

---

FACULTAD DE DERECHO

La Teoría de la División de Poderes y su Realización en la Estructura Jurídico - Política de México



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a :  
FIDEL HERRERA BELTRAN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## MOTIVACION

Punto de partida para un esfuerzo mayor y más completo, es esta Tesis Profesional.

De ninguna manera puede considerarse este ensayo como una obra acabada, porque es tal ha sido el propósito que ha animado al autor la expresión de quien, interesado en el vasto panorama del Derecho y en especial del Derecho Constitucional, presenta a la disposición del H. Jurado y de su generación, una investigación que ha pretendido ser suficientemente amplia y justa y una serie de opiniones todas ellas fundadas en la realidad política y social del país a las que llegó como producto de una reflexión continua sobre nuestra historia y de la valoración de las disposiciones legales vigentes en México.

Si ciertamente desarrollar un tema de la Sociología Política, como es el de la División de Poderes, implica estudiar por la conexidad y necesaria relación que la separación de los poderes constituidos tiene con el sistema federal el federalismo, analizando el origen, desenvolvimiento histórico y establecimiento de este orden social y jurídico que postula la existencia de una serie de derechos y obligaciones pertenecientes a los Estados miembros, y otra zona de derechos y obligaciones otorgadas a la Federación, así como un "status" que garantice la realización y respetabilidad de ambos órdenes; hemos procurado, sin embargo, en los diferentes capítulos de este trabajo, ir manejando las ideas federalistas relacionadas con cada uno de los aspectos de la división de poderes.

La misma preocupación intelectual que nos obligó a escribir

sobre algo tan importante en el mundo jurídico, como lo es el Estado y su Constitución, sirve de marco para formular nuestro compromiso personal de abordar, en un próximo ensayo, el sistema político que Karl J. Friedrich calificara como "modelo de armonía social": el Estado Federal.

Esta tesis parte de un análisis de la estructura y el funcionamiento del órgano estatal mexicano; busca después ubicar el concepto de poder que interesa a la doctrina política, y luego de exponer la evolución del concepto de división de poderes, pasa a estudiar la forma en que las diferentes Constituciones de México han recogido este principio y a observar detenidamente cómo opera en la Constitución de 1917.

Relevancia especial en nuestra exposición hemos dedicado a lo que titulamos "La Teoría y la Práctica Presidencialista en México", punto éste donde exponemos una serie de ideas de tratadistas que, preocupados en el fenómeno político de México, lo toman como modelo para países en vías de desarrollo. Posteriormente precisaremos lo que sobre el particular pensamos.

Esperamos que este estudio pueda lograr su objetivo: dejar firme en la mente del lector que sólo en un sistema donde la libertad humana sea garantizada y donde las oportunidades de vida sean comparadas, puede el hombre realizarse en plenitud, o dicho con palabras del Benemérito de las Américas, Don Benito Juárez, confiamos en que "la democracia sea el destino de la humanidad futura, la libertad su indestructible arma, la perfección posible el fin donde se dirige".

Quiere el autor dejar constancia en este documento trascendental para su vida, de su permanente gratitud a quienes han contribuido a su formación profesional y en especial dedica esta obra con profundo agradecimiento al Jefe de nuestro país, Licenciado Luis Echeverría Álvarez; al señor Gobernador de Veracruz, Licenciado Rafael Murillo Vidal, y a su amigo, el señor Licenciado Carlos Armando Biebrich Torres.

México, D. F., enero de 1971

## DISTRIBUCION CAPITULAR

- CAPITULO I  
(Pág. 4) Definición del Estado.  
El Estado como una concepción.  
Circunstancias diversas que contribuyen a la formación del Estado.
- CAPITULO II  
(Pág. 73) Vinculación del Estado al Derecho como expresión esencial del Estado Moderno.
- CAPITULO III  
(Pág. 119) Definición del Poder.  
Origen, evolución y concentración del Poder.
- CAPITULO IV  
(Pág. 129) La Teoría de la División de Poderes.  
Su evolución y realización:  
a).- Aristóteles, Platón, Polibio, Cicerón y los Jurisconsultos romanos.  
b).- San Agustín, Santo Tomás, Maquiavelo, Bodino, John Locke, Kant, Rousseau.  
c).- Montesquieu, Duguit, Wilson.  
d).- Maurice Duverger.
- CAPITULO V  
(Pág. 160) Fundamentación Sociológica de la División de Poderes.  
Fundamentación Jurídica.  
Funciones del Estado Moderno a la luz de la Teoría de la División de Poderes.
- CAPITULO VI  
(Pág. 175) La División de Poderes en los Antecedentes Constitucionales de México:  
a).- Morelos y el Decreto de Apatzingán.  
b).- El Acta Constitucional de la Federación de 1824.  
Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.  
Las Bases Orgánicas de 1843.  
c).- La Constitución de 1857 y sus modificaciones.
- CAPITULO VII  
(Pág. 185) La División de Poderes en la Constitución de 1917.  
El Artículo 49 Constitucional como limitación interna del Poder Público.

Excepciones al principio de División de Poderes.  
La suspensión de garantías individuales.  
Las Facultades Extraordinarias concedidas al Ejecutivo.  
Comentario.

CAPITULO VIII  
(Pág. 221)

La Teoría y la Práctica Presidencialista en México:  
Opiniones de Estudiantes y Profesionistas del Derecho.  
Los Partidos Políticos. Los Partidos Políticos en  
México. El Sistema Presidencialista Mexicano. Un  
artículo del Lic. Manuel Bartlett D. Robert E. Scott.  
Vincent Padgett. Maurice Duverger. Jacques Lambert.  
Jean Meynaud. Albert Mabileau. El Presidencialismo  
Mexicano. Liderazgo Democrático. Comentario.

CAPITULO IX  
(Pág. I)

Conclusiones.

Bibliografía.

Apéndice 1. La División de Poderes en el Derecho Com-  
parado. Jurisprudencia de la Suprema Corte.

Apéndice 2. Notas complementarias sobre las excepcio-  
nes al principio de división de poderes.

## CAPITULO I

DEFINICION DEL ESTADO • EL ESTADO COMO UNA  
CONCEPCION • CIRCUNSTANCIAS DIVERSAS QUE  
CONTRIBUYEN A LA FORMACION DEL ESTADO.

## DIFICULTADES PARA DEFINIR EL ESTADO.

El estudio de la "configuración jurídica del Estado" sugiere inmediatamente la pregunta: ¿Qué es el Estado? Y sólo sabiendo lo que el Estado sea, se podrá colegir la peculiaridad de su configuración jurídica. Se comienza así con una interrogante que, de otra parte, es la manera de comenzar toda ciencia, es decir, preguntándose por algo (1)

### ¿ QUE ES EL ESTADO ?

Si alguien fuera sorprendido de pronto con semejante pregunta habría de responder diciendo que el concepto de Estado no es suficientemente simplista para encerrarse en los estrechos límites de una definición. Sólo lo simple es susceptible de ser definido y no explicado. Por ejemplo, el concepto "círculo", el de "molusco" o "artrópodo". En cambio, ya resultaría menos fácil definir un campo electromagnético, y mucho más difícil definir el hombre. La complejidad del hombre "natural y espiritual" desbordaría los límites de una definición.

Cierto es que todos tenemos o pretendemos tener una noción de lo que sea el Estado, pero tan vaga e imprecisa, que ocurre con ello lo que afirma San Agustín del "tiempo": "Si me preguntáis lo que es, no lo sé, pero si no me lo preguntáis, sí que lo sé".

- - - - -  
(1) El filósofo inglés R.G. Collingwood (1891-1943), insistiendo en la actitud revocadora de Bacon y Descartes, propone superar la vieja "lógica proposicional", mediante la llamada "lógica de pregunta y respuesta", la cual opera con una "actividad interrogante", Ver "An Autobiographie". Traducción del "Fondo de Cultura Económica". México 1953 (Págs. 30 a 50). Cita íntegra de "El Estado y su Organización" de Rafael Bielsa.



La Filosofía escolástica ya había distinguido los conceptos "en estado virtual distinto", aún cuando "en estado actual confuso". Es decir, - un conocimiento "virtual distinto" nos permite no confundir el Estado con otro objeto, un sindicato, un partido político o una compañía anónima. Pero tratándose de un conocimiento "actual confuso" no hay forma de contestar de una manera lúcida qué es el Estado. Más, pese a tamaña ignorancia, no es menos cierto que en el lenguaje cotidiano empleamos el término "Estado". ¿Sabemos entonces lo que significa?

El jurista austriaco Hans Kelsen, comienza su conocida "Teoría General del Estado" diciendo lo siguiente: "La palabra Estado es equívoca, lo cual hace poco menos que imposible su uso. Ella es un sustantivo vacío al que se ha extraído todo contenido propio; y un sustantivo resulta tanto más aprovechable cuanto más vacío es" (2) Pero esta vez Kelsen no tenía razón, pues no es la vaciedad del término "Estado" lo que lo hace apropiado para todo uso. Al contrario, se trata de un término demasiado rico en sustancia y contenido siendo esto mismo lo que nos hace incurrir en confusiones; de ahí, los equívocos a que da lugar.

