Pero esto significa, por otra parte, darle un sentido parcial, unilateral, puesto que la acción del poder se la atribuyen sólo a quienes detentan la representación política. Y esto es confundir ciertamente el poder con el gobierno, ya que las Constituciones dan los lineamientos generales de éste y no, propiamente hablando, las características de aquél. Ya hemos dicho, e insistimos en ello, que el poder del Estado entraña entre sus premisas las nociones de cooperación social y correlación de actividades, traducidas en un sentido democrático de la vida y de la política.

Además, quitar la noción del valor que encierran las actividades mismas de los órganos estatales es volatilizarlos y quedarnos con una forma vacía de contenido.

## II

No obstante, creemos que esto es cuestión más que de fondo de método. En efecto, estos autores parten del supuesto de que la Teoría General del Estado no puede aplicar sus conocimientos al tema de referencia. Para reforzar nuestro criterio en el sentido de que aquélla no puede soslayar la cuestión relativa a los fines del mismo, nos apoyaremos en la opinión autorizada de Herman Heller, quien afirma que "de acuerdo con la concepción

<sup>1</sup> Rojina Villegas, *Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado*, Tomo II, p. 876.

general de la vida y la actitud intelectual de las últimas generaciones, se creía que era posible trazar una tajante línea divisoria entre la política, como ciencia práctica y de valoración, y la teoría del Estado, como ciencia teórica y no valorativa".<sup>2</sup>

Dice nuestro autor, que la creencia anterior tiene sus raíces en el afán de no pocos teóricos de hacer una radical separación entre sujeto y objeto, lo cual significa, en el campo de la Teoría del Estado, desconocer "la relación que existe entre lo teórico y lo práctico". Para Heller, la afirmación de la anterior tesis sólo sería posible si por Teoría General del Estado comprendiéramos "el análisis dogmático de los conceptos generales positivos del Derecho político, pero esto —agrega— sólo es lógicamente posible en una teoría del Estado sin Estado, es decir, cuando se identifica a éste con el orden jurídico".<sup>3</sup>

Pretender que la Teoría General del Estado desconozca los elementos valorativos del diario acontecer, sería tanto como negar a la sociedad misma su origen humano. El elemento valorativo es esencial en la definición de un objeto de la cultura, puesto que aquéllos forman e integran su esencia por la mención del fin que realizan. Aquí es donde alcanza su verdadera autonomía el campo de la cultura (relación de medio a fin) frente al campo de la naturaleza (relación de causa a efecto).

Heller confirma que "la opinión de que la Ciencia Política se diferencia de la Teoría del Estado en que la primera es una ciencia práctica y valorativa, y la segunda teórica y libre de valoraciones... se apoya en la tesis de que existe una absoluta separación entre los juicios políticos del ser y los del deber ser, lo que, en tal forma planteado, no es exacto", puesto que la "distinción no se refiere a la de la Ciencia Política y la teoría del Estado, sino, en general, a la que existe entre la teoría y la práctica políticas".<sup>4</sup> Con lo cual se robustece nuestra afirmación de que la Ciencia del Estado es por esencia política, ya que perteneciendo al campo de la cultura, es una ciencia de conductas; es decir, referida al sujeto que objetiviza sus diarias vivencias en la realización de valores, previa la consecución de medios idóneos.

El Estado es forma de conducta, y como tal, sujeto a las leyes del hombre y no a las formadas para una teoría como método o a una metodología teórica. Sin embargo, la sola referencia a los valores realizados por el hombre necesita del apoyo, en su estudio, de los elementos teóricos pro-

<sup>2</sup> H. Heller, *Op. cit.*, p. 72.

<sup>3</sup> H. Heller, *Op. cit.*, p. 72.

<sup>4</sup> H. Heller, *Op. cit.*, p. 73.

porcionados por una teoría general. Esto es lo que saca en consecuencia Herman Heller al establecer que: "La especial naturaleza del Estado y de las demás formaciones sociales es lo que hace que una Ciencia de la política cuyo contenido consistiera en juicios de valor, prescindiendo de los juicios del ser, sea tan poco posible como una Teoría del Estado que sólo contuviera juicios del ser sin ningún juicio valorativo. El devenir del Estado —prosigue— se concreta, en cada momento, en un ente actual; pero este ente presenta singular carácter ya que es un querer humano-social, una realidad social, por ser actividad humana".<sup>5</sup>

### III

Una vez esclarecido el por qué la Teoría General del Estado necesita recurrir a la idea de los fines estatales, veamos los diversos modos en que el problema suele presentarse.

Llama la atención sobremanera la circunstancia de que podamos oponer estas dos proposiciones: *fines del Estado* y *fines en el Estado*. Parece lógico entender que la primera es un planteamiento objetivo (Kant), en tanto que la segunda lo es subjetivo. Es decir, que unos son los fines inmanentes a la organización, y otros muy distintos los que corresponden a los hombres organizados. Se habla entonces de la *inmanencia* y *trascendencia* políticas.

El Estado, como objeto, buscaría su propia subsistencia, inmanentemente, empleando los medios de que dispone. Aquí surge el concepto de *soberanía* que significa, en este primer sentido, la cualidad negativa del Estado: ningún poder superior en el exterior, ningún poder en el interior. Esto quiere decir que el Estado soberano afirma su propia existencia, objetivamente en apariencia.

Contrariamente, los fines perseguidos en el Estado, dentro de él, serían aquellos que no incumbieran directamente a su propia subsistencia y afirmación. Serían, en todo caso, los de los propios individuos que en él conviven y dentro de él se desenvuelven.

Ante este choque en que el Estado busca su supremacía sobre los individuos, quienes al propio tiempo le exigen mayores atribuciones, y por otra parte afirma su igualdad frente a otras potencias (sobre todo las

<sup>5</sup> H. Heller, *Op. cit.*, p. 73.

superpotencias), corresponde a la Teoría del Estado esclarecer el dilema tanto en el campo internacional como en el interno.

Antes de dar un juicio definitivo sobre la calidad soberana estatal, es pertinente hacer la aclaración de que la soberanía es un término histórico más que absoluto. Queremos decir que cuando a una "categoría" histórica se le eleva a la calidad de condicionante de la realidad actual, se está haciendo una verdadera ficción.

Como una cualidad del poder del Estado se afirma su naturaleza soberana. Y como para nosotros el poder es la vía de realización de los objetivos estatales en sus dos aspectos mencionados, a la vez que le atribuimos un contenido eminentemente social y por ende democrático, veremos que la soberanía se amolda a tales supuestos en una inferencia lógica.

En efecto, el estudio de la evolución del Estado moderno nos muestra las varias formas políticas que actuaron de precedente. Inicialmente apareció el Estado monárquico y por ello se afirmó la supremacía (*summa potestas*) del príncipe (teoría de Bodino), que de manera directa afirmaba la soberanía estatal frente a los poderes de la Iglesia y del Imperio\* (primera finalidad inmanente del Estado en el campo de las relaciones internacionales). Su más inmediata consecuencia fue la postura absolutista de los monarcas, quienes dieron fuerza a la idea nacional, como ya lo expusimos, y que antes de la Revolución Francesa produjo notables arbitrariedades como la expresión del *Rey Sol*: "el Estado soy yo" (inmanencia política del Estado en el interior).

Posteriormente a la Revolución Francesa surgió el Estado nacional basado en otros principios, tales como el de la soberanía popular (trascendencia política en ambos extremos) que subsiste hasta nuestros días, en que tuvo su más relevante aplicación en los Estados nacionalistas, como derivación y deformación de las iniciales teorías que le dieron origen. Sin embargo, lo que más ha caracterizado a nuestros modernos Estados es el

---

\* "La mayor parte de los libros sobre temas políticos escritos en Francia en el último cuarto del siglo XVI fueron publicaciones polémicas sin altura de miras y sin originalidad filosófica. Hubo, sin embargo, una obra—la titulada *Les six livres de la république* de Juan Bodino, publicada en 1756—de carácter menos efímero. Este libro fue motivado también por las guerras civiles y se escribió con el propósito franco de robustecer la posición del monarca. . . ." "Podría decirse que la *República* es una defensa de la política frente a los partidos. Publicada sólo cuatro años después de la Noche de San Bartolomé, constituyó la principal producción intelectual de un grupo va creciente de pensadores moderados, conocidos con el nombre de 'políticos' (politiques), que veían en el poder regio el soporte fundamental de la paz y el orden y que, en consecuencia, trataban de elevar al rev. como centro de la unidad nacional, por encima de todas las sectas religiosas y partidos políticos". George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, p. 297.

calificativo de Estados de derecho. Se trata de dar a entender que la fuerza y el poder, antes reconocidos como ilimitados, encuentran su primer escollo en el derecho, es decir, en sus propias Constituciones y en el Derecho Internacional.

Ya hemos dicho que la soberanía no es un término absoluto sino en el sentido de una afirmación nacional. El peligro que supone una debilidad en el poder de los Estados pobres, se traduce propiamente en un nacionalismo que es siempre comprensible para estos países. De allí que la cualidad soberana de las modernas repúblicas sea relativa desde dos puntos de vista: a) La soberanía declarada en las Constituciones como el poder del pueblo es una afirmación que corresponde a la limitación que históricamente apareció como indispensable para que los nuevos países se desarrollaran en un ambiente de libertad y democracia, frente a los lineamientos políticos de las tiranías y el absolutismo. Ante esta situación, parece más correcta y de mayores alcances hablar de la *democracia* como forma política—la cual lleva implicados los sentimientos de una mayor oportunidad para los pueblos considerados entre sí y para cada individuo frente al grupo—que hablar de una soberanía que no reconoce más premisas en su concepto que las de mayor categoría. Si por soberanía entendemos el poder de un pueblo para gobernarse y crear un derecho que se amolde a sus necesidades, no vemos dónde estribe la diferencia—siquiera fuese de grado—con la democracia; y b) Situados en el campo de las relaciones internacionales, donde encontramos dos posturas antagónicas desde sus mismas raíces, la soberanía es un derecho, que declarado en todas las Cartas, sirve de fundamento a los países débiles para afirmar su autonomía e independencia. Sin embargo, el neocolonialismo se ha disfrazado y sus nuevas máscaras, usadas con tintes llamativos para cada ocasión, hacen representar el papel de actores centrales a todas las naciones, en cuyo concierto la soberanía es un argumento mal desarrollado. Por supuesto, siempre hay un director de escena.

Aquí no cabe otra cosa que considerar a la soberanía como un derecho natural de los pueblos, mismo que al tornarse positivo adquiere una serie de modalidades que cambian a cada momento según las circunstancias.

Parece ser que no se puede hablar de una verdadera soberanía—como vía de realización de los fines inmanentes del Estado ni de una autodeterminación, si los pueblos de la “línea media” *tienen* que observar una conducta siempre coaccionada. El mejor adorno de las nuevas naciones es, pues, su soberanía frente a todas las demás,

El mundo actual trabaja en bloques, ligas, asociaciones, que tratan de imponer una determinada ideología a sus asociados y que éstos se ven constreñidos a acatar—cuando menos en apariencia—en sus relaciones con todos los demás países de la tierra.

Sólo puede hablarse enfáticamente de una soberanía, si con ello damos a entender el *deber ser* de las relaciones interestatales; pero significa, asimismo, el alcance democrático más allá de las fronteras de cada nación. Se puede, en este sentido, decir como Rousseau: “Hubiera querido elegir para mí una patria disuadida, por una feliz impotencia del feroz amor de las conquistas, y garantizada por una posición mucho más dichosa aún, del temor de llegar a ser ella misma la conquista de otro Estado: una ciudad libre colocada entre muchos pueblos, ninguno de los cuales tuviese interés en invadirla, y todos lo tuvieran en impedir a los demás la invasión. En una palabra—concluye el ginebrino—una República que no tentase la ambición de sus vecinos y que pudiese fundadamente contar, en caso necesario, con sus mismos socorros”.<sup>6</sup> He aquí una bella imagen que revela todo el ardor ideal de nuestro tiempo: la colaboración internacional desprovista de los falsos conceptos ensalzados por quienes saben que su mejor arma es burlarse de ellos.

#### IV

Para continuar el hilo de nuestra inicial exposición, agregaremos que el Estado, como conducta *valorable*, sintetiza las aspiraciones humanas que integran la proyección de sus propias virtudes cardinales. La voluntad, la razón y el sentimiento; nación, derecho y poder, son una unidad que no prescinde de las realidades que estos propios conceptos entrañan.

En orden a sus finalidades, el Estado, como conducta realizada, hace aparecer ciertas nociones de carácter político; así, la democracia es aspiración humana realizable en nuestros modernos Estados. La oportunidad, cada vez más reducida, pero más probable de los hombres de gobernarse según su voluntad es apoyada en la vivencia político-estatal. La primera función del Estado es realizar cabalmente la idea de la democracia, que como concepto entraña la síntesis de libertad en la elección, igualdad en las oportunidades y vocación en la obediencia. Como hemos dicho y más tarde volveremos al tema, el Estado supone una organización en el poder y éste

<sup>6</sup> J. J. Rousseau, *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*, p. 28.

se realiza con la cooperación de todos los individuos que se agrupan en el conglomerado social. Por tal razón, la democracia es el sentido real del poder—como un poder social del pueblo—y que expresa mucho más que una mera potencialidad: un presente actuante.

Siendo esto así, el quehacer político lleva a la realización de ciertos ideales, cuyo vértice lo constituye la justicia social, y si tal actividad se rige por los principios democráticos, quiere decir que el poder social es la vía exclusiva para garantizar una justicia del mismo tipo.

Evidentemente se trata de fines que trascienden en la comunidad como un “élan vital” que orienta y vivifica cada momento histórico de los pueblos. Pero encierra, asimismo, otras consecuencias notables.

Por principio de cuentas, la democracia sugiere que los ciudadanos eligen representantes que asuman la responsabilidad de dirigir su destino, y como esto implica a su vez la existencia de bloques o partidos políticos, cada uno de ellos pretenderá ser el portador de las mejores técnicas para hacer efectiva la justicia social de que hablamos. Poco interesa aquí que las noticias de nuestro pasado nos desmientan: es nuestro tiempo y afortunadamente se evoluciona por el camino señalado. Tampoco debe importarnos que el voto popular sea minoritario en relación con la masa de población, pues la democracia no es tan estrecha en su significado, antes bien, es una puerta abierta para llegar al punto que se anhela.\*

Ahora bien, la existencia de procedimientos técnicos para la realización de la justicia social, acarrea el uso de la planificación en el campo más importante de la vida humana: la economía. Una economía planificada es, frente a la llamada economía “libre” de muchos mejores resultados y mayores alcances para las masas desposeídas que, ajenas a lo que no sea el rudimento de satisfacer sus necesidades vitales, esperan encontrar en su propia organización los medios para una vida mejor.

Myrdal, a quien recurriremos con mayor frecuencia en adelante, dice que “la tendencia a la planificación... no daña a la democracia, sino que, por el contrario, le da mayor alcance y raíces más profundas”, no obstante

---

\* Ya sabemos por qué existe en nuestros días el afán de cumplir con esos postulados de equidad, justicia e igualdad. Esta preocupación del Estado moderno es producto de la democracia misma, puesto que en un principio nada se ocupó del asunto, ya que tenía que vencer la oposición del Imperio y la Iglesia. Pasado el problema, la misma situación de vasallaje y de feudos en la Edad Media, y los llamados poderes privados, impidieron que hubiera un carácter popular en la convivencia social. Sólo después de varios siglos, pasado el auge del liberalismo, del individualismo y del *laissez faire*, fue como se sintió un profundo cambio donde, sin duda, influyó la Revolución Industrial, que produjo una conciencia de clase con poder propio.



que señala algunos peligros dentro de lo que él llama "Estado benefactor democrático".<sup>7</sup>

Si es posible sumar al principio de la democracia otros ideales políticos, sin duda alguna desembocaríamos en la libertad y la igualdad formando, con ello, una repetición de principios que se incluyen íntegramente en el primero, dada ya nuestra anterior definición. El mismo criterio de Duguit que según hemos visto basa la idea estatal en el principio de la colaboración, queda subsumido en este concepto, puesto que la vocación de la obediencia mantiene una simultaneidad psicológica con la voluntad de colaborar, que no es otra cosa que realizar un mismo trabajo conjuntamente.

## V

El Estado supone una necesidad actual; sin embargo, ¿es posible afirmar que es eterno? Podría ser que nuestra actual forma de organización política no sea más que un paso transitorio en el constante devenir de los pueblos. Ante este razonamiento sus finalidades corresponden de manera directa a su constante evolución. Si en la antigüedad clásica griega se afirma que el objetivo de la *polis* es la autarquía como plenitud moral, según se desprende de Aristóteles, o el máximo bien con Platón, es porque el grado evolutivo permitía hacer esa clase de consideraciones. Con la República romana o el Imperio cambian los sentimientos políticos y parece que esta época llena su contenido en la conquista, la guerra y el sometimiento a los pueblos. Pero indirectamente es de esta manera como se propagan en el mundo entonces conocido los ideales de la cultura occidental. Hoy respondemos a una necesidad mayor de acercamiento.

Innegable es la afirmación de A. D. Lindsay que transcribimos: "La Revolución Industrial hizo mucho para romper la separación que existía entre las diferentes comunidades y convertir al mundo en una sociedad. Los hombres de todo el mundo llegaron a ser económicamente interdependientes. El mundo se convirtió en un solo mercado económico. En todo el mundo —sigue— los hombres leen hoy las mismas noticias, ven las mismas películas, discuten los mismos problemas. Su interdependencia económica no va seguida por un sentido correspondiente de sus mutuas obligaciones. Sin embargo, éstos son los comienzos de una sociedad internacional. El interés

<sup>7</sup> G. Myrdal, *El Estado del Futuro*, p. 114 y ss.

social que los hombres siguen por sus semejantes —concluye—, su preocupación por los demás, atraviesan las fronteras estatales”.<sup>8</sup>

Cuando surgió el Estado moderno sus finalidades inmediatas fueron el contenido de la definición clásica de la soberanía: \* su independencia del Imperio y el Papado y su superioridad política ante el orden estamental y los señoríos medievales. Esta idea actualmente está superada. La Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos de América recogen otros principios expuestos por los grandes teóricos del Estado. De Rousseau, la idea de la libertad y la voluntad general, así como el concepto de la soberanía popular; de Montesquieu y Locke, el contenido de la división de poder y la democracia; de Hobbes, en fin, el principio de la representación política. Francia erige sus principios dándoles validez universal por ser postulados del Derecho Natural y congregados en la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”. Los países americanos, por su parte, los asienta en sus Constituciones respectivas cuya realidad ha dado a los modernos Estados su denominación de Estados de Derecho.

Pero alrededor de todas estas ideas permanece inmovible un solo hecho social: la convivencia humana. Esta puede revestir las más diversas formas y sujetarse a los moldes más distintos. La tolerancia y el respeto forman el substrato de la convivencia y es la democracia la que los hace posible.

Ya Locke vislumbra, con singular acierto, que los fines del hombre en su sociedad política se asientan en la democracia, si bien es cierto que su estudio es el afán de justificar el por qué el hombre abandona su *estado de naturaleza* para ceñirse a los designios del poder y fundamenta éste en la preservación de la propiedad; el siguiente párrafo refuerza nuestra afirmación: “Pero aunque los hombres al entrar en sociedad abandonen en manos de ella la igualdad, libertad y poder ejecutivo que tuvieron en estado de naturaleza, para que de los tales disponga el poder legislativo, según el bien de la sociedad exigiere, con todo, por acaecer todo ello con la única intención en cada una de las mejoras de su preservación particular y de su libertad y bienes (porque de ninguna criatura racional cabía suponer que cambie de condición con el intento de empeorarla), el poder social o legislativo por ellos constituido jamás podrá ser imaginado como espacián-

<sup>8</sup> A. D. Lindsay, *El Estado Democrático Moderno*, p. 278.

\* “*Majestas* o *soberanía* es el más alto, absoluto y perpetuo poder... en una República”. Por eso define al Estado como “el recto gobierno de muchas familias, y de sus posesiones comunes (*things common amongst them*), con el más alto y perpetuo poder”. Jean Bodin, *The Six Books of a Commonwealth*, Cambridge, Harvard University Press, 1962, Chap. VIII, First, Booke, p. 84.

dose más allá del bien común, antes se hallará obligado específicamente a asegurar la propiedad de cada cual, proveyendo contra los tres defectos arriba mencionados,\* que hacen tan inestable e inseguro el estado de naturaleza. Y así—continúa—, sea quien sea aquel a quien correspondiere el poder supremo o legislativo de cualquiera nación, estará obligado a gobernar por fijas leyes establecidas, promulgadas y conocidas de las gentes, y no mediante decretos extemporáneos; con jueces rectos e imparciales que en las contiendas decidan por tales leyes; y usando la fuerza de la comunidad, dentro de sus hitos, sólo en la ejecución de aquellas leyes, o en el exterior para evitar o enderezar los agravios del extraño y amparar a la comunidad contra las incursiones y la invasión. Todo ello—concluye—, sin otra mira que la paz, seguridad y bien público de los habitantes”.<sup>9</sup>

Hobbes, por su parte, a pesar de la fundamentación del poder en la fuerza, le da un contenido más humano cuando analiza los fines del Estado. “La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como lo hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de la naturaleza...”.<sup>10</sup>

Como los contractualistas basan el origen del Estado o sociedad en la hipótesis del llamado *estado de naturaleza*, común en su literatura, y siendo esta hipótesis un poco menos que indemostrable, tal parece que su criterio cae desde sus propias bases. Sin embargo, situados en el punto actual, sí es cierto que el Estado realiza los fines que mencionan como inmediatos. La protección y seguridad (no queremos enfatizar más sobre ello), son parte del contenido de la democracia moderna.

Sin embargo, al explicarse el hombre de ciencia la naturaleza de los fines perseguidos dentro del Estado y pretender su justificación, se provee de métodos que el común de las gentes desconoce e ignora. Por ello es reiterado el que se trate de encontrar el deber ser del Estado—por unos— frente

\* Los defectos que Locke atribuye al estado de naturaleza son: 1. falta de ley promulgada; 2. falta de juez imparcial; y 3. falta de poder ejecutivo para aplicar las soluciones justas. (*Ensayo sobre el Gobierno Civil*, pp. 79-80).

<sup>9</sup> J. Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, p. 82.

<sup>10</sup> T. Hobbes, *Leviathan*, p. 137.

al criterio realista de otros. Tiene razón Lindsay cuando afirma: "Aunque los hombres actúan basándose en... finalidades e ideales, por lo común sólo tienen una vaga conciencia de ellos. La teoría política, al hacerlos explícitos en un cierto grado, hace que los hombres reflexionen acerca de lo que debe hacer el Estado. Pero hace que los hombres vean lo que debe hacer el Estado, mostrándoles lo que es en realidad. Su primer propósito—continúa— es hacer que los hombres comprendan cuáles son las finalidades que atribuyen y los deseos que tienen en relación con el Estado".<sup>11</sup>

Creemos, en consecuencia, que unos son los "fines operantes" en el Estado y otros aquellos que los teóricos le atribuyen con relación al futuro. Nuestros modernos Estados de derecho basan su organización en la democracia. Los no ubicados en el mundo occidental y que no observan la misma dirección, basan sus máximos postulados en otros principios diferentes, tal vez la economía o el acendrado nacionalismo. Nuestro Estado Mexicano conserva un índice tradicional de democracia y por ello corresponde al tipo que estudiamos.

Nos interesa, pues, saber qué es el Estado para concluir con lo que debe ser; es decir, qué objetivos alcanza y qué finalidades se propone realizar. El autor que venimos comentando, Lindsay, deja en claro que el origen de nuestros modernos Estados democráticos tiene lugar cuando se rompe con el molde de los ideales operantes en los siglos XVI y XVII, época en que aparece con carácter absolutista la idea de la soberanía, que niega los principios legados por Roma de un Derecho Natural (*jus gentium*) y el constitucionalismo griego. Este hecho, que Lindsay llama "secularización del Estado", pierde nuevamente su carácter de *ideal operante*, cuando se vuelve al régimen constitucional y pluralista que en cierta medida se observa en los modernos Estados democráticos a partir de la Revolución Francesa y la Independencia Americana. Las modernas Repúblicas, basadas en la democracia, hacen renacer el constitucionalismo griego\* y el pluralismo medieval.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A. D. Lindsay, *Op. cit.*, pp. 70-71.

\* Un análisis histórico lleva a la consideración de la estirpe constitucionalista de la Grecia antigua. El Siglo de Pericles que hace a los mismos pensadores griegos concebir un Estado ideal, es fiel reflejo de este grandioso legado de la cultura helénica. Basta que observemos el siguiente párrafo de la obra de J. P. Mayer, para concluir en ello: "La figura central de la obra de Tucídides es Pericles. Para aquél este es el hombre de Estado modelo, que por su talento de Líder pudo refrenar los extremismos de partido..." "El Estado de Pericles se convierte en el Estado ideal del historiador Tucídides". La descripción de este Estado la hace Werner Jaeger, cuya cita de Mayer transcribimos: "Aquí se halla ya esbozada la teoría filosófica posterior de la constitución mixta, como la mejor entre todas las formas de Estado. La democracia ateniense no es, para él, la realización de aquella igualdad exterior y mecá-

<sup>12</sup> A. D. Lindsay, *Op. cit.*, p. 77.

Cuando se habla de un pluralismo no es que queramos afirmar que existen, tal como en la Edad Media, situaciones estamentales y señoríos de la misma naturaleza (los denominados poderes políticos privados), sino que, según se verá después, el régimen democrático se basa en principios en que se dota a grupos y a clases de determinados poderes que actúan con el Estado, en contra de éste o independientemente de él. La gran diferencia con el Medioevo es que nuestra época ha hecho una síntesis de los ideales grecorromanos y del cristianismo medieval, agregando otros principios que son creaciones propias y características de nuestro tiempo. La cualidad de los pueblos para inferir las conveniencias humanas se ha puesto de relieve en diversas etapas de la historia. Cuando una sociedad halla que sus instituciones vigentes obedecen más a la inercia política que a la convicción, los ciclos históricos pueden repetirse. "Inglaterra y Francia, los dos grandes Estados que en los siglos XIX y XX tomaron la iniciativa en la organización de la acción común europea y en la afirmación de la supremacía del derecho sobre los derechos nacionales, son los dos países que en el siglo XVI tomaron la iniciativa de repudiar la autoridad internacional existente".<sup>13</sup>

El ideal operante en el común de las repúblicas americanas es romper con viejos moldes de absolutismo y crear un ambiente propicio a las demo-

---

nica que algunos alaban como la culminación de la justicia y otros condenan como la mayor de las injusticias..." "Aunque en Atenas todos sean iguales ante la ley, en la vida política gobierna la aristocracia de la destreza. Esto implica—continúa—que el individuo preeminente debe ser reconocido como el primero y, por tanto, como gobernante libre..." "Lo mismo en el aspecto constitucional y político que en el económico y espiritual, es el Estado una especie de armonía de oposiciones naturales y necesarias, análoga a la de Heráclito, y su existencia se funda en la tensión y el equilibrio. En la imagen del Estado que nos ofrece Pericles aparecen idealmente, en el juego de su equilibrio conjunto, la producción nacional y la participación en los productos del mundo entero, el trabajo y el recreo, las labores y las fiestas, el espíritu y el *ethos*, la reflexión y la energía". Para una mayor comprensión, veamos las consecuencias que atribuye Mayer a esta interpretación: "Así vio el historiador Tucídides la Constitución mixta en el Estado de Pericles (es preciso tener presente a este respecto que la 'constitución' en el sentido griego de la palabra comprende la totalidad de la vida de la *polis*, y este descubrimiento fue de grandes consecuencias para la historia de la teoría política). Fue recogido por Polibio—sigue—y transmitido por él a Cicerón. De Cicerón pasó la idea a Santo Tomás de Aquino con la adición, es cierto, de ideas tomadas de la *Política* de Aristóteles... De Santo Tomás la idea de la constitución mixta, como realidad constitucional, llegó a Maquiavelo y en el siglo XIX encontramos a Tocqueville influido por ella. Donde quiera que 'libertad e igualdad'—continúa—son considerados como privilegios formales fundamentales del Estado de masas—como en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de hoy—esos principios tienen que ser contrapesados por la aristocracia política de la excelencia, tal como la representa el modelo que nos proporciona la figura de Pericles. Esta es la doctrina duradera—finaliza—legada por Tucídides al pensamiento político occidental". J. P. Mayer, *Trayectoria del Pensamiento Político*; Vers. esp. de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1961, pp. 11-12.

<sup>13</sup> A. D. Lindsay, *Op. cit.*, p. 96.

cracias, aunque muchos de nuestros países traten de pasar apenas al régimen del capitalismo, al que aún no llegan. En este sentido no se puede dar un común denominador a todos los modernos Estados. Mientras que algunos aventajan el industrialismo y su correspondiente ideología liberalista, otros se aferran a estos principios si bien modelándolos de acuerdo con sus propias circunstancias. Pero en todo este movimiento queda subyacente la realidad de los grupos que dentro de su organismo político luchan constantemente por alcanzar el máximo de garantías y de libertad. Por un lado, el Estado con sus atribuciones de poder dirige a la luz de su propia ideología la fuerza que tiende a mantener un *status* más o menos acorde con el grupo dirigente, y, por el otro, la corriente de la *opinión pública* actualiza sus deseos en puntos vitales que van desde la más clara colaboración hasta la más franca oposición frente al Estado.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL PODER DEL ESTADO Y LA CONSTITUCION

I. Diferencia entre Estado y otras organizaciones políticas desde el punto de vista del poder: a) tesis de Carré; b) tesis de Rosin; c) tesis de Brie; d) teoría de Jellinek. II. El poder en Kelsen. III. Poder y Constitucionalismo. IV. El poder constituyente y la democracia: a) definición; b) características; c) efectos; d) manifestaciones. V. La idea democrática del poder.

#### I

a) Como una consecuencia hasta cierto punto necesaria de la doctrina de la personalidad del Estado, se afirma que el poder de éste reside "*jurídicamente*, no en los individuos, príncipe o ciudadanos, que la ejercen de hecho, sino en la persona Estado misma". "El concepto que pone en el Estado la potestad nacional no es, pues, una ficción teórica, sino que corresponde a realidades jurídicas".<sup>1</sup> El paso siguiente consiste en afirmar que la idea de la soberanía de la nación es la misma que se da a entender con soberanía del Estado, ya que éste la personifica en cada acto, tanto en lo que se refiere al aspecto externo como en el interior de su territorio. Sin embargo, se precisa una distinción más clara respecto de tal problema, ya que la "existencia de un poder superior de la corporación sobre sus miembros no es privativa del Estado: hasta sociedades privadas pueden tener un poder disciplinario sobre sus afiliados. Pero la potestad que pertenece al Estado le es propia en este segundo sentido de ser de una esencia

<sup>1</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 80.

aparte, y presenta caracteres que la diferencian radicalmente de toda otra potestad de derecho público o privado"... "La terminología francesa, para distinguir a esta potestad, que es el atributo esencial y característico del Estado, emplea otra palabra: la designa con el nombre, especial y técnico, de soberanía".<sup>2</sup>

A pesar del tinte definitivo con que la doctrina francesa colorea y matiza la cualidad de la potestad del Estado, el mismo Carré de Malberg se encarga de darle su alcance verdadero explicando, claramente, que la soberanía ha tenido tres significados distintos desde su aparición, mismos que no representan, a decir verdad, el elemento real e histórico que sus teóricos han querido encontrarle.