La palabra "Estado" comporta diferentes sentidos. Algunas veces queremos indicar con ella el conjunto de gobernadores por oposición a los gobernados. Otras, designamos con tal vocablo el presupuesto nacional o las finanzas públicas, y así decimos: "ésto lo pagará el Estado..." También

\*\*\*\*\*

(2) Hans Kelsen. "Teoría General del Estado". (Traducción de L. Lagaz Lacambra). Editorial Labor. Barcelona-Madrid-Buenos Aires. 1934. Pág.3

usamos el término para diferenciar el organismo superior en una jerarquía orgánica, ejemplo, "el Municipio se encuentra subordinado al Estado". En consecuencia de lo expuesto, la expresión "Estado" implica tantos y tan variados contenidos, que todos pueden ser utilizados sin incurrir en contradicción alguna.

Y es que el Estado, como antes quedó advertido, constituye un objeto de conocimiento en alto grado complejo, por lo cual precisa un método que permita determinarlo netamente "con claridad y distinción", según preconiza la regla cartesiana.

#### EL CONCEPTO DE ESTADO SEGUN LAS EXIGENCIAS DE UN MÉTODO.

La formación de conceptos en las Ciencias Sociales y por tanto en la "Teoría del Estado", se halla sujeta modernamente a un escrupuloso rigor metodológico del cual ofrecen ejemplos los concienzudos trabajos de George Jellinek, Max Weber y Leopoldo Von Wiesse. Resultaría ahora proporcionado exponer alguno de ellos, hasta conocer su existencia adquiriendo así la convicción de que el concepto de Estado no puede depender, en un análisis científico, ni de dogmatismos unilaterales ni menos aún de meras vacuidades verbalísticas (3).

•••••

(3) La necesidad de un método adecuado en la Doctrina del Estado se encuentra magníficamente tratada por Jellinek ("Teoría General del Estado" capítulo II, Págs. 23 a 44, de la edición española). También Herman Heller le dedica un estudio completo ("Teoría del Estado". Edit. Fondo de Cultura Económica. Págs. 49 a 81). Por lo demás, a quienes interesen los problemas metodológicos pueden seguir su desarrollo acudiendo, ante todo, a

Para conocer el Estado y formar un concepto del mismo, se precisa describirlo. Ha de utilizarse en consecuencia un método descriptivo. Empero ¿Cómo lograrlo? Porque existen varias descripciones posibles. En efecto, ya la lógica de Port Royal preconizaba la necesidad de describir, mostrando las notas esenciales de las cosas descritas, hasta que éstas quedaran señaladas adquiriendo evidencia. También, en la actualidad, el método fenomenológico de Husserl apela a la descripción quizás de una manera inadecuada en el dominio de las Ciencias sociales.

La investigación moderna trata de formar el concepto de Estado, lo mismo que de otras realidades sociales "descubriendo uniformidades empíricas", según expresa Max Weber, o sea ciertos rasgos típicos siempre experimentados, que se convierten por tanto en auténticas constantes. Luego, la concurrencia regular de semejantes constantes sirve para configurar mentalmente un "tipo" que Jellinek y Weber denominan "tipo ideal" Von Wiesse "tipo social", Toynbee "unidad tipo" y Herman Heller "concepto estructura".

De igual manera se obtiene el concepto de Estado, partiendo de una realidad social dada "conjunto de fenómenos, relaciones o estructuras" cuyas constantes aparezcan, según la experimentación, constituyendo datos perfectamente comprobables y describibles.

Guillermo Dilthey, "Introducción a las Ciencias del Espíritu" y "El Mundo Histórico". Después Max Weber "Economía y Sociedad", tomos I y VI y Félix Kaufman "Metodología de las Ciencias Sociales". En sus idiomas originales, por no haberse traducido: Ernest Stauffer: "La methode relationelle en Sociología selon Léopold Von Wiesse"; Delachaux et Niestlé, Geneve 1950. Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nal., Buenos Aires, 1961.

La noción de dato resulta básica en la formación de un concepto científico del Estado (4). En efecto, la descripción del Estado se obtiene mediante la enumeración de cinco datos que constituyen sus constantes, a saber: el dato geográfico, el dato demográfico, el dato político, el dato - histórico y el dato jurídico.

Pero antes de proceder a una clasificación de tales datos y al análisis de cada uno de ellos, conviene precisar el sentido histórico del nombre mismo.

#### SENTIDO HISTORICO DEL NOMBRE.

La palabra "Estado" comenzó a utilizarse en el transcurso del siglo XVI. Maquiavelo, en el año de 1513, fue el primero en mencionarla en las primeras páginas de su famosa obra "De principatibus", mejor conocida con el título de "El Príncipe". En ella, al comienzo, se puede leer lo siguiente: "Todos los dominios que han tenido y continúan teniendo imperio sobre los hombres, son Estados".

\* \* \* \* \*

Von Wiesse "Des Gesetz der Marcht" (La ley del poder). Adolfo Mensel "Die energetische Staatslehre" (La teoría energética del Estado. Viena 1931.

(4) Conviene precisar y tener siempre presente la diferencia que media entre "hecho singular o eventual" y "dato". El hecho singular tiene tan sólo valor individual (aquí en un lugar, en este momento, ahora y para un sujeto). Por ejemplo, el peso de una persona, la velocidad de un automóvil, la superficie de un Estado, o el número de sus habitantes. Por el contrario, el dato es también un hecho, más un hecho que tiene constancia universal (igual en todos los lugares y en todos los tiempos), por lo tanto, de valor universal; por ejemplo, el peso atómico, la velocidad de la luz, o los datos estadísti-

He aquí como se acuña un término nuevo que corresponde a un concepto también nuevo. Anteriormente se hablaba de Principado, Reino, Imperio, inclusive se empleaba el término "tierra" a fin de expresar lo que ahora se entiende por Estado. Así, aún en alemán, continúa diciéndose (a base del vocablo "Tierra Land") soberanía de la tierra o del territorio en vez de soberanía del Estado ("Landeshoheit" o bien "Landesherrschaft" Cámara del territorio ("Landstag").

La aparición del Estado constituye pues, la gran novedad de la época moderna, que precisamente se caracteriza por producirse en ella la - constelación de los grandes Estados europeos.

Mas, ¿qué pretendía afirmar Maquiavelo cuando adoptaba un término que a la sazón constituía un neologismo? Evidentemente el nombre de - Estado habría de servir para designar una formación política original, sin identidad con otras anteriores (Reinos, Principados, Imperios). De esta manera registraba una unidad política cuya existencia y persistencia era independiente de la persona del Príncipe y del Rey, e incluso de las colectividades sociales tales como la Iglesia, la Aristocracia o las Oligarquías, a pesar de lo destacado de su cometido. El Estado subsiste así separadamente con impulso propio, de las individualidades, fueran éstas sus gobernantes o sus beneficiarios, todo lo cual resulta clarísimo al referirse al destino de Italia (5).

\* \* \* \* \*

cos que representan índices constantes, así, el índice de la natalidad. La constancia del territorio o de la población de un Estado, cualquiera que sea

El Estado, esa realidad emergente de la época, se convierte en un concepto universal, que es el que se expresa con el vocablo "Estado", el mismo en todos los idiomas indo-europeos: "Stato", en italiano; "Etat" en francés; "Staat", en alemán, "State" en inglés. Tanto el concepto Estado como el nombre, quedaron universalizados. Sin embargo, la palabra no sirve de rótulo a un producto inalterable, al contrario, desde entonces (siglo XVI) ella va adaptándose al proceso evolutivo de aquello que expresa, por lo cual puede asegurar Orlando que: "La historia de la palabra es la historia misma de la idea y de la institución" (6).

He aquí el aporte semántico, primera etapa de la investigación propuesta, faltando ahora considerar los cinco datos del Estado, cuyo estudio pondrá de relieve tres facetas del mismo, suficientes para describirlo de una manera integral.

\* \* \* \* \*

su magnitud singular, en un lugar o en el tiempo, convierten este hecho en dato.

(5) Significativo resulta el pasaje contenido en el capítulo XXVI de "El Príncipe": "No es menester dejar pasar la ocasión del tiempo presente sin que Italia, después de tantos años de expectación, vea por último aparecer su redentor". Como antes, refiriéndose a una observación del Cardenal Rúnan, replica, "que los franceses no entendían de Estado". (Idem. Cap. III, 14).

(6) V.E. Orlando. "Diritto publico generale". (Libro III "Il nome di Datato". Editorial Guiffré Milano. 1940. Pág. 186.

### TRIPLE ASPECTO QUE OFRECE EL ESTADO.

Un examen cuidadoso del conjunto de datos que, de una manera constante y necesaria se ofrece en ese fenómeno social denominado Estado, permite clasificarlos en dos grandes grupos heterogéneos.

El conjunto incluye cinco datos, a saber: el dato geográfico, el dato demográfico, el dato político, el dato histórico y el dato jurídico, correspondiendo los tres primeros al grupo de "condiciones existenciales del Estado", y los dos últimos al grupo de "caracteres determinantes del Estado".

1er. Grupo: "Condiciones existenciales del Estado" (Fenómenos naturales).

a). El dato geográfico (Espacio físico (Territorio)).

b). El dato demográfico (Población Pueblo).

c). El dato político (Poder político, unificador y unificado).

2o. Grupo: "Caracteres determinantes del Estado" (Creaciones culturales).

a). El Estado como una concepción, concepción histórica.

b). El Estado como una institución, institución jurídica.

Los datos del primer grupo pertenecen al orden natural, físico o psicológico, en tanto que los del segundo grupo implican una transformación

de objetos naturales operada por el poder creador del hombre. En suma, se trata de creaciones culturales.