En efecto, el autor glosado explica que la soberanía, en su origen, "designa el carácter supremo de una potestad plenamente independiente, y en particular la potestad estatal. En una segunda acepción significa el conjunto de los poderes comprendidos en la potestad del Estado, siendo por lo tanto sinónimo de esta última. Finalmente, sirve para caracterizar la posición que dentro del Estado ocupa el titular supremo de la potestad estatal, y aquí la soberanía se identifica con la soberanía del órgano".<sup>3</sup>

Nuestra Constitución Política vigente contiene dos de tales conceptos respecto de la soberanía como cualidad del Estado. En primer lugar, la identifica con el poder al prescribir en su artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...*". Por otra parte el artículo 41 habla de que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...", lo cual quiere decir que se identifica la soberanía con el ejercicio del poder, ya que la atribución de dichos poderes es lo que la doctrina tradicional identifica con el poder del Estado.

De lo dicho se concluye que, teóricamente, el concepto de soberanía, entre las notas distintivas del poder, más que aclararlo lo desfiguran. Por lo demás, también es cierto lo que no pocos autores afirman a este respecto: los Estados federales, compuestos de un grupo de Estados miembros conservan su unidad soberana pese a que ésta se le atribuye también a los últimos. Sin embargo, si se es acorde con los principios de la soberanía, un Estado soberano no puede serlo en un sentido y dejarlo de ser en otro,

<sup>2</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 81.

<sup>3</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 88.



puesto que aquélla es indivisible. Lo mismo debe decirse en relación con la llamada división del poder, puesto que si éste se identifica con la soberanía, tiene que conservar su misma naturaleza.

Sobre tal problema Carré de Malberg explica: "El desarrollo contemporáneo del federalismo ha venido a sembrar una gran desorientación en esta doctrina tradicional. La teoría del Estado soberano ha sido deducida en el siglo xvi en vista del Estado Unitario. . . Pero, en la época actual, esta teoría es ya insuficiente; es demasiado estrecha por cuanto prescinde de un segundo tipo de Estado, que ha llegado a ser muy importante: el del Estado federal".<sup>4</sup>

Como se trata de una cuestión que nos atañe directamente, es preciso estar conformes en que la tradición política del poder del Estado como una entidad soberana ha caído en el campo del anacronismo y que mantener este criterio es fomentar la confusión y adulterar la realidad. Por eso nuestro autor afirma que: "Es evidente que la antigua doctrina del Estado soberano no cuadra ya con esta nueva categoría de Estados. Por una parte, en efecto, esta doctrina ha sido concebida con miras al Estado que posee una potestad absoluta y que no admite en su territorio ningún reparto de esta potestad entre él y ninguna colectividad interna dependiente de él. Ahora bien —prosigue—, una de las características del Estado federal consiste por el contrario en el encuentro y concurrencia sobre el mismo suelo de dos potestades distintas, la del Estado federal y la de los Estados particulares que éste lleva en sí. Por otra parte, la teoría del Estado soberano descansa esencialmente sobre la idea de la igualdad de derechos de los Estados; no concibe al Estado sino dotado de una potestad suprema que implique su entera independencia, y resiste a todo concepto de subordinación jerárquica entre Estados. Por esto mismo se encuentra imposibilitada —enfatisa—, para explicar la condición jurídica de los Estados particulares en el Estado federal, al no poseer éstos, sobre su propio territorio, sino una parte de la competencia que deriva de la potestad estatal y al permanecer además subordinados al Estado federal, lo que excluye incontestablemente para ellos el carácter de soberanía en el sentido propio de esta palabra. En presencia de estos hechos —concluye— ¿es posible mantener la definición según la cual la soberanía es el signo distintivo del Estado?"<sup>5</sup> Con lo dicho quiere decir, al mismo tiempo, que la soberanía no es signo dis-

<sup>4</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 99.

<sup>5</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 99.

tintivo del poder del Estado, lo que viene a completar las ideas expuestas en el capítulo anterior.

Por otra parte, en los Estados confederados no existe frente a cada uno de ellos la unidad del Estado unitario, razón por la cual no es soberano el conjunto, así como en el Estado federal los Estados miembros no poseen ninguna soberanía, en el sentido de un poder superior que no admite sobre sí ningún otro.

Para resolver este problema la doctrina alemana tiene que recurrir a otras nociones diferentes en que se pueda encontrar lo específico del poder del Estado, desprovisto de las cualidades que los franceses hallan en el concepto de soberanía.

En este inciso seguiremos la idea que nos expone Carré de Malberg en su *Teoría General del Estado*, donde sintetiza las llamadas nuevas corrientes de la teoría alemana. Ya hemos explicado cómo Jellinek habla de un poder "irresistible" y de auto-organización (la autolimitación del Estado), como el sello distintivo de este poder y que alcanza plena autonomía frente a los poderes tanto de los Estados federados como frente a la potestad del municipio. Sin embargo, ha habido algunas otras teorías que pretenden resolver el problema en forma definitiva. A ellas nos referiremos enseguida.

b) Rosi expone que "el municipio es el organismo de la colectividad local; el Estado es el organismo de la colectividad nacional". Bajo este principio hace depender la diferencia esencial entre el poder de la más pequeña organización política (el municipio), y el poder del Estado, y así, "mientras que el fin del municipio es la satisfacción de las necesidades comunes basadas sobre el hecho de la reunión de los habitantes en un mismo lugar y en las proximidades, el Estado persigue el fin de realizar los intereses nacionales, que son los de la totalidad del pueblo como colectividad natural".<sup>6</sup>

Antes de proceder al análisis de los puntos expuestos por el mencionado tratadista, es necesario aclarar que la preocupación de él y de los demás autores que se refieren al tema en términos más o menos semejantes, es encontrar el signo que permita distinguir la asociación Estado de otras comunidades parecidas, y no, propiamente hablando, las características de su poder. Sin embargo, ya hemos afirmado que si entendemos que el Estado es organización y que ésta sólo puede comprenderse como poder, el contenido de éste nos puede dar la clave del problema propuesto.

<sup>6</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 150.

Volviendo a la anterior teoría de Rosin, queda claro que la sola referencia a los fines no puede dilucidarnos el problema de la organización política estatal. De ella juzga Carré de Malberg que "el jurista no podría referirse exclusivamente al fin de las instituciones jurídicas para definir éstas", porque, "a diferencia de otras ciencias, la ciencia del derecho tiene por objeto propio despejar no ya el fin de las instituciones, sino su estructura, sus elementos constitutivos y sus efectos jurídicos". Suponiendo que el razonamiento anterior fuese válido en toda su extensión, queda no obstante un nuevo recurso para ahondar en el problema, a saber, en cuanto a su estructura, reiteramos que el Estado es la organización de un pueblo en torno a un conjunto de normas que orientan y dan validez a los actos que en su seno cobran vigencia. Esta organización está basada, en los modernos Estados, en la idea constitucional, como un logro de la época moderna y de las ideas democráticas. Pronto haremos una breve referencia a este tema interesante. Desde luego, tenemos que concluir que la argumentación de los fines del Estado frente a los fines de otras asociaciones no puede darnos, objetivamente, los elementos suficientes para redondear la noción del poder.

c) Un nuevo esfuerzo para encontrar el argumento decisivo acerca de la cuestión que nos detiene, fue el realizado por Brie, siempre en torno de las finalidades como diferencia específica de las organizaciones políticas. En efecto, para este autor, la que distingue al Estado es la "universalidad de su fin", con lo cual se quiere decir que el Estado puede, libremente, fijar los límites de su propia competencia y en este sentido sería la "competencia de la competencia" que, de acuerdo con lo que expone Laband,<sup>7</sup> no es sino una nueva forma de explicar la soberanía.

Por esta razón, este intento resulta nuevamente nulo para esclarecer el asunto. El argumento definitivo en contra de la tesis anterior la expone Carré en los siguientes términos: "Ahora bien, es cierto que en el Estado federal los estados confederados no son indefinidamente dueños de su competencia; luego la universalidad de competencia, y por consiguiente de fines, les falta. Si esta universalidad fuera la marca distintiva del Estado, no habría, pues, diferencia a este respecto, entre el Estado miembro y la simple provincia... Finalmente, es absolutamente contradictorio admitir, como lo hace Brie, que en el Estado federal haya coexistencia de dos fines universales, el del Estado central y el del Estado particular. La idea—prosigue—de que el Estado particular tenga, aunque sólo fuera en germen o

<sup>7</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 152.

en vocación, el derecho de competencia universal, es la negación misma del Estado federal, ya que pertenece a la esencia de este último poder extender indefinidamente su competencia, mientras que sus miembros confederados, por principio, no tienen sino una competencia limitada".<sup>8</sup>

Más aún, es innecesario recurrir a la idea de la universalidad de los fines, puesto que todas las agrupaciones la tienen en cuanto realizan objetivos de carácter general. Tratándose del Estado con mayor razón, puesto que su orientación jurídica, sus normas mismas son de índole general en todo caso; y como estos autores analizan el Estado desde el punto de vista jurídico, resulta que la universalidad de sus fines no puede ser signo distintivo cuando otras agrupaciones como el municipio están basadas en normas del mismo tipo.

d) La doctrina alemana que mayor éxito alcanzó fue la que desarrolló el gran maestro Jellinek, quien depuró las anteriores argumentaciones y les dio un contenido más científico. Para el maestro alemán el Estado está caracterizado por poseer un poder de mando originario, como ya lo dijimos anteriormente, de carácter irresistible y al que no se le opone ningún otro, ya que lo esencial de tal potestad es que "debe fundarse en la voluntad y en la fuerza propias de la colectividad a la cual pertenece: a esta condición se habrá realizado el concepto de Estado".<sup>9</sup>

Así es como se pretende salvar la cuestión que nos ocupa: el Estado lo es por poseer un poder de mando originario, es decir, que no dependa de ningún otro y que tenga la cualidad de dictar sus propias normas a las cuales acatará sin distingo alguno. De esta manera Jellinek concluye que la soberanía no es cualidad esencial del poder político, dando como resultado que pueden existir Estados no soberanos. Como una consecuencia de estos argumentos resulta que Estado es toda corporación dotada de un poder de mando originario. ¿Pero cómo se sustentan las bases de una organización de este tipo? La propia capacidad del poder estatal produce el ordenamiento jurídico constitucional, medio que permite la *autolimitación* del Estado.

A este respecto Aurora Arnaiz nos dice: "Jellinek resolvió la antinomia con su tesis tan conocida de la 'auto-limitación del poder estatal'. Nos dice que el Estado crea el Derecho, pero una vez creado, queda autolimitado por él. Es una ficción maravillosa que fue muy difundida hasta que surgió la doctrina del poder constituyente con sus grandes exponentes: Carl Smith y Carré de Malberg, quienes dieron un giro insospechado a este descubri-

<sup>8</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 152.

<sup>9</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 159.

miento de la autolimitación del Estado".<sup>10</sup> En efecto, es interesante conocer, aunque brevemente, la teoría constitucionalista del poder, de cuyo estudio podrán surgir nuevas luces que orienten las iniciales ideas expuestas. Antes nos ocuparemos de las especiales notas acerca del poder del jurista de la escuela de Viena, Kelsen.

## II

La interesante tesis kelseniana acerca del poder, es de notoria insuficiencia para explicarlo si consideramos que el Estado no es el poder ni que éste se identifica con los gobernantes—punto de partida de Kelsen—pues, en efecto, el autor comentado llama la atención en el hecho de que el poder del Estado “en la doctrina tradicional constituye, por así decirlo, la médula substancial del Estado, del cual creíase una necesidad afirmar con insistencia que tiene un ‘poder’, o, simplemente, que él es ‘poder’. Precisamente—continúa—debido a esta insistencia en la naturaleza propia de poder del Estado, vióse éste llevado a esa antítesis problemática con el Derecho, que domina toda la Teoría contemporánea del Estado”.<sup>11</sup>

Sin duda alguna, la confusión entre Estado y poder nos haría derivar en conclusiones como las que apunta el autor comentado; pero—según hemos afirmado—el poder no es, ni los gobernantes, ni los gobernados con menor razón. Si afirmamos que desde distintas esferas existen presiones dentro del ámbito estatal, las cuales configuran la estructura actual de éste, y por otro lado, que el grupo en el poder no obedece sino a su interés por afirmarse como representante político, todo poder requiere necesariamente de ciertas manifestaciones volitivas que convergen en la cooperación. De ahí que sea certera la tesis helleriana de que el poder es unidad tanto en la acción como en la decisión.

Por otra parte, Kelsen expresa que “se designa el poder del Estado como ‘voluntad’ estatal. Y en el dominio de la Teoría jurídico-política, la ‘voluntad’ es la expresión típica usada en la psicología para designar la norma”. De este razonamiento sigue la conclusión de que al predicarse un “querer, se piensa, en realidad, en un deber ser”. Aquí es donde aparece el sentido normativo del poder, del cual concluye el autor que no es sino “la validez normativa del Derecho”.

<sup>10</sup> Aurora Armáiz A., *op. cit.*, p. 56.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 125.

Ahora bien, lo más importante en la investigación del tema que tratamos es la referencia esencial a su naturaleza propia y a sus efectos y causas. No podemos negar que el derecho da la nota especial al poder, pero no la exclusiva. Tampoco, por otro lado, vamos a negar que la *irresistibilidad* e *infabilidad* del poder consiste en el hecho de que nadie escape a sus consecuencias—que en este caso serían efecto propio del poder del derecho—puesto que el “deber ser” nada tiene que ver con los casos particulares que lo infrinjan. Sin embargo, creemos que Kelsen olvida que la verdadera aplicación del elemento coactivo del derecho se da en los casos especiales que la sociedad juzga como imputables.

La vida del hombre se desenvuelve en un ambiente que sería muy aventurado calificar simplemente como conflictivo, ya sea que sólo nos refiramos a sus relaciones en calidad de súbdito del Estado. La suficiente razón y justificación del *zoon politikon* está en la verdad incontestable de la impotencia del hombre aislado para aventajar todas sus necesidades. En tal virtud, requiere de cooperaciones interrelacionadas que alcanzan su madurez en la convivencia política estatal. Si el derecho fuera suficiente para vencer todas las vicisitudes de las comunidades humanas, la creación compleja del Estado no hubiera requerido mayores tareas. Sin embargo, es notable el hecho de que en tantos siglos de civilización, aún no podamos encontrar la fórmula deseable y óptima de la convivencia.

Si no cabe considerar al poder sólo como la “validez deontológica del derecho”, se debe también a la necesidad lógica que implica encontrar la realidad de éste. “Podría decirse que el Derecho y el Estado tienen un ser, que consiste precisamente en el deber ser”.<sup>12</sup> El poder del Estado se integra con otros elementos en que el derecho aparece como regulador (y esto va también en relación con la tesis expuesta en el inciso anterior). Comprender a la manera kelseniana el concepto del poder significa perderse en el “vago espectralismo del deber ser”. La realidad de toda organización—comprendido el Estado—trasciende más allá de cada norma. La sociedad política es una unidad de otras formas de asociación en las cuales la conducta, la más de las veces, se presenta como irreflexiva y dada. El encontrarse sumergido a un grupo significa acatar modos de conducta que los caracterizamos en la teoría como normativos.\* También el derecho obedece

<sup>12</sup> Salvador Lissarrague, *Poder Político y Sociedad*, Inst. de Est. Polit., Madrid, 1944, p. 43.

\* “Uno de los grupos de que el hombre forma parte es el grupo político, la sociedad política—dice Lissarrague—, y la sociedad política tiene como condición fundamental regirse por normas inexorables, autárquicas, que se imponen por sí mismas

a este proceso, aunque se deba anotar que su producción contiene un alto grado de flexibilidad que en su más alta expresión consiste en la técnica, cuando de ella hacen uso los países de poder democrático y, por ende, con un cierto índice de planificación. "...la administración del Estado moderno—dice Laski—supone un cometido técnico, y... aquellos que la comprenden y conocen son pocos relativamente. El problema del gobierno democrático—sigue—radica en esta cuestión: la de hallar hombres aptos para el manejo de su maquinaria, como el problema de una monarquía sería encontrar una estirpe de reyes capacitados para producir el bienestar del Estado. Cualquier sistema de gobierno—prosigue—en el sentido moderno, supone un cuerpo de personas expertas que trabajan por la felicidad de grandes masas de población..."<sup>13</sup>

Siguiendo con la crítica anterior, diremos que el derecho, en sí mismo, es norma y no cooperación ni unidad de elementos dispersos, ya que precisamente su carácter de positivo—en este caso—lo hace depender de una serie de ordenamientos jerarquizados que tienen una causa común: la Constitución. El poder, por su parte, es un conjunto de fuerzas actuantes—bajo postulados jurídicos—que no derivan únicamente del legislador, del juez o del administrador, sino que son procedimientos de aplicación jurídica, económicos, sociales, políticos y aun religiosos, en que se requiere de la cooperación y del trabajo común de quienes entran en su relación. Verdaderamente el derecho ocupa un lugar primordial en este sentido; empero, la dirección recibida por sus prescripciones está sujeta, en todo caso, a la más diversa opinión y al más variado sentido interpretativo.

El poder sin el derecho es arbitrariedad o anarquía, al propio tiempo que el derecho sin cooperación y realidad objetiva es una mera ficción. No olvidemos que el nuevo Leviatán de la democracia obedece a ciertos acontecimientos históricos que tienen como causa—precisamente—el absolutismo monárquico. Cuando el pueblo reclama para sí el poder, su dictadura está lejos de acatar un estricto derecho que pueda atarlo. Las revoluciones son prueba de ello, y de allí la endeblez de una teoría que todo lo reduce a pura forma o *deber ser*.

---

y están dotadas de coercibilidad terminante, lo que es imprescindible para la realización de la finalidad de ese grupo". *Op. cit.*, p. 38.

<sup>13</sup> Laski. *El Estado Moderno*, Librería Bosch, Barcelona, 1932, pp. 3-4.

## III

Todas las tesis que hemos bosquejado acerca del poder son, por así decirlo, más o menos formalistas; analizan el lado jurídico de la potestad pública y aun a la soberanía se le da este carácter jurídico, pese a que se enuncia en algunas de ellas que reside originalmente en el pueblo o la nación.

Sin embargo, es preciso partir de bases más hondas y sólidas sobre las cuales quede reciamente construida la realidad sociopolítica de las naciones; es decir, no se puede eludir buscar el origen mismo del poder, que, sin duda, viene de la voluntad de los hombres que constituyen un Estado, y cuyos efectos consisten precisamente en formar poderes con atribuciones jurídicas que quedan expresadas en una Constitución.

La teoría constitucional, lo sabemos, expresa la necesidad de principios fundamentales y la existencia de un *poder constituyente* que viene a ser el ejercicio de la tan llevada y traída soberanía popular y que nosotros calificamos como la democracia en su faceta política. Recuérdese, a este respecto, que también se puede hablar de democracia como forma de vida y que en nuestro artículo 3º constitucional (referente a la educación), así se menciona, cuando habla de que *el criterio que orientará a dicha educación...* a) *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

Los principios fundamentales de que hablamos son de diversas categorías: a) *las garantías individuales y sociales*, que constituyen la expresión de los derechos del hombre y del ciudadano, arrancadas desde el triunfo de la Revolución Francesa y cuyo antecedente está en los grandes teóricos como Rousseau; b) *el concepto de la soberanía popular*, tan amplio y difundido y que expresa el inalienable e imprescriptible derecho de todo pueblo para darse su propia legislación y su forma de gobierno, o, según teoría contractualista, llevar a cabo el *pacto social*; c) *la división de los poderes*, para evitar los excesos que produce el acaparamiento en manos de una sola persona u órgano de los medios formales de la creación, aplicación y ejecución del derecho; y d) *la idea de la democracia*, que se manifiesta como forma política en cuanto otorga a todo ciudadano la oportunidad de intervenir en la vida pública como gobernante y aun como gobernado (caso del elector); o como forma de vida, en tanto que concede



igualdad a todo individuo para poseer los medios más decorosos de subsistencia, tanto materiales como espirituales, y que ya la vimos plasmada en el artículo de nuestra Constitución arriba citado.

Naturalmente, la Constitución puede contener entre sus preceptos toda una gama de normas estructurales del Estado. Basta dar una ojeada a la nuestra para confirmarlo. Ocupan un lugar relevante todas aquellas que hablan del régimen federal, cuyas noticias históricas nos muestran la serie de vicisitudes que tuvo que salvar para implantarse —concretamente— en nuestra República. También merecen una mención especial los diversos medios que fija la propia Carta para salvaguardarse y cuya reglamentación entre nosotros se conoce como Juicio de Amparo y que en el derecho anglosajón constituye el procedimiento arrancado de la *Carta Magna* inglesa, el *common law* y el *habeas corpus*, pretendidos antecedentes de nuestro Juicio Constitucional.

Pero, sobre todo, lo que más nos interesa en nuestro tema sobre el poder del Estado, es el principio del Poder Constituyente, que para algunos significa la atribución jurídica del pueblo a efecto de darse su constitución, mientras que otros lo consideran en este doble aspecto a) antes de elaborar la Constitución, el pueblo no tiene poder jurídico para hacerla; en consecuencia, se trata del *hecho constituyente*, y b) una vez promulgada, ella misma establece la fórmula concreta para su revisión o modificación, es decir, el procedimiento técnico-jurídico de sus alteraciones, y entonces este poder constituyente deviene en jurídico. De todo esto hablaremos en el siguiente apartado.

#### IV

a) Para Carl Schmitt, uno de los grandes teóricos del constitucionalismo moderno, el "*Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política*, determinando así la existencia de la unidad política como un todo".<sup>14</sup> Nótese que nuestro autor no se refiere de ningún modo a un derecho u otro concepto normativo al hablar del poder constituyente, ya que éste significa simplemente "el acto a través del cual el pueblo se da una Constitución", según sus propios términos, y

<sup>14</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1952, p. 87.

que coincide con el "hecho constituyente" de que habla Carré de Malberg de la siguiente manera:

Para que la construcción de un Estado a través de su Constitución originaria sea posible sobre bases jurídicas, "sería preciso que el derecho fuese anterior al Estado; y en este caso, el procedimiento creador de la organización originaria del Estado podría considerarse como regido por el orden jurídico preexistente a él". Pero como un tal ordenamiento corresponde directamente a conceptos de moral o de un derecho natural, no tiene la fuerza suficiente como para decidir el destino de una nación, puesto que tales preceptos "no podían constituir reglas de derecho, pues el derecho, en el sentido propio de la palabra, no es sino el conjunto de las reglas impuestas a los hombres en un territorio determinado, por una autoridad superior, capaz de mandar con potestad efectiva de dominación y de coacción irresistible. Ahora bien, enfatiza, precisamente esta autoridad dominadora sólo existe en el Estado...". Más abajo concluye: "Resulta de esto que la formación inicial del Estado, así como su primera organización, no puede considerarse sino como un *puro hecho*,\* no susceptible de clasificarse en ninguna categoría jurídica, pues ese hecho no está gobernado por principios de derecho".<sup>15</sup>

Resulta claro que si por derecho entendemos únicamente al creado por el Estado, es decir, al derecho positivo, el postulado de Carré de Malberg es certero en toda su extensión; pero existen, por otro lado, los partidarios de un principio superior de justicia, no sujeto al reconocimiento formalista de la organización política estatal, para quienes la formación del Estado se ciñe ineludiblemente a un derecho natural.

Para nosotros las anteriores cuestiones no presentan más que una importancia secundaria, pues, en efecto, siempre es la voluntad del pueblo la que decide, en definitiva, la forma de su organización. Cuando los más aptos para redactar una Constitución (los representantes) no interpretan ortodoxamente los anhelos nacionales, queda siempre la posibilidad de que el reproche popular se torne en fuerza capaz de destruir lo que no ha querido.

b) Las características del poder constituyente no son otras que las que puede imprimirle el titular del mismo, que puede ser, teóricamente, Dios, el pueblo o nación, el rey o monarca, o una minoría: aristocracia u oligarquía. Sin embargo, el único "acto de constitución" válido debe otorgarse al pueblo, o mejor dicho, a la nación. En efecto, Schmitt habla de

\* Subrayado nuestro.

<sup>15</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 1167.

que ninguno de los otros organismos tiene la capacidad suficiente para darse una Constitución definitiva en virtud de que el conglomerado nacional "puede cambiar sus formas y darse siempre nuevas formas de su existencia política; tiene la entera libertad de autodeterminación política, puede ser —finaliza—, lo que, aforme, forma".<sup>16</sup>

El anterior concepto es el que, en esencia, sustentaba Sieyès, para quien "la soberanía popular consiste esencialmente en el poder constituyente del pueblo". "Por la Constitución —habla Carré—, el pueblo delega efectivamente algunas partes de su potestad en las diversas autoridades constituidas, pero conserva siempre para sí mismo el poder constituyente. Resulta de ello —sigue—, esta doble consecuencia: 1º Si la soberanía, desde el punto de vista de su ejercicio, se divide y reparte separadamente entre las diversas autoridades constituidas, su unidad indivisible queda retenida originariamente en el pueblo, fuente constituyente única y común de todos los poderes públicos; 2º el pueblo, al conservar en sus manos el poder constituyente, no queda obligado por la Constitución: ésta podrá obligar a las autoridades constituidas, pero no puede encadenar al soberano mismo, o sea al pueblo, que siempre es dueño de cambiarla".<sup>17</sup>

Esta tesis concuerda absolutamente con la de Rousseau cuando éste se refiere a que el soberano no queda atado ni por el Contrato Social.

Por nuestra parte, acordamos que, efectivamente, el sujeto a quien se tiene que reconocer como titular de la potestad de darse a sí mismo una Constitución es el pueblo. Este no requiere de ulterior fundamentación en su poder en virtud de que en él encontramos todo lo *socialmente bueno* cuando se trata de dar forma a su organización política y sentar sus bases jurídicas, económicas y sociales. Pero si el pueblo lleva intrínsecamente todas estas facultades, también queda a su arbitrio no elaborar una Constitución (en el sentido moderno del término), o, en cambio, delegar en otras personas su potestad para ese acto concreto. Estas personas, por consiguiente, nunca serán titulares, sino mandatarios, que al actuar deben ceñirse, no a lo estipulado previamente por el titular, antes bien a las condiciones históricas del momento, a las circunstancias que provocaron la decisión del soberano para tal asunto.

c) De lo expuesto podemos inferir otras consecuencias: de antemano, que el poder constituyente no agota el contenido de la potestad del Estado, puesto que, a diferencia de éste, aquél se manifiesta sólo en raras ocasiones,

<sup>16</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 93.

<sup>17</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 1165.

y, por otro lado, únicamente tiene validez para un hecho concreto: la elaboración del ordenamiento constitucional. Podríase oponer que esto significa confundir el poder constituyente con el poder del órgano; sin embargo, esta idea partiría, sin duda alguna, de que se considerase al primero como el poder originario del pueblo, lo que es falso si se tiene presente que éste, por su índole democrática, se ejerce en todo momento y con el más diverso contenido.

d) La consecuencia inmediata de la anterior argumentación es que tanto el poder constituyente como los llamados “poderes constituidos”, son efecto de una delegación que parte del titular, si bien el ejercicio de los últimos se efectúa de manera indirecta. Aclaremos estos conceptos.

Estamos acordes con el principio de que el poder del Estado pertenece al pueblo o nación, quien lo ejerce en todo tiempo, lo que no excluye la posibilidad de que existan ciertos momentos en que se haga palpable:

1) La *decisión* nacional de darse una Constitución es el acto primario y único por medio del cual el pueblo ejerce directamente su poder;

2) Otro paso—que constituye una modalidad del ejercicio directo del poder—consiste en delegar atribuciones, explícita\* o implícitamente, a determinados representantes para que elaboren la Constitución;

3) Los representantes de que hablamos obran en nombre del pueblo para elaborar su Constitución, ya esto es a lo que se le da el nombre de poder constituyente, ejercido por los propios delegados, quienes pueden, o no, poseer una facultad jurídicamente reglamentada; en el primer caso se habla de lo que Carré de Malberg llama *hecho constituyente*, y, en el segundo, del poder constituyente propiamente dicho. Durante este período se prescriben las bases sobre las cuales quedará organizado el Estado, pero no constituye el acto mismo de su creación, ya que, tal cual lo sustenta Schmitt, la nación nunca pierde su original poder y ya existía previamente como Estado, como sucedió con Francia antes de la Revolución, o con nuestro país en sus períodos revolucionarios que produjeron una nueva Constitución. No son el mismo caso que el de los Estados Unidos de América, en 1776, donde existían varios Estados particulares y sí hubo la creación de un Estado nuevo con el Pacto Federal.<sup>18</sup>

\* Esta forma nunca ha sido conocida, ni en la época de los griegos, cuya “polis”, a pesar de tener un número reducido de ciudadanos, se regía con las leyes que votaba el pueblo a través de la democracia directa entonces conocida.

<sup>18</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 86 y ss.

4) En esta nueva fase ya no se concretiza la acción organizadora, sino que las instituciones creadas en la Constitución, cobran vida propia y se desenvuelven con sus especiales atributos. Los llamados poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, en verdad son funciones que corresponden a los titulares de la representación, quienes representan, no ya al pueblo, ni tampoco obran por poder propio, sino que son mandatarios del pacto: de la constitución política.

No obstante que el pueblo ejerza directamente el derecho político del voto para elegir a sus representantes, siempre actuará en virtud de la prescripción constitucional a la que se ha sometido y, por ello, esta facultad se troca, a la vez, en deber jurídico. Acordamos con Jellinek que, en este momento, el ciudadano se erige en “*órgano del Estado*”.

Además, el llamado “constituyente permanente” al que se refiere nuestra Constitución de 1917 en su artículo 135,\* ni es constituyente, ni podría ser permanente, si pensamos que el anterior inciso 3) es certero. Por otra parte, sólo se trata de un procedimiento más que la misma Constitución marca en tratándose de adiciones o reformas a su articulado. El hecho de que se hable aquí de un poder constituyente, Carl Schmitt lo atribuye a la confusión generalizada entre Constitución y ley constitucional, pues en efecto, sólo el cambio total del ordenamiento podría constituir el ejercicio de tal poder, y esto no lo sería por las vías jurídicas, sino en todo caso, como producto de una revolución.