El Estado se presenta así, en un primer aspecto, como una serie de "condiciones existenciales". En un segundo aspecto, como una "concepción histórica", y en un tercer aspecto, como una "institución jurídica".

#### CONEXIDAD DE DATOS.

Todos los datos enumerados, tanto los incluidos en el primero como en el segundo grupo, se encuentran en una relación de conexidad, formando una estructura unitaria. Han de concurrir inseparablemente, sin que pueda aislarlos, a no ser en el análisis, mediante un procedimiento intelectual (Heller).

Así el Estado no puede ser tan solo una institución jurídica, sin ser a la vez una concepción histórica, por ejemplo, antes de concebirse la acción al portador, la institución jurídico-mercantil llamada Sociedad Anónima no hubiera podido encontrar lugar en el Código de Comercio. Fue necesaria una concepción previa de la Sociedad Anónima para que luego se estableciera la institución jurídica. La institución jurídica resulta inseparable de una concepción de la institución misma.

Pero el Estado no puede limitarse a una concepción histórica si no median condiciones existenciales, es decir, sin territorio ni población ni



poder político. Si un iluso pretendiera implantar la "Utopía" de Tomás Moro, o "La Ciudad del Sol", de Campanella -concepciones renacentistas del Estado- no lograría jamás realizar su propósito al no contar con territorio disponible ni masa humana que constituyera la población. En suma continuaría siendo una utopía.

Como tampoco bastan exclusivamente las condiciones existenciales, ofreciéndonos un ejemplo el Derecho Internacional con los denominados "territorios no autónomos". Estas comunidades territoriales primitivas -carentes de madurez- cuentan con las condiciones existenciales de un Estado -territorio, población y poder político- mas les falta, en un grado perfecto, los datos del segundo grupo - una concepción del Estado y una institución jurídica dignas de tal nombre. Es el caso de tantas islas del Pacífico actualmente bajo mandato de verdaderos Estados.

En consecuencia, todos los datos enumerados como atributos del Estado no sólo han de darse acumulativamente de una manera conexas, sino formando una unidad de estructura. De ahí que para Heller el Estado constituye "una conexión total".

#### CONDICIONES EXISTENCIALES DEL ESTADO.

Se entiende por "condiciones existenciales del Estado" aquel conjunto de realidades que tienen carácter necesario para su existencia, aún cuando

la suma de todas ellas no sea suficiente para determinarla. Suponen tan solo, según frase del Profesor Charles Burdeau, "ciertas constantes que hacen posible su formación". De ahí que se les denomine "condiciones existenciales" y no elementos (7).

Se trata, en efecto, de "condiciones" de la actividad humana pues si bien no cabe realidad social desligada de la naturaleza, ni puede por tanto concebirse al Estado separado de ella, es la colectividad humana la que aprovecha, modifica y dirige. El material físico o psicológico experimenta las transformaciones operadas por el poder creador del hombre y esto es precisamente la cultura: la inserción de fines humanos en la naturaleza (8).

Hablar así de elementos o sea de las partes del todo recuerda los simplismos del positivismo. Un átomo de oxígeno y dos de hidrógeno, producirán una molécula de agua, pero jamás la suma de territorio, población y poder político, será un Estado. Lo mismo que un hombre no es reducible a un compuesto de tejidos, humores y minerales, si bien le sean necesarios para su existencia. La expresión adecuada consiste en decir que son sus condiciones existenciales, porque a su vez si en uno y otro caso desaparecieran, ni el Estado ni el hombre podrían tener existencia.

• • • • •

(7) Herman Heller. "Teoría del Estado". (Traducción de Luis Tobío. Fondo de Cultura Económica. México 1947. Págs. 85, 90 y 120).

(8) George Burdeau. "Traité de Science politique". Librairie générale de Droit et de jurisprudence". París 1949. Tomo II. Pág. 68.

Las condiciones existenciales son datos reales, pertenecen al orden de la naturaleza, considerando la naturaleza como "la realidad de las cosas en cuanto están determinadas por leyes generales", o sea, sometidas a leyes naturales (9). El territorio, la población y el poder constituyen en este sentido una "realidad de hecho o fáctica" y, en consecuencia perceptible sensorialmente en ella misma o en sus efectos.

Considerando semejante realidad natural del Estado, se eluden las limitaciones del idealismo que pretenden reducir a aquél a "espíritu objetivo, idea, ideología, sentido, orden normativo, abstracción o algo parecido", de lo cual, según le reprocha Heller a Kelsen, resulta "una teoría del Estado sin Estado" (10).

#### EL TERRITORIO DEL ESTADO.

El territorio es la primera "condición del Estado" (11) o bien, "condición geográfica de la actividad estatal" (12).

Una descripción del Estado, con método científico, destacará ante todo el dato geográfico, pues éste no requiere ningún procedimiento de

\*\*\*\*\*

(9) Herman Heller. Obra citada, Págs. 93, 121 y 160.

(10) Kant. "Prolegomena". Citado en los apuntes del Lic. Manuel Ruiz Daza.

(11) Herman Heller. Obra citada. Págs. 57 y 72.

(12) Burdeau. Obra citada. Pág. 73.

generalización o de abstracción, sino que, según afirma Orlando "es el más material hasta el punto de poder ser percibido mediante los sentidos (13).

Sin embargo, aún cuando ello resulte paradójico, no es sino en el transcurso del siglo XIX cuando los tratadistas hablan del territorio como nota esencial del Estado (14), si bien ya desde 1570 el cartógrafo holandés Ortelio, representaba con distintos colores en los mapas el área de los Estados.

Considerando al Estado como "objeto geográfico", se reduce a "una porción de tierra delimitada por fronteras" (15).

La necesidad de un territorio se cumple inclusive en el caso de los Estados tan irrelevantes que son casi simbólicos, como el Estado de la Ciudad del Vaticano (1929), y antes, la Soberana Orden Militar de Malta, la cual tuvo su sede territorial sucesivamente en las islas de Rodas (1308-1522) y de Malta (1530-1798).

Tampoco, a la inversa, se encuentra hoy día un territorio que, de una manera u otra, no esté sujeto a la jurisdicción de un Estado; ejemplo Groenlandia, ahora Estado independiente, los casquetes del Artico y Antártico, el desierto de Sahara, y multitud de islas de Oceanía, cuyo fideicomiso ejercen diferentes Estados por encargo de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.).

• • • • •

(13) Herman Heller. Obra citada. Pág. 163.

(14) Orlando. Obra citada. Pág. 187.

(15) Jellinex. Obra citada. Pág. 322. Según él, es Klüber quien lo hace por primera vez.

### CONEXIDAD DEL TERRITORIO CON LAS DEMAS CONDICIONES EXISTENCIALES.

Las condiciones existenciales del Estado son conexas según se dijo, o sea, que se encuentran todas ellas dispuestas en función unas de otras (16).

En lo que se refiere al territorio ha de destacarse su doble conexión con la población (dato demográfico) y con el poder político (dato político).

### CONEXIDAD DE POBLACION Y TERRITORIO.

Ninguna circunstancia geográfica puede tener sentido para el Estado si es independiente de la acción humana, es decir, del grupo que constituye su población; de ahí que Jellineck asegure tan certeramente que "sin sujetos humanos no hay territorio sino sólo partes de la superficie terrestre"

El territorio del Estado aparece en función con el número de sus habitantes, su población absoluta; pero a su vez, la cifra que representa la población absoluta con el factor de la superficie del territorio expresa la densidad de la población (número de habitantes por kilómetros cuadrados). Ejemplo, Italia y Bélgica acusan el límite máximo de densidad de población, en tanto que Brasil y Australia señalan el límite mínimo.

• • • • •

(16) La definición clásica es la de Ratzel: "una fracción de humanidad, una obra humana y a la par un pedazo de suelo". En términos análogos Brunhes y Vallaux. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

Pero como el suelo tiene siempre igual magnitud, mientras la población varía continuamente, ello da lugar a una dinámica que establece la presión de Estados sobrepoblados, con un índice elevado de crecimiento (Asia, U.R.S.S., Italia, Holanda, Estados Bálticos), junto con Estados de presión media (Portugal, España, Estados de Europa Central, Estados Bálticos), Estados de presión débil (Escandinavia, Gran Bretaña, Bélgica, Suiza), y Estados de presión deficitaria (Francia).

Las presiones demográficas pueden contribuir a expansiones pacíficas (emigraciones) menos pacíficas (colonización) y violentas (anexiones territoriales).

Población y territorio también han de tenerse en cuenta, manteniendo el mismo enlace en lo que respecta a la homogeneidad o heterogeneidad étnica. Un territorio puede servir de soporte a una población prácticamente homogénea, o por el contrario con diferenciaciones culturales, lingüísticas, religiosas, etc.; un ejemplo lo ofrece Suiza (coexistencia de cultura francesa, alemana e italiana); Bélgica tiene una población flamenca con peculiaridades antropológicas e idioma propio, a más de valones y una minoría fronteriza alemana. Checoslovaquia comprende checos y eslovacos. Yugoslavia, a croatas, serbios y montenegrinos, etc. En cambio, ello contrasta con la rápida asimilación operada en los países americanos (Estados Unidos de América), Venezuela, Argentina, etc.) pese a su residuo indígena.

## CONEXIDAD DE PODER POLITICO Y TERRITORIO.

El territorio del Estado no puede concebirse sin un poder político que actúa de manera múltiple sobre el mismo. Con frase ingeniosa lo expresa el jurista alemán Zitelmann "el territorio es el escenario del poder" (17).