Parece obvio que acatar las disposiciones de una Constitución para crear una nueva no es sino una reforma, ya que en el caso de que fuese posible un cambio general, por lo menos quedaría fijo el procedimiento para llegar a un resultado semejante. Por eso nuestro autor comentado afirma: “Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de ‘reformar la Constitución’, atribuida por una norma legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad—agrega—de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar en las prescripciones legal-

---

\* Este artículo dice lo siguiente: *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.; pero manteniendo la Constitución, no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional..."<sup>19</sup>

Diverso criterio a éste sustenta Carré de Malberg, para quien la facultad de reforma de una Constitución puede alcanzar, incluso, la potestad de crear una nueva. Así, "desde el momento en que se hace abstracción de la revolución y los golpes de Estado, que son procedimientos constituyentes de orden extrajurídico, hay que reconocer que el principio de derecho que se impone en una nación organizada es que la creación de la nueva Constitución sólo puede ser regida por la Constitución antigua, la cual, en espera de su derogación, permanece aún vigente; de tal modo que la Constitución nueva nace en cierto modo de la antigua y la sucede, encadenándose con ella sin solución de continuidad"<sup>20</sup>

Podemos hacer a la anterior tesis las siguientes observaciones:

a) Los procedimientos extrajurídicos para elaborar una Constitución lo son en cuanto no hay ninguna que los reglamente, por razones obvias. Pero en el caso de una interpretación justa de aquellas normas constitucionales que hablan de que la nación tiene la potestad de darse la forma de gobierno que más le acomode, nos encontramos que existe contradicción con otros preceptos que consideran la forma actual inconvencible. En tal virtud, no queda más recurso al tratarse de este caso, que romper violentamente los moldes anacrónicos y erigir una nueva estructura política. Esto es lo que históricamente siempre ha sucedido, por lo que tiene que reconocerse un germen de derecho en el conglomerado social al actuar de tal manera;

b) No es cierto que acomodándose al procedimiento trazado por la propia Constitución sea posible crear una nueva, ya que, sin duda alguna, sólo se trata de una revisión o modificación, más o menos extensa, que no podría atacar los lineamientos generales de la Carta Magna so pena de convertirse también en lo que el propio Carré llama "*hecho constituyente*", pues a pesar de que se siga el estricto procedimiento marcado por el ordenamiento anterior, el contenido mismo de aquella sería distinto. Esta es la consecuencia de asegurar que el derecho sólo se reduce a pura forma, o confundir Constitución con ley constitucional tal cual lo apunta Schmitt; y

<sup>19</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 120.

<sup>20</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 1173.

c) Aún aceptando que sobre las bases de la Constitución fuese posible trazar "otra", no se trataría sino de uno y el mismo ordenamiento, puesto que aquí no aparece el fenómeno conocido en estricto derecho como derogación absoluta (abrogación), y, por otro lado, jamás el pueblo discutiría las bases de un estatuto semejante que se ciñe a lo prescrito por aquella Constitución que ha aceptado sin reservas. En síntesis, en este procedimiento nunca puede existir la creación de un nuevo orden constitucional.

Lo que sucede es que el maestro francés se aferra a un concepto jurídico positivo y formalista en cuanto puede producir un poder constituyente, pero este poder constituyente, como mandatario, jamás tendrá las atribuciones de la nación misma como para dictar una nueva Constitución sin un mandato expreso. En caso contrario, ya no obraría jurídica sino extrajurídicamente y, por tanto, estaríamos en presencia, esta vez también, de un *hecho constituyente*, realizado por una minoría. He aquí, entonces las consecuencias de olvidar la naturaleza esencialmente democrática del poder del Estado.

## V

Así pues, queda claro que tampoco el poder constituyente es el poder del Estado (como poder social), si con ello damos a entender el medio de que se vale el pueblo para organizarse política y jurídicamente. Esto no es más que uno de los efectos—el más importante, sin duda—del verdadero poder social de la nación. Además, en ningún caso el pueblo mismo podría dictar su Carta Magna si no es por medio de mandatarios que asuman esta responsabilidad.

Esa facultad de hacerse representar antes de cualquier norma positiva, es el sentido democrático del poder, de la fuerza de la sociedad para organizarse, del instrumento original para dar nacimiento a una norma; en síntesis, del poder social democrático.

No es la soberanía, porque ésta se delega en el monarca, en el legislador, juez o presidente; en cambio, el poder social siempre es un recurso del que puede usar el pueblo para romper con todo anterior molde y que no es transmisible ni puede ejercitarse sino por el mismo titular.

Esta idea democrática del poder requiere de una mayor explicación en cuanto que por democracia se entienden cosas disímolas, o, tal como lo expone Friedrich: "La democracia se ha convertido en el grito de guerra

de nuestros días. Todo el mundo está en favor de la democracia, pero cada persona tiene su propio concepto de democracia y es ese el que defiende. En los Estados Unidos, —sigue—, la democracia es el Estado de cosas existente o alguna versión idealizada de él, o incluso lo que los hombres de Filadelfia trataron de que fuera. En la Gran Bretaña es lo que el partido laborista se propone hacer cuando llegue al poder. En la Unión Soviética, se han estado riendo de esas opiniones reaccionarias, ya que con arreglo a las suyas la 'verdadera' democracia sólo puede producirse una vez destruido el capitalismo y organizada la dictadura del proletariado...<sup>21</sup> Es necesario, pues, dar una visión —aunque ligera— del poder del Estado en relación con la democracia. En el siguiente capítulo emprendemos esta tarea.

---

<sup>21</sup> Carl J. Friedrich, *Teoría y Realidad de la Organización Democrática*, Fondo de Cultura Económica, Méx. 1946, p. 13.



## CAPÍTULO CUARTO

### PODER POLITICO Y DEMOCRACIA

I. Generalidades. II. El concepto de democracia. III. La democracia como poder de origen. IV. El poder actual como democracia. V. Las características del poder democrático. VI. La llamada democracia económica. VII. La conexión de la técnica con la democracia política. VIII. La planificación democrática y los órdenes de vida. IX. Coparticipación en el poder y en la planificación.

#### I

Ya hemos dejado suficientemente aclarado en los capítulos anteriores que el poder del Estado, como un poder de origen democrático, ha sido explicado por la mayoría de los tratadistas a través de la ciencia jurídica, los cuales han creado un concepto formalista que no satisface a quienes creemos en principios socialistas alrededor de todo lo que concierne a la organización política del hombre.

Naturalmente, aquellos que hablan de que el poder del Estado debe poseer principios de derecho positivo, tienen que concluir que en la elaboración de la Constitución es imperioso cimentarse sobre normas constitucionales para que los que intervengan en ella posean en verdad un poder constituyente. No obstante, esto es falsar la realidad y olvidar que jamás un pueblo, aunque carezca de leyes escritas, dejará que se diluyan en el tiempo toda su fuerza y el conjunto de derechos naturales que les corresponde.

En sentido inverso a esas doctrinas, pugnamos por que sea considerado como el principio científico de más alta relevancia política, aquel que procure

invertir a la sociedad con sus reales atributos democráticos. No obstante, para que un tal concepto sea estudiado con la profundidad que merece, es necesario hacer la aclaración previa de que la democracia está muy lejos de ser únicamente un proceso por medio del cual las masas de población tienen una participación más o menos directa en la decisión de los destinos de su Estado. Ciertamente sus alcances son mayores, tomando en consideración que el control social y la llamada opinión pública, o como los llama la doctrina democrática, procesos electivos por aclamación, van subiendo en intensidad a medida que la educación del pueblo permite una mayor presión en todos los órdenes de la vida.

Insistimos, por otra parte, que dentro de los modernos Estados la noción de cooperación es esencial desde cualquier punto en que se contemple la realidad política. La unidad a que se refiere Herman Heller—atribuible a su aseveración de que el Estado no sólo está compuesto por gobernantes y gobernados—cobra mayor validez a medida que nuestro tiempo pone de relieve el alcance de las normas sociales que no provienen, que sepamos, sólo del aparato estatal.

Cada día es mayor el interés que se despierta por darle a los grupos sociales las atribuciones que les corresponden en su calidad de unidades productivas dentro de la nueva vida que ha cobrado vigencia a partir de la revolución industrial. Este acercamiento del hombre consigo mismo, producto de vivir semejantes circunstancias—en esferas semejantes—los dota de poderes que están al margen de la tradición política, pero que empiezan a hacer historia.

Las agrupaciones a que nos referimos han sido llamadas “la infraestructura institucional del Estado” por G. Myrdal, quien se refiere a ellas en los términos siguientes: “En particular, el desarrollo del gobierno autónomo local y la fuerza creciente de las organizaciones de la que he llamado infraestructura institucional del Estado benefactor democrático contemporáneo, suponen que se están poniendo a disposición de los ciudadanos más medios para participar en la orientación de sus propios destinos. Esos organismos que adoptan decisiones colectivas sobre política pública por debajo del nivel del Estado, al mismo tiempo intervienen cada vez más en la determinación de la planificación estatal que fija la norma de sus propias actividades. Los procedimientos políticos del Estado mismo han sido puestos bajo un amplio control popular...” “El grado en que realmente sean usados esos medios para adoptar decisiones democráticamente, apuntalando y reforzando así la

democracia, dependerá —asegura—, de la intensidad de la participación y de los sentimientos de fidelidad y solidaridad comunales”.<sup>1</sup>

Hemos afirmado, especialmente al hablar de los elementos del Estado, que es en referencia al poder donde encontramos la noción y vigencia —como realidad— del derecho. Ciertamente, el poder actualiza su fuerza al darle efectividad al contenido jurídico, pero este principio de legalidad no sólo proviene de la esfera del gobierno, sino que los individuos al actuar obedeciendo o ejerciendo sus derechos, lo hacen en virtud de un poder jurídico, y aún más, de un poder que sobrepasa estos límites.

Así pues, debemos advertir el nacimiento de un nuevo concepto del poder dentro del Estado. Recordemos que para Herman Heller esta potestad es una noción que conserva su unidad pese a todo. Opuesta a dicha unidad teórica, aparece la realidad vigente que nos esboza Myrdal. De la misma manera lo reconoce Heller al aseverar que, “lo mismo que en el Estado... estos poderes de las organizaciones se aparecen, no sólo hacia fuera sino, asimismo, hacia dentro, es decir, ante los individuos que los constituyen, como unidades objetivas de acción, claramente, diferenciables de aquellos, de los que no se pueden, sin embargo, separar”, agregando más adelante que “la acción objetiva del poder del Estado no puede ser atribuida ni a los súbditos exclusivamente ni a un gobernante, aunque sea el dictador más absoluto. Siempre deberá aquélla su nacimiento y permanencia a la cooperación de ambos. El gobernante, finaliza, tiene poder *en el* Estado, pero nunca posee el poder *del* Estado.”<sup>2</sup> Esto es, verdaderamente, una noción democrática del poder.

Por ello creemos necesario dar, previamente, una explicación ligera de lo que debe entenderse por democracia para después estudiar al poder del Estado desde este ángulo, tratando de demostrar cómo la democracia es el origen mismo de la entidad estatal.

## II

Acordamos páginas atrás que el constitucionalismo moderno es inherente a la democracia como forma de poder, al mismo tiempo que como forma de vida, en cuanto representa una mayor oportunidad para los individuos que conviven comunalmente. Los variados órdenes de vida imponen a las

<sup>1</sup> G. Myrdal, *El Estado del futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 114-115.

<sup>2</sup> Herman Heller, *op. cit.*, pp. 266-267.

sociedades modernas tareas que requieren de la ayuda de cuanto asociado tiene capacidad para desarrollar una actividad productiva. Bajo este supuesto, el Estado permite un mayor acercamiento a sus súbditos en la dirección del gobierno, pues de otra manera, sus recursos humanos y técnicos limitados, harían poco probable su función como "Estado democrático benefactor" (Myrdal).

Como un principio general, la democracia no sólo sugiere la idea de la participación en los procesos electivos, así como tampoco una monarquía supone únicamente la actuación del rey. La democracia debe entenderse como una constante actuación de todos los miembros de la colectividad nacional tendiente a la protección de los recursos humanos. Es por ello, un acercamiento material, cultural, técnico, científico, artístico, etc., donde la colaboración y la tolerancia sirven de coyuntura para alcanzar el bienestar social.

Sin embargo, históricamente la democracia aparece como un concepto esencialmente político, desde que Aristóteles la presenta como una forma de gobierno pura, aunque no deseable. Luego, se hace patente en la Revolución Francesa, donde sólo es posible en un régimen republicano. A pesar de esto, hay quienes aseguran que las monarquías pueden poseer una estructura semejante, dato que no es erróneo, siempre que consideremos que la democracia es más que el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Carl Schmitt nos dice al respecto: "Democracia como forma política significa también, según la terminología actual, *República*. Para el gobierno o la legislación pueden ligarse elementos estructurales democráticos con el mantenimiento de un monarca hereditario; una parte de la actividad estatal se organizará democráticamente, y otra, monárquicamente..."<sup>3</sup>

La democracia implica, según hemos dicho anteriormente, libertad e igualdad dentro de la estructura nacional respectiva, pero asimismo, en las relaciones entre Estados, la democracia tiene que hacerse patente cuando las necesidades de la convivencia lo exijan; no obstante, este es un concepto ideal que no tocaremos.

En el ámbito interior la libertad e igualdad democráticas se manifiestan de diversa manera, según sea el Estado de que se trate. Si uno de los requisitos para llamar democracia a determinado régimen consiste en que la *mayoría* tenga acceso a los derechos políticos, vemos que la idea se relativiza, ya que, al decir de Schmitt, "Cuando se habla de 'mayoría' puede

<sup>3</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 259.

hacerse referencia a muy distintas clases de mayoría, a saber: a) la mayoría de los ciudadanos activos participantes en el sufragio; b) la mayoría de todos los ciudadanos activos, sin atender si participan o no en el sufragio; c) la mayoría de los súbditos del Estado; d) la mayoría de la población de un país".<sup>4</sup> Esta clase de condición democrática sólo tiene validez en tanto se trate de *decisión* en los asuntos políticos, como lo sería la elección de los gobernantes. Tratándose de la participación en los recursos de la comunidad, esta mayoría debe convertirse en *totalidad*.

El concepto de igualdad aparece, entonces, más que político, como biológico, ya que en caso contrario, "una igualdad que no tuviera otro contenido que la igualdad común de todos los hombres por sí mismos sería una igualdad no-política, por faltarle el correlato de una posible desigualdad. Toda igualdad recibe su significación y sentido mediante el correlato de una posible desigualdad; y es tanto más intensa, cuanto mayor es la desigualdad contrapuesta de aquellos que no son iguales. Una igualdad (habla Schmitt), sin la posibilidad de desigualdad, una igualdad que se tiene por sí misma y que no puede perderse, carece de valor y es indiferente".<sup>5</sup>

Efectivamente, acordamos en los anteriores términos agregando que, a medida que las desigualdades desaparezcan, la democracia será más acorde con sus principios generales.

Esto que parece tan obvio, se topa no obstante con ciertos escollos para su comprensión global. En primer término, quienes hacen aparecer la democracia sólo como *una* de las varias *formas de gobierno* acaban polarizándola frente a otras a las que sin duda encuentran matices diversos. Lo curioso de todo es que, como lo ha afirmado Friedrich, cada país pretende realizar o estar realizando la verdadera democracia. Rusia, por ejemplo, a quien se le califica como una república totalitaria, no cesa de manifestar que es portadora de un principio universal democrático y que su doctrina lleva como base un objetivo: alcanzar la armonía e igualdad de las clases sociales, doctrina que circula en el mundo con un significado de redención.