El famoso geopolítico sueco Rodolfo Kjellen, lo confirma al indicar que "El objeto de lo Geopolítico no es la tierra misma, sino ésta permeabilizada por el poder político", e incluso, más allá de la metáfora, añade: "La tierra constituye directamente el cuerpo del Estado", considerando lo como una voluntad incontenible de poder (18).

El territorio es hasta tal punto exponente del poder del Estado, que uno y otro llegan a adquirir una especie de "unión mística", como la llama el internacionalista francés A. de la Pradelle (19) ofreciendo de ella un ejemplo dramático los continuos incidentes fronterizos (violaciones que aún cuando a veces simbólicas, pueden merecer terribles réplicas). En suma, la acción del poder convierte al territorio en "sagrado territorio de la patria".

\*\*\*\*\*

(17) Zitelmann. "Internationales Privatrecht". Tomo I. Pág. 90. 1897.

(18) Rudolf Kjellen. "Der Staat als Lebensform". Berlín (4a. edición). 1924. Pág. 53. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

(19) Se ha llevado tan lejos el significado de territorio, que éste se convierte "en sagrado territorio de la patria", formando el término de relación de una unión mística. A. de la Pradelle "encyclopédie française", Tomo X, Págs. 10 a 12; o un elemento del ser del Estado: Dabin "Doctrine de l'Etat". 1929. También el jurista alemán Hugo Preuss afirma que: "la violación del territorio del Estado es una violación del Estado mismo, no de un objeto de la propiedad de éste". (Cita de Jellineck, obra citada. Pág. 324. Nota 1). Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Rev. de Derecho Comparado del Colegio Nal. Buenos Aires 1961.

## INTERDEPENDENCIA DE TERRITORIO, POBLACION Y PODER.

Territorio, población y poder, así considerados en abstracto son meros supuestos del Estado; pero en la realidad concreta, sus recíprocas interdependencias permiten determinar territorios, poblaciones y poderes diferenciados en el tiempo y en el espacio.

El influjo de la geografía (condiciones geográficas) sobre la idiosincrasia de los grupos humanos y de su acción política, ha sido observada desde épocas remotas. Primeramente Hipócrates (460-377 A.C.), y sobre todo Aristóteles (384-322 A.C.), quien afirma que mientras los habitantes de tierras frías se encuentran dotados de valor y anhelan la libertad, los asiáticos, carentes de energía, están dispuestos a sufrir el despotismo y la esclavitud (20). Prosigue Dante en la edad media (21) y son dignos de mención en el Renacimiento los atisbos de Juan Bodino y del jesuíta Juan Botero (22); pero es en el siglo XVIII cuando la interpretación geográfica del Estado adquiere coherencia con Montesquieu, Voltaire, Hume y Godofredo Herder, los cuales preparan el advenimiento de las modernas escuelas de la Geografía Política y de la Geopolítica (23).

• • • • •

(20) Aristóteles. "Política". Libro IV, capítulo VI.

(21) Dante "De Monarchia" I y XVI. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa. Op.

Cit.  
(22) Bodino. "República"; y Botero "La Razón de Estado".

(23) Montesquieu. Libro XIV y XVIII (Ver la edición castellana de la Editorial "Garnier". Págs. 328, 334, 336, 393, 395, 396, 403 y 406.



No es este lugar adecuado para hacer una valorización de los influjos geográficos, pero se recomienda acudir a la crítica ponderada de Herman Heller (ver "Teoría del Estado", páginas 163 a 166).

#### CONDICIONES GEOGRAFICAS DEL ESTADO.

El territorio del Estado en tal que "porción de tierra", comporta diferentes modalidades, a saber:

- 1o. • Su magnitud.
- 2o. • Su configuración (forma, posición, accidentes).
- 3o. • Su estructura.
- 4o. • Reservas naturales (materias primas y otros recursos).
- 5o. • Densidad demográfica.

Tales peculiaridades dotan de una fisonomía propia a cada Estado, pero a la vez suscitan a éste importantes problemas, tanto de orden interior como internacional.

1a. • MAGNITUD. • Ya Aristóteles consideraba semejante aspecto de la "Polis" griega deduciendo consecuencias y formulando previsiones (24). Muy difícil resulta ahora, al tratarse de verdaderos Estados, hacer una clasificación atendiendo a su magnitud, al menos en términos absolutos. Lo han intentado Ratzel y Wagner, pero téngase en cuenta que los Estados más pequeños de América (Guatemala, Honduras, Salvador y Panamá) se incluirían en Europa entre los de mediana magnitud.

\*\*\*\*\*

(24) Aristóteles. "Política". Libro IV, capítulos IV y V.

Sin embargo, se han distribuido los Estados en una escala que comprende seis magnitudes, a saber: a). Estados gigantes, con más de dos millones de kilómetros cuadrados de superficie. b). Grandes Estados, con más de quinientos mil kilómetros. c). Estados medianos, con más de doscientos mil kilómetros cuadrados. d). Estados pequeños con más de cien mil kilómetros cuadrados. e). Estados minúsculos, superiores a cinco mil kilómetros cuadrados; y f). Estados mínimos, inferiores a cinco mil kilómetros cuadrados (25). Entre los Estados de la primera magnitud figuran la U.R.S.S., el Imperio Británico, la Unión Francesa, Estados Unidos de América, Canadá, Brasil, China, etc. En la última categoría superficial: Luxemburgo, Liechtenstein, San Marino, Mónaco y el Estado de la Ciudad del Vaticano.

2a). CONFIGURACION. Comprende ésta la forma y la posición.

Atendiendo a su forma, los Estados pueden tener una absoluta continuidad territorial, es decir, constituyendo un solo núcleo, o bien apareciendo su territorio separado por el mar, como Dinamarca, o por el territorio de otro Estado, como Pakistan. La figura puede afectar variadísimos contornos, más o menos regulares, ejemplo: Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Australia, Nueva Zelandia.

La posición astronómica es apreciable, sobre todo en virtud de

• • • • •

(25) Elio Migliorini "La Terra e gli Stati". Editorial Pironti e Sigli. Napoli. 1948. Págs. 38 y siguientes. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

sus consecuencias climatológicas, ejemplo, los países árticos (Islandia, Finlandia) o tropicales como Venezuela, Ecuador.

La situación geográfica les hace insulares (Japón), o continentales (Alemania). Los continentales, a su vez, pueden ser: litorales, bañados por el mar, o interiores, como Bolivia y Austria. Las costas pueden pertenecer a uno o diversos mares (España, México, U.R.S.S.)

3a. • ESTRUCTURA. • Ha de comenzarse teniendo en cuenta su estructura física, accidentes del terreno, clima, curso de las aguas y vegetación.

En cuanto a los accidentes del terreno, éstos pueden afectar las características de altiplanicie (Bolivia), de irregulares alturas con valles y montañas (Suiza), de vertientes (Suecia, Noruega, Argentina y Chile).

El sistema hidrográfico comporta grandes posibilidades, de irrigación, de fuerza motriz, transporte, etc., (países escandinavos, Holanda, países danubianos, etc.)

4a. • RESERVAS NATURALES. • La acumulación de recursos naturales, sobre todo mineros (hierro, carbón, petróleo, minerales radioactivos, etc.), imprimen también una peculiar característica a los Estados.

5a. • DENSIDAD DEMOGRAFICA. • El volumen de población ha de referirse siempre a la extensión del territorio que ocupa; de ahí el concepto de densidad media.

La población es dinámica y su movimiento está indicado por los cocientes de natalidad y de mortalidad, que determinan la curva del crecimiento. Ello introduce otro importantísimo factor "la presión demográfica", o población con tendencia expansiva; por ejemplo, la presión asiática y, en general, la del Este europeo, la presión italiana, la menor presión de España y Alemania frente a la manifiesta depresión de Francia.

La desigual densidad constituye una importante particularidad con variadísimos motivos: ejemplo, los países escandinavos y Estados Unidos de América. Siendo uno de los supuestos para la organización del Estado (divisiones administrativas, disposiciones de vigilancia, seguridad, etc.), y de sus diferentes servicios públicos.

A ello ha de añadirse el problema universal que se conoce con el nombre de "concentración urbana", operada a expensas de la despoblación de los campos. El fenómeno no es nuevo, pues la experimentaron en la antigüedad Babilonia y Roma, más ahora adquiere caracteres alarmantes. Así, en Alemania la población urbana que representaba en 1871 el 4.8% de su población total, hubo de alcanzar en 1930 el 30%. Ello requiere medidas de "colonización interior" adoptadas por Holanda, Italia, Alemania y sobre todo la U.R.S.S.

#### INFLUENCIA DE LAS CONDICIONES GEOGRÁFICAS.

En cuanto a la extensión, no cabe considerarla por sí sola como el

exponente de la supremacía de un Estado, pues no representa sino la posibilidad de lograr un potencial más elevado (demográfico, económico, militar y político). Así, la superioridad de un Estado no es nunca proporcional a su magnitud, en términos absolutos, sino comparativamente junto con otros factores. La minúscula extensión de Venecia no le impidió ser una de las mayores potencias mediterráneas en el siglo XVII, y lo mismo puede afirmarse de Holanda y Portugal con las Indias Orientales.

La magnitud, reductible a distancia, ha servido a veces de formidable elemento defensivo a Rusia (guerras napoleónicas e invasión alemana) y lo mismo a China (guerra chino-japonesa). En cambio, tanto Bélgica como Holanda fueron ocupadas en pocas horas durante la última guerra.