En este momento la democracia se matrimonia con el socialismo, y como un verdadero nexo conyugal, ha prohiado varias doctrinas *social-demócratas* que se conocen con el nombre de partidos y que han llegado al poder en algunos países.

Así, la democracia, habiendo aparecido como una "forma pura de gobierno" a la que se opusieron grandes pensadores como Aristóteles y

<sup>4</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>5</sup> Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 263.

Platón, pronto adquiere un carácter religioso durante la Revolución Francesa y desde entonces se hizo patrimonio de los republicanos, pero más aún de los liberal-individualistas. Para éstos, el libre juego e iniciativa, la autonomía de la humana voluntad en todos los negocios sociales y las ideas libertarias que han sustentando desde el siglo XVIII hasta nuestros días, son la riqueza que forma el haber de la auténtica democracia.

A su lado, el capitalismo y la reforma protestante fueron sus titulares de origen y quienes la hicieron florecer; al mismo tiempo que sembraron su propia destrucción, al propiciar el egoísmo y los grandes intereses que movían unos cuantos, frente al pauperismo de grandes masas que, ante ese panorama, han mostrado históricamente su pesimismo y adversión hacia tal clase de democracia.

La misma religión, hablando ya sin hipérboles, se vinculó a estas ideas, donde el decálogo y la justicia social son la comunión de sus fieles. Para ellos, Cristo en la Iglesia y democracia en la vida sociopolítica.

La intervención del Estado, el estatismo como técnica política, también se asocia a esta *panacea-democracia*, haciendo de ella la justificación para lograr una mayor igualdad entre los grupos, planificando su desarrollo y dirigiendo sus iniciativas mediante leyes apropiadas.

Podríamos citar, en fin, una multiplicidad de formas de gobierno, que a pesar de sus diferencias (no sólo en grado), enarbolan la bandera de la democracia cuando de ideologías se trata y en política se debate.

Observamos, de todo lo anterior, que cuando se habla de democracia estamos en presencia de un común denominador, de una esencia que se difunde por todas partes y que en su dilatación logra abarcar y subsumir a tantos cuantos de ella quieran hacer uso. Esta generalización obedece, sin duda alguna, a que la vida actual está siendo tratada con mayor tiento y que toda actividad humana se considera (o debe considerarse) como parte de la dignidad del hombre.

Sin embargo, estrechados en el ambiente político, parece ser que a la democracia se le identifica con el mecanismo accidental de la votación, la efectividad de la presión de las diversas asociaciones sobre el gobierno, o del derecho de huelga. Por otra parte, existen quienes la consideran un orden de vida donde todo grupo o individuo está llamado a participar en un plano de igual a igual.

Algo se quiere decir con eso: el diario acontecer sociopolítico; la energía de la sociedad y sus clases para producir en sus relaciones un mecanismo de convivencia; la facultad de decidir sobre el propio destino; y toda acción

interrelacionada, etc., son parte de lo que forma la estructura del poder. El poder del Estado es, pues, esa visión democrática que encontramos en toda sociedad políticamente organizada y que presenta varios ángulos de observación donde el investigador sociólogo, jurista, politicólogo, etc., pueden ahondar y escudriñar.

Veamos entonces si logramos hallar ese vínculo que une todo poder con la estructura democrática, para luego explicar ésta en su constante juego, como un orden de vida sociopolítico.

### III

La democracia puede ser considerada, en términos generales, como el poder del Estado en su sentido original. Basta comprender el acierto de la teoría hobbesiana del poder para llegar a esta inferencia: "El mayor de los poderes humanos —dice el sabio inglés—, es el que se integra con los poderes de varios hombres unidos por el consentimiento en una persona natural o civil; tal es el poder de un Estado".

Hobbes distingue entre dos calidades de poder: un poder *natural* integrado por virtudes corporales o anímicas y los poderes "*instrumentales*" que sirven para procurar al hombre; entre otras cosas, riqueza, reputación y amigos. En este último grupo queda el poder político. Más adelante, Hobbes explica que "una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representada por un hombre o una persona, de tal modo que ésta pueda actuar con el consentimiento de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la *unidad* del *representante*, no la *unidad* de los representados lo que hace la persona *una*, y es el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud".<sup>6</sup> En este párrafo se ha querido encontrar el origen de la representación política, es decir, en el momento en que una multitud se convierte en pueblo al elegir una persona o un grupo de ellas para gobernarlo, sin considerar que un tal supuesto más conviene al origen mismo del poder, del cual hemos afirmado que es unidad y organización.

En efecto, representación y gobierno no son más que consecuencia de un poder, y si éste es delegado por las voluntades particulares, desde su nacimiento acarrea una forma embrionaria de organización, ya que, "surge la sociedad y la muchedumbre se transforma en pueblo, cuando lo hetero-

<sup>6</sup> Thomas Hobbes, *op. cit.*, p. 135.

géneo de las voluntades dispersas se recoge en la voluntad homogénea de la autoridad".<sup>7</sup>

En tal virtud, el nacimiento de una categoría gobernante es producto de una delegación de poder desde el momento en que al hombre ya no le es posible seguir siendo el "lobo del hombre", en ese estado de naturaleza en que la ley humana es expresión de la dimensión propia de la fuerza: "Supongo a los hombres llegados a ese punto —dice Rousseau— en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado natural vencen por su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces, ese estado primitivo ya no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser".<sup>8</sup>

El nacimiento de la organización política es el producto de la libertad que se ejerce en forma democrática; y como lo hemos reiterado anteriormente, el poder del Estado no es más que la organización del pueblo o sociedad por medio de normas y presiones en colaboración, aunque las formas democráticas han variado con la misma frecuencia de otras instituciones cuya evolución histórica no desconocemos. Pese a ello, es notorio observar que la democracia de origen da como resultado inmediato el poder individual o de una *élite*, todo lo cual conduce, posteriormente, a los más recalcitrantes absolutismos y la noción de aquélla se pierde en los ciclos históricos de la misma manera en que Jellinek habla de la libertad, sucede con ella "lo que con algunas monedas muy antiguas: pasan por tantas manos que el cuño se borra, y a la postre es difícil decir si están fuera de curso".<sup>9</sup>

Sin embargo, resulta poco probable que la teoría del contrato social —en especial en Hobbes— pueda demostrar que entre la voluntad del pueblo y el gobierno que éste crea, subsistan los lazos de poder y se justifiquen a cada nuevo momento. "La teoría del contrato social —dice Lindsay— fue el primer intento de conciliar el gobierno y el consentimiento, mediante la afirmación de que el gobierno se fundaba en el consentimiento mutuo para establecerlo. La doctrina hizo lugar para la distinción —indispensable en este problema— entre consentimiento general y particular. Expresó en forma desafortunada —sigue— la importante verdad de que los hombres pueden aceptar y aceptan que exista una determinada forma de gobierno, sabiendo perfectamente bien que de tal forma de gobierno emanarían órdenes con las que no estarían de acuerdo y a las que no habrían dado su consentimiento". Y continúa: "La forma de la teoría del contrato es desafortunada. Sugiere

<sup>7</sup> Aurora Arnáiz, *op. cit.*, p. 146.

<sup>8</sup> J. J. Rousseau, *El Contrato*. . . p. 60.

<sup>9</sup> Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del Derecho*, p. 214.



que los hombres se han obligado por una promesa a aceptar una forma de gobierno cualesquiera que sean sus consecuencias y que no pueden cambiar de opinión cuando crean que vislumbran un arreglo mejor. Así, por ejemplo, Hobbes utiliza la forma del contrato social para sostener que todos los cambios son quebrantamiento del contrato".<sup>10</sup>

La representación política es, en cierto modo, un argumento para justificar el absolutismo. Cuando se pierden los contactos entre idealidad y realidad políticas, es fácil caer en el absurdo de enaltecer la democracia con un sentido normativo del poder. La tesis de Hobbes resulta de este proceso que según Friedrich "era eminentemente adecuado a la época del absolutismo monárquico"; por ello, Lindsay afirma: "El único resultado posible de esta teoría del gobierno democrático es convencer al pueblo de que la democracia es teórica y prácticamente una forma imposible de gobierno".<sup>11</sup>

Sin embargo, tenemos que aceptar que el gobierno no es más que un sentido del poder, una forma de realización de éste, donde la democracia se moldea en diversas formas y con disímbolas características, de acuerdo con la época y el Estado de que se trate. "Si la verdadera democracia —apunta Lindsay— fuese el gobierno por el consentimiento de todos los ciudadanos, tales supuestos estarían enteramente justificados. Si traducimos la doctrina de la autoridad de la conciencia individual como doctrina de la autoridad del individuo, toda coacción —y con ella todo gobierno— es injustificable. La anarquía es la única forma legítima de sociedad".<sup>12</sup>

De la lectura del *Contrato Social* de Rousseau, puede concluirse con Lindsay que la doctrina de la democracia surgió en referencia paralela a la soberanía, y como el "soberano" del ginebrino no acepta someterse a una "ley que no puede infringir, de donde se ve que no hay ni puede haber ninguna clase de ley fundamental para la corporación del pueblo, ni siquiera el contrato social",<sup>13</sup> el poder del Estado recibe su nota esencial de superior a cualquier otro y se deja la puerta abierta al inalienable derecho de todo pueblo a escoger la forma de gobierno que más le acomode y juzgue conveniente a sus particulares ideales; pero como una nota de tal naturaleza no podría quedar al margen de la legalidad, las Constituciones de los modernos Estados han recogido ese principio en sus preceptos más relevantes. De allí que podamos aceptar con sinceridad la aseveración de Mario de la Cueva.

<sup>10</sup> A. D. Lindsay, *op. cit.*, pp. 331-332 y ss.

<sup>11</sup> A. D. Lindsay, *op. cit.*, p. 336.

<sup>12</sup> A. D. Lindsay, *op. cit.*, p. 336.

<sup>13</sup> J. J. Rousseau, *op. cit.*, pp. 62-66.



cuando dice que el poder del Estado es un poder constitucional, dato que, en cierta medida, contradice la teoría rousseauiana.

Pese a que Rousseau consideró la democracia como una forma carente de valor para las modernas repúblicas, tal como lo expone Friedrich “con ello quiso decir que la democracia propiamente dicha no es una forma estatal aplicable a los hombres; quería él reconocer sólo a la democracia como forma posible de un orden político destinado a una pequeña comunidad. Para mí—sigue—esta idea es fundamentalmente falsa y considero que la enorme difusión que ha tenido en la Europa continental ha sido verdaderamente funesta. Nos preguntamos cómo Rousseau, siendo un apasionado entusiasta de la democracia, pudo llegar a esta conclusión. Yo creo que esta equívoca conclusión se basa en que Rousseau (al igual que Hobbes y numerosos pensadores políticos europeos, incluyendo a los antiguos griegos) parte de la idea de dominio y considera la ley como un mandato”, y prosigue: “Mi parecer es que este concepto es fundamentalmente falso. Existe otro orden, completamente distinto, inteligente, en el que, además del mando, la colaboración espontánea ejerce un papel decisivo...” “Nos planteamos ahora la importante cuestión: ¿En qué se basa este tipo de poder y el orden dimanado de él que presuponga la disposición para colaborar? La respuesta es sencilla: se basa—finaliza Friedrich—en el trabajo común, tal como se presenta en la vida diaria cuando la tarea a realizar es evidente para todos”.<sup>14</sup>

Ya con esto es suficiente para aclarar este inciso: el poder es un orden de cooperación, un trabajo común a realizar dotado de las suficientes garantías de su efectividad, datos que arriba hemos mencionado y que seguirán aclarándose en ulteriores páginas. Es exacto, por otra parte, que se considere al poder como *social*, *constitucional* y como *democrático*, pero estos datos son por sí mismos estáticos, lo que les procura su dinamismo es la noción ya reiterada de la cooperación. Las personas en sus relaciones como miembros del Estado “no son superiores ni subordinadas, sino coordinadas”.<sup>15</sup>

#### IV

El Estado, como una organización rectora de la vida sociopolítica del hombre, posee rasgos especiales que lo diferencian de la sociedad en sí misma. El más importante de ellos consiste en la atribución propia de un

<sup>14</sup> Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, p. 33.

<sup>15</sup> Carl J. Friedrich, *op. cit.*, p. 23.

poder —al decir de la doctrina tradicional— que siempre es condicionado a la estructura social y condicionante de ella, en un doble proceso interactivo en que la sociedad busca garantizar su seguridad a través de instituciones de reaseguramiento. Sin embargo, esta diferencia surge de un juego lógico que no tiene alcances definitivos. En efecto, Mannheim explica que “no puede existir antagonismo entre el *Estado* y la *sociedad*. El Estado debe ser considerado meramente como la parte de la sociedad que lleva a cabo la función política. Consideradas desde este ángulo, todas las cuestiones relativas a la interferencia o la no interferencia por parte del Estado, cobran un nuevo aspecto. En lugar de preguntar cuáles deberían ser los límites de la actividad estatal —afirma— tratamos de averiguar cuál es el mejor tipo de organización política; qué tipo, en otras palabras, permite a todos los elementos que tienen significación política en una sociedad dada el ser utilizados en la mejor manera posible y especializarse, estar mejor sujetos a un control recíproco, y al principio de la responsabilidad individual —finaliza— en cuanto a lo que hacen en sus respectivos dominios”.<sup>16</sup> Así, la democracia sugiere el empleo de ciertas técnicas para hacer posible que todos los elementos de la sociedad se hallen en aptitud de recibir los beneficios de sus recursos, en especial materiales.

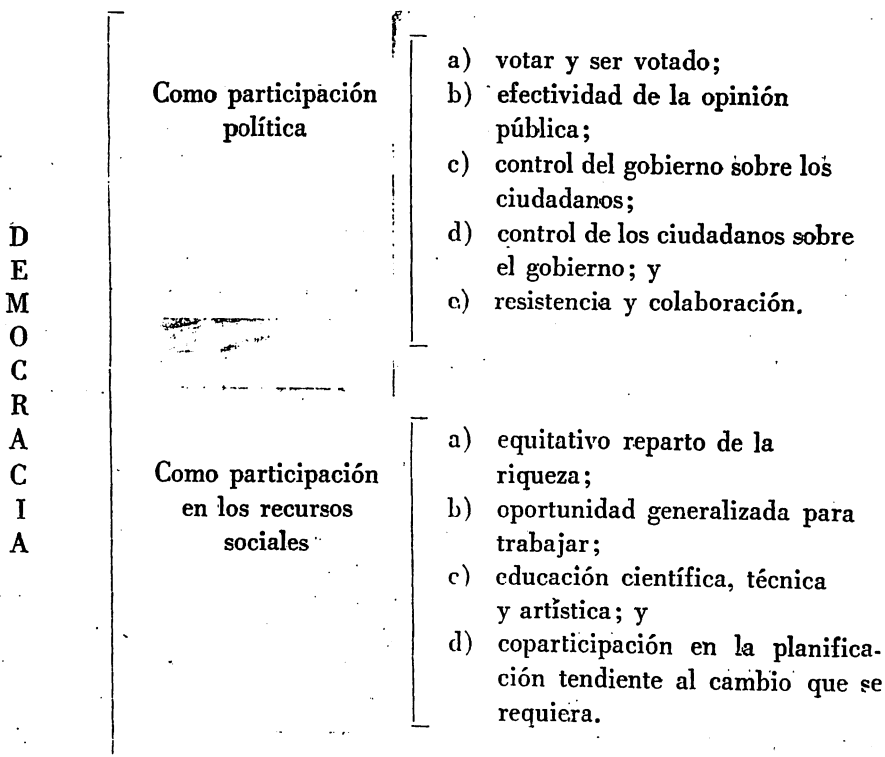
La democracia es, entre nosotros, el aspecto real del poder; en ella el hombre no es sujeto al servicio del Estado, sino que es parte de un grupo en que cumple una determinada función: ésta puede ser la de gobernar. “La cooperación, dice Friedrich, es... la formación en grupos en la que a cada cual se le concede su propia esfera de independencia y una cierta participación en los asuntos de la comunidad”, dato que concuerda absolutamente con las iniciales referencias que hemos dado del poder. En efecto, la participación en los asuntos públicos no puede referirse sólo a quienes tienen una atribución explícita y jurídicamente regulada, sino también a todos los demás —mayoría— que sin formar *élites* de poder ni solamente una *opinión pública*, de hecho efectúan actividades que crean determinados *status* y que colaboran en las incesantes tareas del organismo político. Este es uno de los datos más importantes que estructuran la democracia moderna. “Un Estado, afirma certeramente Durkheim, es tanto más democrático cuanto que la masa de la sociedad se encuentre en estado de vigilar y controlar al órgano gubernativo y que el órgano gubernativo mismo esté en situación de percatarse de todo lo que ocurre en la masa de la sociedad”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Karl Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, p. 64.

<sup>17</sup> *Loc cit.* Mendieta y Núñez, “Emilio Durkheim; El Estado y la democracia”; Humanitas, Univ. de Nuevo León, 1964, N° 5, p. 591.

## V

Con los argumentos anteriores podemos ahora apuntar las principales características de la democracia, desdoblándola en los dos sentidos que anteriormente soslayamos:



El primer aspecto de la democracia "como participación política", habremos de tratarlo en seguida y con especial interés, a consecuencia de qué es el que nos muestra el mecanismo del ejercicio del poder y dónde se puedan descubrir las condiciones de su estructura. El segundo punto, cuyo estudio no emprendemos con la profundidad y extensión que inspira, lo tocaremos a pesar de todo al hablar de un tema de moda: la planificación, término que preferimos al de *planeación*, porque supone un contenido más integral y más vasto:

- a) Proceso electivo. Es Friedrich quien pone la pauta al establecer

el carácter general de la democracia, aún en los países totalitarios. En efecto, la nota especial de una democracia estriba en el principio de que todo pueblo tiene el derecho de elegir su propia forma de ejercer el poder y de seleccionar a sus representantes. Pero resulta de esto la distinción entre la democracia totalitaria y la democracia constitucional. El dato específico de la primera forma democrática es el procedimiento electivo de los representantes y de su actuación pública: la *aclamación*, que hasta cierto punto da origen al carisma con el que se inviste a los hombres que al gobernar pretenden dictar verdaderos axiomas indiscutibles y muchas veces arbitrarios. Por el contrario, en las democracias de índole constitucional, el proceso aceptado es la votación, que constituye el ejercicio de un derecho político al que ya nos hemos referido. Sin embargo, lo más común es encontrar que en la mayoría de estos Estados existe un procedimiento mixto, cuya evidencia nos impide extendernos más sobre el asunto.

Por otra parte, es necesario insistir que la votación no es el dato determinante de la democracia, pues, "para que esto fuera posible sería necesario un total acuerdo entre todos los individuos que integran un pueblo; pero como tal acuerdo nunca se produce, resulta que, según otras definiciones, la democracia es el gobierno de las mayorías. Durkheim demostró —nos aclara Mendieta y Núñez— que contrariamente a estas ideas políticas, lo cierto es que 'todo gobierno es una minoría, aun cuando sea de cierta importancia numérica'. Pues en efecto, en todo país hay un gran número de personas que por su edad o por otros motivos están impedidos de votar, y de los capacitados para hacerlo, un gran número se abstiene de acudir a las urnas electorales a depositar su voto... ", concluye.<sup>18</sup>

b) Opinión pública. Otro dato más para integrar la idea de la democracia es el referente a la opinión pública, la cual puede revestir singularidades muy especiales. Desde luego, se manifiesta a través de todos los vehículos que el mundo moderno ha creado: libros, revistas, periódicos, radio, cine, televisión, etc., que permiten un mayor acercamiento entre todos los componentes del conglomerado social. Desde estos mecanismos, el pueblo ejerce una presión psicológica a los que forman el grupo del gobierno, pero sin llegar a tomar medidas que materialmente obliguen a éstos a una determinada conducta. La opinión pública, así, carece de coacción y se reserva para todo grupo, aun para el mismo gobierno. Es conocido por nosotros que un gobierno surgido de diversos partidos, está vigilado y sujeto a las críticas que los integrantes de todos ellos procuran a los demás. Cuando

<sup>18</sup> Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 589.

el régimen es monopartidista, el grupo en el poder es quien dirige sus ataques a otros grupos que no prestan la colaboración que exigen. Generalmente se trata de organizaciones con un gran poder económico o que prestan un servicio especializado.

Nos interesa en este inciso, más que la definición de la opinión pública, el proceso que logra formarla y su intervención como mecanismo de la democracia funcional y como parte de la estructura del poder. Tampoco consideramos relevante anotar los antecedentes históricos de ella. Quien primeramente mencionó los términos opinión pública, no lo hizo con el afán de mostrarnos una manifestación democrática, sino, al contrario, de justificar el absolutismo. Herman Heller nos dice: "La doctrina de la '*opinion publique*' debe a la escuela fisiocrática su primera formulación. Fue Mercier de la Riviere quien se valió de ella, en 1767, para defender el absolutismo al decir que también en esta forma de gobierno quien manda no es en realidad el rey sino el pueblo por medio de la opinión pública".<sup>19</sup>

Para Herman Heller, la opinión pública opera "como condición de la unidad estatal", junto con otros dos elementos: "La división económica en clases" y el derecho. Para él, aquélla debe entenderse como "opinión de voluntad política en forma racional"; a través de ella se legitima la autoridad política, puesto que su intervención diaria en los asuntos comunes asume el papel de órgano de decisión.

Existen quienes atribuyen a la opinión pública la cualidad de un verdadero control político; sin embargo, nosotros pensamos que éste es un proceso distinto, un paso inmediato o una consecuencia de aquélla. Pues, en efecto, el control supone una intervención más directa en los actos de decisión política, donde la voluntad tiende a manifestarse sobre asuntos concretos. Para que la opinión pública sea verdaderamente una opinión (*doxa*), debe quedar en una simple presión psicológica que trace el sentir popular, sin atribuirse un papel de consejero. Por estas razones hemos creído propio hablar del control político por separado.

En nuestro país, cuya educación dista mucho de considerarse integral, la comprensión de la mayoría de los complejos problemas políticos están fuera del alcance popular. En substitución de éstas, las más fuertes agrupaciones son las que hacen llegar a los oídos de las autoridades el sentir del "pueblo".

El más funcional de los vehículos que preparan la opinión pública es, al decir de sus propios componentes, la prensa. Pero sucede—sin afán de

<sup>19</sup> Herman Heller, *op. cit.*, p. 196.

generalización— que ésta hace trascender opiniones del gobierno sobre sí mismo, o el criterio que grupos muy reducidos expresan acerca del aparato gubernamental.

La opinión pública, en esas circunstancias, queda como algo subyacente, a la manera de una corriente interna sobre la cual instrumentos como la prensa bogan en calidad de apariencias.

Por otra parte, se ha querido ver en el voto popular una manifestación de la opinión pública, arguyéndose que de esta manera las masas opinan sobre quién los gobernará y la manera en que habrá de hacerlo. Si consentimos en que el voto está condicionado—en el mejor de los casos— por la efectividad de las medidas publicitarias, la decisión popular queda en un mero formulismo legalista. Por otra parte, acordamos con Jellinek, que la votación constituye una función pública (*el individuo al votar se convierte en órgano del Estado*), y ésta significa acción y decisión, términos antitéticos al de opinión.

Sin embargo, lo más interesante y de mayores proyecciones dentro del movimiento de la democracia, no es únicamente la *existencia* de la opinión pública (pues ésta existe en cualquier régimen, aun el totalitario), sino su *efectividad*.

¿Cómo medir la efectividad de la opinión pública? Los medios directos para hacerlo implicarían un trabajo especial de investigación en que el observador analizara cada caso concreto donde la decisión gubernamental despertara un interés general. Pero al lado de esta medida, se pueden encontrar medios indirectos, como lo es, ante todos, la cuantificación del control político que ejerce el propio gobierno sobre individuos y grupos. Es más fácil descubrir cuándo el gobierno, pese a todo, dicta una medida que trasciende de manera inmediata a la población, suscitando su inquietud (y por medio del método de exclusión saber que las presiones no alcanzaron su objetivo), que ver en cada caso qué es lo que obtiene el sentimiento popular frente a los actos concretos que le atañen.

c) Control Político. El control político se manifiesta de dos maneras, que suponen corrientes contrarias: 1º El ejercido por el aparato gubernamental sobre las demás organizaciones como pueden ser los sindicatos, la Iglesia, los partidos políticos, etc., y que trae como consecuencia un mayor acercamiento entre los individuos de un Estado. En este mismo sentido, el gobierno se percata de las necesidades sociales y trata de emplear los procedimientos técnicos adecuados a su satisfacción. El grado con que se realice lo anterior, significa un mayor o menor intervencionismo del Estado en los

asuntos de la competencia social. 2º En el otro sentido, las diversas agrupaciones, o individuos aislados, están siempre pendientes de que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes se ajuste a las medidas prescritas por el ordenamiento jurídico, o, en todo caso, a las necesidades del momento cuando precisa el empleo de medios urgentes. Esta vigilancia puede o no trascender, de acuerdo siempre con la educación cívica y política de los ciudadanos.

d) Presión y colaboración. Los grupos que actúan dentro del Estado como entidades dotadas de poderes eficientes para decidir, deciden de una manera indirecta cuando se ha llegado a un acuerdo en que las autoridades interpretan, ya sea la norma o la necesidad, en la medida que dichos grupos creen que se resolverá su problema. Inmediatamente después a la presión, que en este caso puede ser manifestada con más o menos fuerza, surge la aceptación, de cuyo proceso nace la colaboración a que nos hemos referido anteriormente. Esta colaboración puede darse, también, a pesar de que el resultado sea el que el grupo presionado propone: Consenso.

Estos rasgos generales de la democracia contemporánea suponen, sin embargo, un procedimiento técnico al que se avocan los gobernantes, técnica que se traduce en una *planificación*. El siguiente inciso se ocupará de este tema.

## VI

Al lado de los conceptos político y jurídico de democracia, hay quienes presentan una nueva modalidad sobre esta idea: la democracia económica. Así, por ejemplo, Herbert Tingsten se plantea “la cuestión sobre lo que significa democracia económica. Parece que esta expresión—afirma—es usada casi siempre como una frase vaga sin ningún significado definitivo; la palabra democracia es venerada, y eso provoca su uso como un atributo atractivo en las más variadas situaciones”. Por ello, encuentra para los términos “democracia económica”, tres significados que no deben confundirse y que critica en estas palabras:

- “1. *Democracia económica es lo mismo que socialización o planificación económica*”. Para ello, explica nuestro comentado, sería necesario que la democracia se combinara con un régimen de poder centralizado tanto política como económicamente, lo cual sólo se concilia en un Estado



socialista-demócrata, pero la planificación no crea un nuevo concepto de democracia.

“2. *La democracia económica implica que los trabajadores deben ejercer influencia en la dirección de la industria* (democracia industrial)”.

Sin embargo, no puede imaginarse este tratadista cómo sería posible la dirección de las empresas por las decisiones mayoritarias de los empleados. Además, esto está desligado del concepto político de democracia.

“3. *Democracia económica es sinónimo de igualdad económica*. Aquí —expresa— la conexión con la democracia política, basada sobre el razonamiento de que la libertad depende de la verdadera igualdad, es evidentemente clara. Más aún, el hecho es que no hay movimiento socialista en nuestro tiempo que no haya tratado de resolver el problema obteniendo una completa igualdad económica, correspondiente a la igualdad política que se hace patente a través del sufragio universal”. Si “democracia económica significa simplemente que la desigualdad económica debía estar limitada, tal expresión se encuentra obviamente extraviada”.<sup>20</sup>

Por otra parte, Tingsten expone que cualquiera que fuese el significado del concepto que nos ocupa, dicho concepto no tiene ninguna conexión con la democracia política. Se trata, en todo caso, de que “un Estado democrático debe conducirse de acuerdo con cierta política estatal”.<sup>21</sup> Nosotros trataremos de desmentir las anteriores argumentaciones, haciendo resaltar el hecho que ya planteamos páginas atrás: los Estados democráticos modernos procuran un cometido técnico, como Laski lo expone, directamente conectado con el sentido dinámico de democracia.

## VII

Veamos ahora si es posible encontrar el punto de enlace entre los cometidos técnicos (económicos) de los Estados democráticos, y los principios políticos en que se basa.

Por principio de cuentas, cuando la democracia proclama el axioma del sufragio universal, es decir, que la totalidad de los hombres en aptitud de exteriorizar su voluntad para elegir a quienes lo representarán en el

<sup>20</sup> Herbert Tingsten, *The Problem of Democracy*, pp. 151-152.

<sup>21</sup> H. Tingsten, *op. cit.*, p. 152.

genio del Estado acude a las urnas electorales, sucede el fenómeno siguiente: si la educación del pueblo permite el conocimiento de las aptitudes que se requieren en un buen gobernante (a través de la publicidad de los partidos políticos), encontrará que los elementos más idóneos para ocupar esos cargos serán aquellos que puedan rodearse de personas cuya pericia en los mecanismos técnicos del ejercicio de las funciones propias del Estado, permitan que se haga realidad el postulado de la justicia social.

Como la idea social de la justicia parte del supuesto de una igualdad en todos los órdenes de la vida y esta igualdad no sería posible sin la libertad misma, y siendo estos dos conceptos los que integran la esencia de la democracia, he aquí la conexión de esos términos correlativos: democracia política y democracia técnica.

Ahora bien, los procesos técnicos para actualizar la justicia social se traducen de inmediato en condiciones económicas que hay que fortalecer a través de un conocimiento más o menos considerable de la situación imperante. En los países como los Estados Unidos, que permiten la reelección del Presidente de la República, este conocimiento y aptitud son decisivos. En nuestro país, pese a que la reelección no se permite, la situación es idéntica si pensamos que se trata de la efectividad no del gobernante, sino de un partido.

Este cometido económico dentro de la política, contrasta evidentemente con los principios que iluminaron al Estado moderno en su nacimiento, ya que entonces la única preocupación del gobernante era conservar la autonomía de su organización. Ahora la preocupación ya alcanza al pueblo mismo; el mayor bienestar de éste dependerá—sobre todo en nuestros países subdesarrollados—de la mayor tecnificación y planificación económica en un ambiente democrático.