Aparte de los aspectos militares, en época de paz la magnitud contribuye a obtener una mayor capacidad de maniobra. Así le sucedió al Reino Unido con sus territorios del "Commonwealth" y a la Unión Francesa, merced a sus territorios de ultramar. Las necesidades del tráfico aéreo y las exigencias estratégicas, le aseguran a Gran Bretaña y Francia el rango de primeras potencias, pese a su evidente debilidad. Si bien la carencia de un aparato bélico suficientemente poderoso hizo que Gran Bretaña hubiera de transferir parte de su territorio (las islas Bahamas) a Estados Unidos (en virtud de la Ley de Préstamos y Arriendos); no obstante, el territorio de los Estados Unidos es de 9.682,000 kilómetros cuadrados, en tanto

que el del "Commonwealth" británico excede de 38.682,000 kilómetros cuadrados, e incluso el de la Unión Francesa es muy superior, con sus 11,750,000 kilómetros cuadrados.

El valor de la posición geográfica no es ni decisivo ni permanente, Italia ha sido el centro del cual irradió el movimiento expansivo del Imperio Romano, pero se produjo su desplazamiento al descubrirse América. En tanto, la Gran Bretaña, que mantuvo una posición periférica, hasta las postrimerías de la Edad Media ("ultimi Britanni"), se convierte en Estado intermedio entre Europa y América, reduciéndose entonces el Mar Mediterráneo a una simple ruta de acceso a la India, a través del Canal de Suez.

Alemania, rodeada por otros Estados marítimos, no ha podido aprovechar su situación. Por el contrario, Rusia ha hecho sentir su presión en tres mares: el Báltico (con Pedro I, fundador de Petrogrado), el Mar Negro (con Catalina II), y últimamente el Océano Pacífico (desde Nicolás II en la guerra ruso-japonesa, anticipo de una política asiática).

Semejantes consideraciones sugieren esta pregunta: ¿las peculiaridades geográficas de un Estado determinan fatalmente su destino?

Según una máxima atribuida a Napoleón: "la geografía gobierna la política de las naciones". En todo caso, fue un ilustre compatriota suyo, Victor Cousin, quien escribió: "dadme el mapa de un país, su configuración, su clima, el curso de sus aguas, sus vientos y toda su geografía física, dadme

sus productos naturales, su flora, su zoología y me encargaré de indicar "a priori", cuál será el tipo de hombre de ese país y qué cometido tendrá atribuido ese país en la historia, no de una manera accidental, sino necesariamente, no en una época, sino en todas ellas". La misma idea ha expresado, con mayores precisiones, el geopolítico Kjellen, para quien "el territorio es el cuerpo del Estado y éste se convierte en esclavo de su territorio".

#### INTERPRETACIONES GEOPOLITICAS.

Tales afirmaciones, que proceden de un determinismo desacreditado por la ciencia moderna han servido, sin embargo, de punto de partida a un nuevo método interpretativo que trata de constituir un sistema de conocimientos ordenados con el nombre sugerente de Geopolítica.

El pensamiento de todas las épocas ha especulado merced a exactas observaciones sobre la interdependencia que mantienen territorio, pueblo y poder político, según se dijo anteriormente.

La llamada "Geografía Política" insistió en el tema, ahondándolo con la aportación de nuevas experiencias, labor desarrollada en Alemania por Federico Ratzel (1844-1904) y W. Vogel (1880-1904), en Francia por C. Vallaux (1870-1914) J. Brunhes (1869-1930) y Vidal de la Blanche (1845-1918) y de la misma manera en otros países.

Empero, no fue hasta después de la primera guerra mundial cuando,

siguiendo la inspiración de Ratzel, el sueco Rodolfo Kjellen (1864-1922), acuñó el nombre de Geopolítica en su obra "El Estado como forma de vida", publicada en 1917. Por desgracia, la nueva Ciencia nacía al servicio de una empresa política para preparar una acción agresiva que rehabilitara a Alemania de la derrota sufrida.

Más, pese a la pobreza científica de su contenido, la obra de Kjellen sirvió al menos para destacar la importancia del tema, dejando que con mayor pericia lo tratara el General y Profesor universitario alemán Doctor Karl Haushofer (1869- ). No es este lugar para analizar ni resumir siquiera la trama geopolítica de Haushofer, quien adoptando una observación del geógrafo inglés Sir Halford Mackinder, consideraba que el "eje geográfico de la historia" o "zona axil", lo constituye la soldadura de Europa y Asia con sus zonas marginales, que comprenderían parte de Africa, constituyendo así una "isla mundial" dominante (26).

Hoy, la Geopolítica tiende a adquirir una mayor objetividad, sobre todo en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, donde se cultiva en numerosos estudios (27).

- - - - -

(26) Halsord, John y Mackinder. "Democratic Ideals & Reality". Editorial Hold and Co. New York 1919. Págs. 78 a 81. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

(27) Hans W. Weigert. "Compass of the World". Mac Milling, New York. 1944. Robert Strauss Hupé. "Geopolítica". (Traducción española. Editorial Hermes. México) Juan Gottmann. "La Politique des Etat et leur Géographie". Editorial Colín. 1952. Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Rev. de Derecho Comparado del Colegio Nal. Buenos Aires, 1961.



La Geopolítica, cualquiera que sea su tendencia, replantea el mismo problema, a saber: el valor de las condiciones geográficas en el destino de los Estados. Empero, la solución queda en la zona equidistante a cualquier radicalismo. No puede desconocerse el influjo geográfico, pero tampoco cabe convertirlo en condición del destino histórico. Ya Buffon, en el siglo XVIII, hacía observar que si el factor geográfico es susceptible de influir en el hombre, en cambio "la faz entera de la tierra lleva la huella del poder humano". Evidentemente, tal sucede con el poder creador del hombre, capaz de transformar las condiciones naturales, como lo reconoció después Carlos Marx: "el hombre convierte el mundo sensible en objeto de su querer".

Pertenece al moderno historiador inglés Arnold J. Toynbee, haber demostrado con hechos históricos que las condiciones naturales, en tal que "exigencias", suscitan precisamente "una réplica", tanto más vigorosa cuanto mayor sea el índice de su civilización (28).

#### LAS FRONTERAS. GEOGRAFIA DE FRONTERAS.

Se dijo antes que el límite del territorio de los Estados es la frontera. Precisa ahora considerar este aspecto del territorio, con sus variadas implicaciones.

El problema de las fronteras es moderno. Poca importancia - -

\*\*\*\*\*

(28) Arnold T. J. Toynbee. "Study of the History" Tomo IV.

tuvieron antes del siglo XVII, indiferencia acentuada por la falta de una buena técnica geodésica y cartográfica. Francia de Luis XIV no tenía datos precisos de sus límites, más a ello contribuían estas dos circunstancias: primera, el enrarecimiento demográfico que eliminaba toda la presión y con ella el movimiento expansivo; segunda, el sistema de defensa de los Estados, basado en la táctica de la plaza fuerte.

Lord Curzon «político británico y especialista en fronteras» dice: "es a medida que la población fue aumentando y desarrolló la industria, creciendo paralelamente la organización militar, cuando se hacen precisas las fronteras trazadas con una delimitación rigurosa".

Los accidentes geográficos han constituido el primer criterio para delimitar el territorio de los Estados, constituyendo las fronteras naturales. Ejemplo: mares, ríos, orografía y hasta los desiertos. Los Alpes separan Francia, Suiza e Italia. Los Andes señalan los límites de Chile y Argentina. Los Pirineos forman la línea divisoria entre España y Francia. El Danubio fue la frontera histórica del Imperio Romano.

En 1799, el "junker" Dietrich Heinrich von Bulow, estudia las fronteras naturales, uniendo consideraciones geográficas y militares, reduciendo con ello a doce el número de Estados europeos. Un plan análogo se encuentra en la famosa carta de Bolívar el 6 de septiembre de 1815, respecto a hispanoamérica. Posteriormente, en el transcurso del siglo XIX, con el movimiento de las nacionalidades (1848), se añaden factores de orden cul

tural, como el idioma, la religión y otras modalidades étnicas, lo cual complica el problema, sobre todo en el sudoeste europeo. Ello explica la sinuosidad de las líneas fronterizas en Europa. En cambio, en otros lugares se encuentran fronteras artificiales, o sea, líneas geométricas o geodésicas; por ejemplo, Estados Unidos y Canadá.

#### FRONTERAS DE TENSION Y FRONTERAS MUERTAS.

Semejantes peculiaridades confieren a la línea fronteriza un distinto carácter. La que separa a Estados con rivalidades, se encuentra erizada de dispositivos que marcan el grado de tensión: campos atrincherados, campamentos, baterías, concentraciones permanentes de fuerzas, etc. Así fue la frontera franco-alemana desde 1870. Tales son las fronteras de tensión. Inversamente, la frontera pierde su significado agresivo cuando media entre dos Estados en armonía; ejemplo, la frontera franco-belga y la mayoría de las fronteras de los países americanos. Evidentemente, la frontera neutra puede convertirse en frontera de tensión o viceversa pasar de frontera de tensión a frontera neutra.

#### CONCEPTO DE FRONTERA POLITICA.

Sin embargo, la frontera es variable pese a sus topes naturales. Tal es la experiencia histórica. El concepto de frontera adquiere así un carácter eminentemente político. Ya Platón hacía observar que "la llamada

paz no lo es más que de nombre, pues cada Estado se encuentra armado "contra los que le rodean". (Las Leyes, L.I.). Las demarcaciones políticas son focos de lucha aún cuando no necesariamente guerra. Lucha económica, ideológica, diplomática, etc.

El geopolítico Robert Strauss afirma que "en realidad, las fronteras delimitan zonas políticas, representando, en la medida en que el espacio es una potencial de poder, las relaciones de poder entre dos Estados".

La frontera no puede reducirse a una línea representada por accidentes naturales, y menos aún a una línea arbitraria o imaginaria. La frontera no es tampoco una línea perenne sino incesantemente variable. De ahí la noción moderna de "frontera dinámica" o "dinamismo de frontera", pues "toda frontera es el resultado de una transacción, transacción como resultado de una violencia efectiva, o bien, una violencia potencial".

Con ello la frontera "no es una separación legal entre dos Estados, sino un posible campo de batalla" (Haushofer), lo cual confirma lo dicho hace más de siglo y medio por von Bülow: "mientras haya algo que repartir o que tomar, habrá guerras".

De aquí que los geopolíticos consideren la frontera en función de su carácter político, apareciendo entonces clasificadas en fronteras de ataque, de maniobra, de equilibrio, de defensa, de apatía y de decadencia.

## FRONTERAS CONSTITUIDAS POR ESTADOS TAMPONES.

El concepto de frontera política, sostenido después de la primera guerra mundial por Lord Curzon, llevó a éste a idear una línea de Estados que sirviera de amortiguamiento al choque posible entre dos grandes potencias rivales: de una parte la U.R.S.S. y de la otra Alemania. A ello responde la cadena de Estados Bálticos, centro-europeos y Balcánicos (Finlandia, Estonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Austria, Rumania, Yugoslavia, Bulgaria, Albania, Grecia); tal es la famosa línea Curzon, que este político había ensayado en época de Virrey de la India, con los Estados tampones de Afganistán y Tibet, que separan la India de China.

## POBLACION, PUEBLO.

### CONCEPTO DE POBLACION Y DE PUEBLO.

El geógrafo Vogel afirma con la mayor exactitud que "el territorio de un Estado es sólo su base, y en cambio, la población es el depositario vivo de la propia sustancia del Estado" (29).

La población, de una manera general, puede definirse como "el conjunto de seres humanos, constituyendo por sus nexos una colectividad fija establemente sobre un territorio".

Pero estrictamente hablando, el concepto de población y el de pueblo

\*\*\*\*\*

(29) Vogel. "Politische Geographie". Berlín 1922. Cita íntegra hecha por - - - Rafael Bielsa en Op. Cit.

comportan sentidos diferentes. La población propiamente dicha es una formación natural, de grupo biológico, en tanto que el pueblo es una formación cultural.

#### CONJUNTO HUMANO COMO FORMACION NATURAL O POBLACION.

La escuela biologista propende a considerar el factor humano, que constituye un determinado grupo social, desde un ángulo estrictamente natural, atendiendo tan sólo a sus características biológicas; de aquí, el cometido asignado a la raza.

La raza es una noción exclusivamente biológica, pues implica "una comunidad de origen, cuyas esenciales características se fijan mediante la herencia". Sin embargo, ni aún en el campo de la Biología cabe sostener en su integridad semejante fijación definitiva de características por el mecanismo de la herencia. Existen, en efecto, circunstancias capaces de modificar las predeterminaciones hereditarias; así, el factor ambiental, la selección natural, el régimen alimenticio, y tratándose de seres humanos, el efecto decisivo de la cultura social. Todo ello hace que siempre sea modificable el factor hereditario, por lo cual no se le puede atribuir un carácter absoluto hasta el punto de hacerle determinante de la vida y del futuro de un pueblo.

La escuela biologista, al trasplantar sus nociones estrictamente biológicas al campo de la política, suscitó serios problemas y graves per-

turbaciones sociales. A mediados del siglo pasado se inició una abundante literatura que trataba de interpretar al Estado mediante factores exclusivamente raciales. Openheimer afirmó que el Estado tiene por origen una lucha de razas en la cual la raza más poderosa es la que se apropia del poder político. Más tarde, el Conde de Gobineau publicó en Francia el famoso libro "Sobre la desigualdad de las razas humanas", muy divulgado en Europa. Inspirado en Gobineau, su yerno, el inglés H. St. Chamberlain, publicó el libro "En qué consiste la superioridad anglo-sajona". Obsérvese que cada uno de estos autores pretendió establecer la supremacía de sus respectivas razas. Estas ideas sirvieron de base al lamentable mito del "racismo alemán", y como era de esperarse, tales pseudo-doctrinas o pseudo-ciencias, acabaron siendo meros instrumentos políticos que trataban de justificar posibles agresiones. Con estas consideraciones puede ponerse un epitafio a la pretendida explicación racista de los fenómenos políticos y de la génesis del Estado.

#### INTERPRETACIONES DETERMINISTAS.

La conducta de la población, en tal que grupo humano, ha tratado de reducirse a un fenómeno cuantitativo, es decir, dependiente de cantidades, volumen o masa y densidad. Así, para Durkheim la cantidad determina la calidad, con lo que "todas las modificaciones cuantitativas que experimenta un grupo social, tienen por causa sus cambios cuantitativos". De

esta manera, según Adolfo Coste, demógrafo francés, "todos los fenómenos sociales tienen por factor explicativo el aumento de la población y su densidad". Las primeras grandes sociedades aparecen donde es mayor la concentración humana (Valle del Nilo, Caldea, India, China). Las primeras grandes civilizaciones surgen en Tiro, Atenas y Cartago. Inversamente, cuando el volumen y densidad de la población decrecen, o bien se estancan, se arruina la civilización; ejemplo, despoblación del Imperio Romano. Llega Coste a reducir su concepción demográfica a una fórmula matemática. Así, según ella, la potencia social es igual al producto del volumen de población por su densidad. Con ello intenta determinar el coeficiente de poder social de diez grandes Estados, cuya medida es potencia social 94, densidad 71, en tanto que en los pequeños Estados la potencia social es de 13, y su densidad alcanza a 82.

La escuela demográfica no logra explicar una de las correlaciones existentes entre los factores cuantitativos y los fenómenos políticos, económicos, sociales, etc. Sin embargo, algunos de sus sostenedores han establecido correlaciones muy interesantes.

#### LA POBLACION DEMOGRAFICAMENTE CONSIDERADA COMO DETERMINANTE DE LA ECONOMIA.

El crecimiento de la población determina formas económicas y por tanto se atribuye al factor demográfico de aumento de población, el cambio



de la economía de los pueblos. Ejemplo, los pueblos cazadores y pescadores se transforman en pueblos agrícolas en virtud de un aumento demográfico. Así también, por simple incremento demográfico, los pueblos de agricultura rudimentaria se transforman en pueblos de agricultura tecnificada.

#### LA POBLACION DEMOGRAFICAMENTE CONSIDERADA COMO DETERMINANTE DE LAS FORMAS DE PROPIEDAD.

Considérese que también las formas de propiedad y posesión se definen en relación con los fenómenos demográficos. A una menor densidad de población corresponden sistemas de propiedad colectiva (colectivismo), y a una mayor densidad de población, sistemas de propiedad individual.

#### LA POBLACION DEMOGRAFICAMENTE CONSIDERADA COMO DETERMINANTE DE LA IDEOLOGIA.

Existen curiosos estudios sobre la influencia de la demografía de una población sobre su ideología, muy especialmente sobre el lenguaje y sobre ciertas ideas y doctrinas. Se ha pretendido demostrar que un grupo humano tiene un lenguaje tanto más rico, cuanto mayor sea la masa y densidad de su población. Así, por ejemplo, se han hecho estudios sobre el latín que llegaron a la conclusión de que éste obtuvo su plenitud, con un máximo de verbos y de sustantivos, en el siglo I de nuestra era, cuando precisamente el Imperio romano había alcanzado su mayor densidad de pobla-

ción; y que declinó hasta corromperse totalmente, a medida que disminuyó la densidad de la población romana.

El profesor C. Bouglé, de la Universidad de París, en un sugestivo estudio "El origen de las ideas igualitarias", trata de establecer la conexión que a su juicio existe entre la masa y la densidad de población, con las ideas de igualdad y democracia, demostrando que, a medida que crece la masa y la densidad, es cuando se hace propicia la condición para establecer ideas igualitarias. En efecto, las ideas igualitarias son posibles a partir del siglo I, precisamente cuando la masa de población había aumentado considerablemente. Surgieron en tal época "el cristianismo" y "el estoicismo", que son las primeras posiciones filosóficas igualitarias que conoce la historia europea. Bouglé considera que la misma conexión se produjo a últimos del siglo XVIII, en época de la Revolución Francesa, sosteniendo que ésta no hubiera sido posible si el fenómeno de masa y densidad de población no hubiera llegado a su clímax.

No cabe apreciar ahora, con propósitos críticos, las afirmaciones de estas escuelas, bastando notar el intento de establecer un nexo entre factores mecánicos o puramente naturales y los fenómenos políticos, en virtud de una causalidad.

#### CONJUNTO HUMANO COMO FORMACION CULTURAL, O PUEBLO.

El hombre está dotado de un poder creador, el cual le permite •

modificar las condiciones naturales, lo que constituye su característica es pecífica: "la originalidad". La originalidad del hombre no sólo tiene reper cu siones individuales, sino que también influye y afecta al grupo social. Es te tiene características propias, una manera original de comportarse, pe cu liaridades que se diversifican y se acrecientan a través de las generacio ne s. Ante este nuevo concepto del grupo, no cabe hablar de población, de una manera general y uniforme, sino concretamente de "pueblo", es decir, "de un grupo humano considerado como una formación cultural y con pecu li aridades características que determinan su originalidad".