Podría pensarse, por otro lado, que la preocupación del Estado en esta materia significa un intervencionismo que rompe el ambiente de libertad. Sin embargo, tal como Myrdal lo expone, “El proceso hacia la planificación económica, en todos los países occidentales, vio su curso señalado por esos intentos intermitentes de poner más orden y racionalidad en las medidas de intervención estatal que ya se habían aplicado en un campo particular. Durante mucho tiempo—sigue—esos intentos de coordinación eran muchas veces—como con frecuencia lo son ahora—de alcance limitado”.<sup>22</sup> Más adelante confirma: “Aunque en los países occidentales la tendencia a la planificación no es, ciertamente, un peligro para la democracia, encierra

<sup>22</sup> G. Myrdal, *op. cit.*, p. 34.

más verdad la proposición inversa. Una democracia que figura entre las fuerzas que hacen avanzar la tendencia hacia la planificación puede, en algunas de sus manifestaciones, poner en peligro, o por lo menos retrasar, la racionalidad plena de la planificación".<sup>23</sup> También implica, según el autor, que la planificación supone la educación popular, ya que un pueblo "Estará más desorientado y será más fácil de embaucar cuanto más baja sea su participación activa en la vida de la comunidad en el plano nacional, local y provincial. Todo se reduce—concluye— a esto: una democracia más perfecta necesita un pueblo más instruido y vigilante".<sup>24</sup>

### VIII

Una gran verdad de Karl Mannheim, es la siguiente: "Ninguna generación se enfrentó jamás con tarea tan dura y onerosa; pero jamás en la historia humana han acumulado los gobernantes y quienes tienen que tomar decisiones, poder tan enorme para hacer lo que hace falta".<sup>25</sup> Se habla de nuestro tiempo en estas líneas; se tiene conciencia de la tarea a realizar. Mientras los pueblos del mundo, como los individuos, tengan tantas cosas que reprocharse entre sí, la civilización estará marcando los síntomas de la decadencia. Procurar que todos disfruten de los beneficios del desarrollo humano es apoyar un ideal inteligente; significa corresponder con un sentido ético a la convivencia natural y proclamar que la vida es más que vivir: *convivir*.

La planificación democrática significa cosas muy distintas de acuerdo con el país de que se trate. En los países con un gran poder económico, la planificación se dirige a mantener un *status* determinado o, en todo caso, a elevar el nivel de vida de los habitantes. Si se trata de una república del *bloque soviético*, que han vencido el subdesarrollo a base de la planificación, la tarea corresponde por completo al organismo estatal, procurando que el trabajo humano sea correspondido equitativamente. En el caso de las naciones occidentales, con socialismos incipientes o en plena marcha capitalista, el caso es más complejo. En primer lugar, las grandes potencias no sólo planifican para los individuos que forman su población, sino, también, para las demás naciones que integran su perímetro de influencia. Esto se ha hecho más patente después de la Segunda Guerra Mundial en que el

<sup>23</sup> G. Myrdal, *op. cit.*, p. 118.

<sup>24</sup> G. Myrdal, *op. cit.*, pp. 118-119.

<sup>25</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, pp. 20-21.

Estado ha tenido necesidad de tomar medidas urgentes.<sup>26</sup> Pero si esto sucede con más frecuencia en el plano interno, no deja de ser muy importante en el ambiente internacional, ya que esta tendencia se traduce en lo que se conoce como *imperialismo*. Estos países, con pleno poder económico, han vencido el problema de la agricultura y su industria invade al mundo entero. Todo lo cual permite que exista un ingreso en la masa de obreros de gran consideración, superando, así, la mayoría de los problemas sociales.

Pero, por otro lado, nos encontramos con la presencia de los llamados países *subdesarrollados* o *en vías de desarrollo*. En éstos, la gravedad del problema se tiene que vencer a expensas de mayores sacrificios y es aquí donde la planificación interviene de manera definitiva. La gran diferencia con los anteriores países está en el hecho de que los subdesarrollados están "consagrados, como no lo estuvieron los países occidentales, a aplicar la planificación en la fase inicial de subdesarrollo...". Esta planificación implica que se tienen que vencer los siguientes problemas:

a) *El problema agrario*; en efecto, como lo dijimos líneas antes, la democracia como participación en los recursos sociales se dirige, ante todo, a la mejor y más equitativa distribución de la riqueza. Mientras la tierra no se distribuya de tal suerte que la inmensa población campesina posea lo suficiente para vivir con decoro, la democracia no será más que un adorno político. Por ello, la *reforma agraria* (ahora *integral*), significa también una mayor educación técnica del campesino que le permita explotar racionalmente su heredad. Es notorio, en nuestros días, que no existe gobierno democrático que en su programa deje de incluir, en primer término, la solución a esta cuestión vital. Resuelta ésta, estarán en aptitud de que la riqueza nacional se extienda en un número mayor de personas, y esto constituye la efectividad de la igualdad política y económica.

b) *El problema obrero*; el proceso inmediato será crear una industria más fuerte, por razones obvias, y, con ello, abrir nuevas fuentes de trabajo que permitan la oportunidad general al trabajo, segundo renglón más importante de la democracia.

Vencidos estos problemas, el Estado subdesarrollado puede avocarse a la tarea de una planificación democrática de mayores alcances, procurando que el ingreso por persona haga posibles los postulados de la igualdad, ya que una libertad sin iguales oportunidades, no es tal libertad.

Para que lo anterior resulte factible, son necesarias ciertas condiciones

---

<sup>26</sup> G. Myrdal, *op. cit.*, p. 31 y ss.

que Myrdal nos explica en los siguientes términos: "...si ha de haber en el mundo una nueva estabilidad, las naciones ricas tendrán que dedicarse a modificar sus políticas económicas en favor de una mayor participación en las oportunidades...". "El Gran Despertar no es, naturalmente... otra cosa que la rápida propagación por el globo de los viejos ideales de libertad, igualdad y fraternidad, que son los principios acariciados por la civilización occidental...". Por su parte, los países pobres "también necesitan apremiantemente unir sus fuerzas, juntar sus recursos y coordinar sus políticas de una manera planeada. La analogía de sus historias y de sus situaciones presentes ofrecen una base para ello. La mayor parte de ellas, continúa, son gente de color y conservan amargos recuerdos de la segregación y la discriminación que practicaban contra ellas la gente de origen europeo...". "Lo importante—finaliza— es que no se contenten con la libertad, sino que también pidan igualdad de oportunidades y fraternidad general".<sup>27</sup>

## IX

Otro tema de gran importancia dentro de esta teoría democrática del poder, es el que se relaciona con la unidad de los distintos tipos de acción que se ejercen en la vida diaria del Estado. La idea democrática del poder no puede olvidar la existencia de dos hechos notorios: la insuficiencia del aparato estatal para resolver en su conjunto todos los problemas sociales, y la existencia de otros grupos particulares que concentran un gran poder de decisión y de funcionalidad.

En el primer aspecto, el Estado tiene que convenir en una descentralización del poder, que se hará tanto más extensa, cuanto mayor sea la especialidad que se exija al realizar ciertas atribuciones. Así, la decisión de los conflictos laborales hacen necesaria la presencia de representantes de ambos elementos (obreros y patrones), quienes, por razón natural, poseen una serie de recursos objetivos que los jueces sólo conocen en términos generales. En otros órdenes también sucede el mismo fenómeno, y es harto conocido el auge que últimamente ha tomado la descentralización.

En el segundo caso, podemos asegurar que funcionalmente el poder se concentra, además, en otras organizaciones que no son propiamente el Estado. Esto lo hemos reiterado a lo largo de nuestro trabajo. En efecto, los grandes grupos poseen un poder funcional en cuanto realizan tareas que

<sup>27</sup> G. Myrdal, *op. cit.*, pp. 232-233.

originalmente están reservadas para la organización estatal. "Las unidades funcionales—dice Mannheim—, como un grupo de cazadores, una fábrica, o un consorcio industrial, tienden a crecer y acumular el poder... Lo mismo ocurre con los ejércitos, las burocracias y los organismos constituidos alrededor de los medios de comunicación y transporte, siempre crecientes".<sup>28</sup>

De ello no se desprende que la unidad de que hablamos en cuanto al poder desaparezca. Al contrario, es una afirmación de la misma, si tomamos en cuenta que el Estado cada día parece fortalecerse más a través de la idea nacional. El nacionalismo es, en efecto, un imán potente para conservar la cohesión social, y cómo no lo sería, si al decir de Renan, "una nación es un alma, un espíritu, una familia espiritual; resulta, en el pasado, de recuerdos, de sacrificios, de glorias, con frecuencia de duelos y de penas comunes; en el presente, del deseo de continuar viviendo juntos. Lo que constituye una nación no es el hablar la misma lengua o el pertenecer al mismo grupo etnográfico; es haber hecho grandes cosas en el pasado—finaliza— y querer hacerlas en el porvenir".<sup>29</sup>

Tampoco significa que solapemos disfrazadamente el anarquismo; significa que nos damos cuenta de que el presente democrático está muy lejos de aceptar tiranías o una absoluta dirección tutelar. "Una teoría democrática acerca del poder, dice Mannheim, debe ser una teoría de conjunto. El poder no significa mera violencia, el empleo de la fuerza bruta por parte del ejército o de la policía. Tampoco deseamos restringir nuestro concepto del poder al poder político...". "...El poder se halla presente siempre que la presión social opera sobre el individuo para inducir en él una conducta deseada",<sup>30</sup> e indudablemente que también un gobernante se encuentra en tal supuesto.

Para finalizar, el punto más importante de esta exposición consiste en demostrar que esa unidad se hace patente después del mecanismo siguiente: los grupos que presionan al Estado o a cualquiera otra entidad (puesto que en caso de conflicto el Estado necesariamente interviene), conocen que su poder puede llegar a resultados positivos, o, en otras palabras, que el problema planteado será resuelto en la medida que su acción sea congruente con las circunstancias en que se hallen. De llegarse a un acuerdo, habrá necesidad de tomar medidas de naturaleza técnica y política, completándose, así, el proceso del ejercicio democrático del poder. Pero, conjunta-

<sup>28</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 91.

<sup>29</sup> E. Renan, *¿Qué es una nación?*, Madrid, 1957, pp. 72-73.

<sup>30</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 66.

---

mente, puede existir una colaboración espontánea en que ambos grupos resulten beneficiados. Todo esto integra, a la vez, un proceso social de cambio, necesario en el devenir dialéctico de la sociedad.





## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ARNÁIZ AMIGO, AURORA, *Ciencia del Estado*, Tomo I, Antigua Librería Robredo, México, 1959.
- BODIN, Jean, *The Six Books of a Commonweale*, Cambridge, Harvard University Press, Chap. VIII, First Booke, 1962.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, versión española de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- COING, Helmut, *El Sentido del Derecho*, Cuaderno I del Centro de Estudios Filosóficos de la U.N.A.M., México, 1959.
- CUEVA, Mario de la, *Apuntes de Teoría del Estado*, Edición Particular Mimeo-gráfica, Facultad de Derecho, México, 1961.
- DAVY, Georges, *Le Pouvoir Souverain Est-il un Absolu?* Annales de Philosophie Politique, Tomo II, Le Pouvoir, París, 1962.
- DUGUIT, León, *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo III, Tercera Edición, París, 1930.
- FRIEDRICH, Carl J., *Teoría y Realidad de la Organización Democrática*, versión española de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- , *La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida*, Editorial Tecnos, Madrid, 1964.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 7a. Ed., México, 1957.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, 3a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- HOBBS, Thomas, *Leviatan*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
- JELLINEK, Jorge, "El Origen de la Idea del Estado Moderno", Traducción del alemán de Mario de la Cueva, Conferencia sustentada por el autor en 1894; *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo XI, núms. 43-44, México, 1963.
- , *Teoría General del Estado*, Segunda Edición, Buenos Aires, 1943.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Traducción de Luis Legas Lacambra. Editorial Nacional, México, 1959.
- LASKI, Harold, *El Estado Moderno*, Librería Bosch, Barcelona, 1932.
- LINDSAY, A. D., *El Estado Democrático Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

- LISSARRAGUE, Salvador, *Poder Político y Sociedad*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.
- LISSER, Kurt, *El Concepto del Derecho en Kant*, Cuaderno del Centro de Estudios Filosóficos, U.N.A.M., México, 1960.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
- MACLIVER, R., *El Monstruo del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- MANNHEIM, Karl, *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1953.
- MAYER, J. P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, versión española. Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1961.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, "Emilio Durkheim; el Estado y la Democracia", *Rev. Humanitas*, Univ. de Nuevo León, 1964, No. 5.
- MYRDAL, Gunnar, *El Estado del Futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- RENAN, Ernesto, *¿Qué es una Nación?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.
- ROUSSEAU, J. J., *El Contrato Social*, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1953.
- , *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*, Edit. Aguilar, Buenos Aires, 1961.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y del Estado*, Tomo II, México, 1956.
- SABINE, Georges, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1952.
- TINGSTEN, Herbert, *The Problem of Democracy*, The Bedminster Press, New Jersey, 1965.
- VECCHIO, Jorge del, *Persona, Estado y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

## Í N D I C E

	<i>Pág.</i>
Liminar: Por Óscar Uribe Villegas . . . . .	11
Introducción . . . . .	13

### Capítulo Primero

#### EL ESTADO Y EL DERECHO

I. Relaciones de origen del Estado y el Derecho . . . . .	19
II. Los límites jurídicos de la organización estatal (Duguit y Jellinek) . . . . .	24
III. Crítica a la identidad entre Estado y Derecho . . . . .	27
IV. El Derecho y los elementos del Estado:	
a) El Derecho en el poder . . . . .	29
b) El elemento formal del Estado . . . . .	32
c) El elemento real del Estado . . . . .	33
d) La organización del Estado en el poder . . . . .	36

### Capítulo Segundo

#### EL PODER Y LAS VÍAS DE REALIZACIÓN DE LOS FINES DEL ESTADO

I. El poder no es un fin del Estado . . . . .	39
II. Problemas de método . . . . .	40
III. Fines inmanentes y trascendentes . . . . .	42
IV. La democracia y la justicia social: poder y objetivo . . . . .	45
V. La evolución del Estado y sus fines y la organización democrática . . . . .	47

### Capítulo Tercero

#### EL PODER DEL ESTADO Y LA CONSTITUCIÓN

Pág.

I. Diferencia entre Estado y otras organizaciones políticas desde el punto de vista del poder:	
a) Tesis de Carré . . . . .	53
b) Tesis de Rosin . . . . .	56
c) Tesis de Brie . . . . .	57
d) Teoría de Jellinek . . . . .	58
II. El poder en Kelsen . . . . .	59
III. Poder y constitucionalismo . . . . .	62
IV. El poder constituyente y la democracia:	
a) Definición . . . . .	63
b) Características . . . . .	64
c) Efectos . . . . .	65
d) Manifestaciones . . . . .	66
V. La idea democrática del poder . . . . .	69

### Capítulo Cuarto

#### PODER PÓLITICO Y DEMOCRACIA

I. Generalidades . . . . .	71
II. El concepto de democracia . . . . .	73
III. La democracia como poder de origen . . . . .	77
IV. El poder actual como democracia . . . . .	80
V. Las características del poder democrático . . . . .	82
VI. La llamada democracia económica . . . . .	86
VII. La conexión de la técnica con la democracia política . . . . .	87
VIII. La planificación democrática y los órdenes de vida . . . . .	89
IX. Coparticipación en el poder y en la planificación . . . . .	91
Bibliografía General . . . . .	95

SE TERMINO DE IMPRIMIR ESTE  
LIBRO EL DIA 13 DE MARZO  
DE 1966, EN LOS TALLERES DE  
LA EDITORIAL CVLTVRA, T. G.,  
S. A., AVENIDA GUATEMALA  
NUM. 96, DE LA CIUDAD DE  
MEXICO, D. F., SIENDO SU TIRO  
DE 1,000 EJEMPLARES. LA EDI-  
CION ESTUVO A CARGO DEL  
SEÑOR JOSE MARIA AVILES.

Nº 561





## FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro antes del vencimiento de préstamo señalado por el último sello.





JC271  
M64



UNAM

4618

INST. INV. SOCIALES

JC271  
M64

Ds. 4618

MORENO  
COLLADO

INTRO-  
DUCCION  
AL  
ESTUDIO  
DEL  
PODER  
DEL  
ESTADO