La población es algo genérico, es la condición de existencia políti ca, pero sin fisonomía propia, pues los fenómenos demográficos son igua le s en todas las naciones; son idénticos en Bélgica, en la India, en China... en cambio, al hablar de "pueblo", se hace referencia a las características ori ginales de un grupo específico que determinan su personalidad, a diferen cia de las demás. Todas estas consideraciones introducen a los umbrales del concepto de "Nación".

#### PODER POLITICO.

#### EL PODER EN SENTIDO GENERICO.

El poder, genéricamente considerado, consiste en una actitud ex tro vertida del ser humano, por la cual éste propende siempre a imprimir la

propia voluntad en los demás, tanto en su zona íntima como en su conducta exterior (30). De esta manera el poder representa "la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la ajena" (Max Weber) o "la propia orientación" (Spranger).

Radicalmente, el poder dimana de un acto de voluntad ~~voluntad~~ inteligente determinada por un conjunto de condiciones intelectuales. Basta tener en cuenta cómo ha ejercido el poder político un César Borgia, según lo describe Maquiavelo, o bien un Napoleón, o cómo ejerció el poder económico la Real Compañía Inglesa de las Indias, o lo ejerce en la actualidad cualquier "trust", ejemplo, el del carbón, el del acero, o el del petróleo. El poder determina una situación de dominio, ejercitada por uno o varios sujetos dominantes, correlativa a una situación de subordinación que afecta a uno o varios sujetos subordinados.

En tal sentido, el poder constituye un fenómeno social característico, pues la vida siempre aparece entrecruzada tanto de relaciones de poder y subordinación como de poderes coexistentes en estado de rivalidad, por lo que se ha dicho ingeniosamente que "todo individuo es un centro de poder propio y objeto de los poderes de los demás". De aquí que cualquier relación social sea reductible a una relación de poder conforme a las distintas especies de poder calificadas por su contenido; ejemplo, poder económico

- - - - -

(30) Edward Spranger. "Formas de vida". Traducida al español. Editorial " " " " Revista de Occidente. Madrid.

poder religioso, poder intelectual, poder mundano, etc. Igualmente, juega una relación de poder en la imposición de un monopolio (poder económico) que en la imposición de una moda (poder mundano). Las rivalidades de poder median asimismo en la economía como en la elegancia.

El dominio que produce la subordinación no se logra necesariamente con la violencia. En el grupo primitivo quizá imperaba el poder físico, si bien debió quedar muy pronto substituido por la astucia y la habilidad. Recuérdese a tal efecto el famoso consejo de Maquiavelo al Príncipe, para que éste "aún cuando fuerte como un león, fuera astuto como una zorra, pues la zorra acababa venciendo siempre al león".

La imposición violenta de la voluntad constituye un poder tan rudimentario que apenas merece ese nombre, ya que el auténtico poder se proyecta de una manera racional mediante otros mecanismos, entre ellos el de la compenetración y el de la convicción. Ejemplo, quien dirige las maniobras de salvamento de un gran siniestro, o históricamente, el prestigio irradiante de Moisés, fundado en la confianza profunda del pueblo de Israel, tal como ha sucedido con los grandes caudillos. De aquí, que para Max Weber el poder no postule la violencia, por lo que definió la dominación de esta manera: "existe dominación cuando una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o dominadores, influye sobre los actos de otro (dominado o dominados), de tal manera que estos actos tienen lugar como si los dominados

los hubieren adoptado por sí mismos, observando cual máxima propia el contenido del mandato" (obediencia).

#### PODER FACTICO O DE HECHO.

Hasta ahora sólo se ha tratado del poder fáctico o poder de hecho; es aquel poder que se manifiesta, según se dijo, de una manera espontánea como consecuencia de una peculiaridad psicológica de los seres humanos, constituyendo por tanto un poder natural.

Max Weber enumera las distintas formas en que es ejercido semejante poder fáctico, y así estudia, con extraordinaria capacidad analítica, el dominio por concurrencia de intereses, el dominio por razón de autoridad y el dominio mixto. Se recomienda consultar el pasaje correspondiente en "Economía y Sociedad", traducción española. Editorial "Fondo de Cultura Económica". México.

Ha de indicarse, por último, que una de las constantes de todo poder es su tendencia a alcanzar una progresiva eficacia mediante un proceso de acrecentamiento y concentración. Ya Montesquieu advertía a tal efecto, que el poder político propende al absolutismo, en tanto que los economistas modernos han comprobado cómo la concentración del capital acentúa el poder económico, fenómeno conocido con el nombre de "Imperialismo".

#### PODER LEGALIZADO O DE DERECHO.

Frente al poder de hecho se encuentra el poder legalizado o poder

de derecho, que se funda en la exigibilidad de deberes jurídicos. Pero ello no tiene lugar sino en el Estado regido conforme a reglas de derecho, o sea en el Estado institución jurídica, que será estudiado más adelante.

De momento basta destacar que todo poder legalizado ha sido en sus primeras fases de evolución, un poder fáctico; por ejemplo, así sucedió en el régimen idiomático de España, donde coexistieron en pugna cultural durante siglos, el idioma catalán, el galaico portugués, el éuskaro y el castellano, siendo este último el que en virtud de una imposición política domina a los demás, acabando por legalizarse y convirtiéndose en el único idioma oficial.

#### CONCURRENCIA DE PODERES.

Las relaciones de dominio y subordinación se desarrollan como si se tratara de un incesante crecimiento de círculos diversos que se encuentran. Las diferentes clases de poderes, los económicos, políticos, religiosos, sociales, etc., se afirman e interfieren en estado de continua pugna, fricción y conflicto. Un ejemplo lo ofrece el antagonismo en las relaciones obrero-patronales. Mas, esta multiplicidad de poderes cuyo particularismo amenaza continuamente con una disgregación, requiere una verdadera fuerza centrípeta que le de coherencia. Tal es el papel asignado al poder político.

## EL PODER POLITICO.

La pluralidad de poderes representa intereses singulares y privativos de cada grupo. De esta manera, el poder económico representa intereses de grupos plutocráticos u oligárquicos. El poder social representa los intereses de clases o estamentos: burguesía, aristocracia, etc. El poder religioso representa intereses de grupos confesionales: iglesias, organizaciones religiosas. Obsérvese que todos los poderes diversificados representan intereses singulares y privativos de grupos. En su consecuencia, la afirmación y actuación de tales poderes, no solo es excluyente sino que tiende a la dominación de los demás.

¿En qué consiste entonces el poder político?

## COMETIDO DEL PODER POLITICO.

Como lo advirtió Hegel al contestarse tal pregunta, "lo político" significa precisamente "la integración de todo en la unidad del Estado", es decir, que en el Estado se reduce a unidad la pluralidad, "pluribus in unum".

En efecto, el poder político no es un poder más que se suma al conjunto de poderes singulares o privativos: el económico, el religioso, el social, etc., sino que su contenido es lo general y común. Por tanto, al comprender a los demás poderes se convierte en poder superior o poder propiamente dicho.



Los poderes privativos expresan los intereses particulares y así, intereses particulares de un grupo, con lo cual concurren siempre, produciendo oposición, tensión y hasta conflicto. Contrariamente, el poder político, al ser el poder de lo general y de lo común, integra el contenido de todos los poderes en uno solo: el poder del Estado.

#### CONSECUENCIAS DE LA FUNCION PROPIA DEL PODER POLITICO.

Semejante función integradora del poder político, ha hecho que éste actúe en el proceso histórico del Estado, relevando las dos características que le califican, a saber: a) Como poder unificador; b) Como poder unificado.

#### EL PODER POLITICO COMO PODER UNIFICADOR.

Según se dijo, al afirmar lo general y común sobre lo privativo y parcial, el poder político reduce a unidad la variedad. Ello, de dos maneras: primera, sustrayendo de los poderes singulares su incontenible tendencia asimiladora; y por otra parte, subordinando lo privativo de aquellos a las exigencias de generalidad y comunidad. Tal ha sido el programa que, con impresionante coincidencia, ha asignado al poder político el pensamiento moderno, a partir de Maquiavelo y Hobbes, para quienes sólo el Estado, como condición de su propia existencia, llegaba a unificar poderes contra-

dictorios y disolventes, hasta la doctrina de Locke y Rousseau, que acentúa, aún cuando sea mediante el consentimiento del pacto originario, la necesidad de sobreponer siempre "lo general" en los intereses o en la voluntad.

Por otra parte, el proceso histórico se ha desarrollado de la misma manera, como lo permite comprobar estas cuatro etapas de unificación promovidas por el poder político.

Primera etapa: integración operada por la Monarquía absoluta. Representa la liquidación del feudalismo medioeval, que era el sistema de ejercicio de poderes autónomos, insolidarios y disolventes. La lucha contra el feudalismo, con el concurso popular, prepara el advenimiento del Estado moderno, pues tuvo como objetivo reducir a uno los poderes múltiples, lo cual consigue la Monarquía absoluta.

Segunda etapa: primacía política del poder laico. En la edad media, la coexistencia del poder papal con el poder laico de los príncipes, determina una diversificación del poder político, conocida con el nombre de "poliarquía". La afirmación de un solo poder laico tiene lugar, sobre todo, en las pugnas entre Enrique VIII y la Monarquía francesa contra el Papado, - siendo con motivo de ellas cuando se elaborara la doctrina de la soberanía definida como "poder político que no tiene otro superior". He aquí, otro factor de unificación.

Tercera etapa: Unificación democrática. Los poderes singulares

pertenecientes privativamente a clases y estamentos, han experimentado una unificación en la época moderna, al quedar reducidos a un común denominador político mediante el sufragio universal. Anteriormente el voto y las demás ingerencias en las decisiones políticas se determinaban según la preponderancia de ciertas clases oligárquicas. Esto venía a significar el sistema electoral basado en el censo. La igualdad ante la ley y la supresión de privilegios aristocráticos, han completado el cuadro de unificación democrática del poder político.

Cuarta etapa: Coordinación económica. La pugna de intereses económicos producida por desigualdad de la riqueza ha exigido una coordinación operada por el poder político mediante los sistemas contemporáneos de economía dirigida y demás medidas políticas que tienden a promover la integración en el Estado de poderes económicos particularistas.

#### EL PODER POLITICO PODER UNIFICADO.

Al tener el poder político una función unificadora, acaba convirtiéndose en poder unificado. El poder político constituye una de las tres condiciones existenciales del Estado, y al definirlo como tal, añadimos los términos "unificado" y "unificador" (31), porque el poder que no tenga estas características no podrá ser considerado en manera alguna, poder po-

“ “ “ “ “

(31) El economista francés Michel Moret propone se cambie este nombre por el de "dominación". Ver "Revue d'Economie Politique". París 1952. Pág. 1 014. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

lítico. De aquí que, en rigor, no se pueda hablar de un Estado medioeval, porque hasta el Renacimiento no se había producido esta condición. No hay Estado posible hasta la época moderna, porque hasta entonces no se cumplió el hecho de que un poder fuera lo suficientemente fuerte para que pudiera unificar los poderes parciales, y apareciera en su consecuencia como poder unificado.

El Estado moderno surge con el concepto de "poder soberano", esencial para definir el Estado. El poder del Estado es el único poder soberano, porque por definición es el supremo. No se nos ocurrirá jamás conferir este atributo a un poder privativo, de los que anteriormente examinamos. No podemos decir jamás que el poder económico sea un poder soberano, ni el poder ideológico ni el poder social. Hay un solo poder soberano, el cual conviene exclusivamente al poder político que ejerce el Estado. He aquí la razón por la cual decimos que el poder político es un poder superior, que es un poder de integración de todos los otros poderes, y que por lo tanto le corresponde el atributo o predicado de poder soberano o poder por excelencia.

## EL ESTADO COMO UNA CONCEPCION

EL ESTADO, CONCEPCION PARCIAL DEDUCIDA DE UNA CONCEPCION TOTAL. SUS VARIANTES HISTORICAS.

El territorio, la población y el poder político, conjunto estudiado

como "condiciones existenciales del Estado", no es por sí solo suficiente para realizar o dar realidad unitaria al Estado mismo.

Si por via de ejemplo, apelando a una imagen material, nos representamos un conjunto de placas mecánicas, bobinas, tubos y cauchos, como condiciones de un automóvil, jamás llegaremos a suponer que su mera yuxtaposición pueda dar lugar a un automóvil verdadero, pues precisa antes un plano o modelo conforme al cual construirlo. Semejante exigencia, que constituye uno de los problemas fundamentales de la Teoría del Estado, la subraya Platón al final del libro IX de la "República". Allí, después de haber dispuesto el orden de la "Polis", apelando únicamente al razonamiento, los interlocutores del diálogo añaden estos significativos comentarios:

"Glaucón. • Hablas de esa República cuyo plan hemos trazado y que sólo existe en nuestro pensamiento, porque no creo que haya una semejanza en la tierra.

Sócrates. • A lo menos pueda que haya un modelo para quien quiera contemplarlo y tomarlo como regla de su conducta".

De manera que de la "Polis", República o Estado, "existe un plan en el pensamiento"; plan que aún siendo meramente intelectual, tiene función de "modelo", sirviendo "como regla de conducta", es decir, para ser vivido.

El Estado se configura así, según un pensamiento, que es el plan

o modelo conforme al cual se realiza. En este sentido ha de afirmarse, pues, que el Estado es una concepción.

Ahora bien, una concepción del Estado «la platónica u otra con realidad histórica» nunca aparece como una inventiva original o caprichosa, sino que siempre procede de una concepción de totalidad, o sea, de lo que Guillermo Dilthey (1833-1911) llamó con un término definitivamente incorporado al lenguaje científico, "una concepción del mundo" ("Weltanschauung"). En efecto, esa necesidad eterna de comprender la vida por sí, y captar el sentido del mundo, resolviendo las antinomias que presenta, hace que los pueblos tengan "un sistema de concepción del mundo", diferente en cada una de sus etapas culturales. Una es, por ejemplo, la concepción del mundo propia de Roma Clásica, y otra diferente, la del Cristianismo, manifestada siempre en el triple aspecto de la Religión, del Arte y de la Filosofía (32).

Por tanto, cada una de las diferentes "concepciones del mundo", adoptadas en una determinada época histórica, engendra una correspondiente concepción del Estado. De la concepción total deriva congruentemente una concepción parcial. La concepción del Estado es la concepción parcial de una concepción de totalidad, o sea, de "una concepción del mundo".

\* \* \* \* \*

(32) Dilthey. Las obras completas, entre ellas "Teoría de la Concepción del Mundo", se publicaron por la Editorial Fondo de Cultura Económica. También su traductor y expositor, Eugenio Imaz, le dedicó un magnífico capítulo en su monografía "El pensamiento de Dilthey", de la misma Editorial. Ver Págs. 272 y siguientes.

Precisamente, es lo que con anterioridad a Dilthey, habría comprobado Proudhon (1809-1865) en el orden político, al sorprenderse de que "en todas nuestras cuestiones políticas tropezamos siempre con la Teología". Pero corresponde al polemista español Juan Donoso Cortés (1809-1853) la iniciativa de haber concebido una Teología política que, en tal que Teología, "abarca y contiene todas las cosas, por lo que toda verdad política o social se convierte en una verdad teológica". Es decir, la concepción total, expresada en una Teología, condiciona cualquier peculiaridad política, por lo cual la vigencia de una determinada Teología, va unida a la suerte del Estado y lo mismo sucede con la vigencia de una antiteología. El jurista alemán Karl Schmitt, ha reelaborado el pensamiento de Donoso Cortés en su obra del año 1922 "Teología Política", donde afirma que "todos los conceptos fundamentales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados" (33).

El mismo tema lo trata después, con apasionada insistencia Hans Kelsen, quien afirma que "toda concepción de la vida" especialmente toda doctrina política, se integra en la correspondiente concepción del mundo,

• • • • •

(33) Karl Schmitt. "Politische Theologie". Dunker und Humblot. München • • • 1922, (sin traducción). Según el autor la concepción teológica positiva comprende tres sistemas tan disímiles como la teocracia, el nazismo y el marxismo. En tanto que la concepción teológica negativa, basada en la regularidad mecánica propia del teísmo, comprende el agnosticismo y el liberalismo, que inspiran el Estado liberal-burgués. De aquí que "todos los conceptos fundamentos de la moderna teoría del Estado sean conceptos teológicos secularizados". Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

o sea, en un sistema de Filosofía" (34).

En resumen, cualquier concepción del Estado depende de una completa concepción del mundo, sea ésta teología o antiteológica.

#### LA CONCEPCION DEL ESTADO ORDENADA PARA EL CUMPLI- MIENTO DE FINES.

El carácter totalitario de cualquier "concepción del mundo", hace que una determinada concepción del Estado sea concepción intelectual, se-  
gún se dijo, y a la vez concepción ética, o sea, de conducta práctica. En  
efecto, el Estado tiene fines que cumplir "bajo la categoría de lo que debe  
ser" (35). Por tanto, "la función objetiva llena de sentido, que corresponde  
al Estado, es la de realizar valores" (36), sean valores de seguridad • •  
(Hobbes), de justicia (Platón), de libertad (Fichte), o cualesquiera otros,  
según los supuestos que en cada caso se adopten como axiomas (37).

He aquí por que, en el curso de la Historia, van cambiando los fi-  
nes que se proponen los Estados, en tanto que realización de valores diversos

• • • • •  
(34) Hans Kelsen. "Der Soziologische und der Juristische Staatsbegriff".  
• • • Wien 1922. "Forma de Estado y Filosofía", publicado en la Colección  
"Manuales Labor". No. 349, Ver también "Teoría General del Estado" (tra-  
ducción de Legaz Lacambra). Editorial Labor, Págs. 100 y siguientes.

(35) G. Jellineck. "Teoría General del Estado". (Traducción de Fernando  
de los Rios). Pág. 149.

(36) Herman Heller. "Teoría del Estado". Traducción de Tobió. Editorial  
Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 224, 242 y siguientes.

(37) Kelsen "Teoría General del Estado". Págs. 35 y siguientes.



(justificación). El ideal del Estado absoluto fue lograr la felicidad de súbditos (38), distinguiendo en cambio Montesquieu otros Estados "cuyo objeto y fines inmediatos eran la gloria del Estado o las libertades de los ciudadanos" (39).

Por lo demás, es en el preámbulo de las Constituciones donde suele enunciarse solemnemente los fines que el Estado se asigna, considerados en cierta manera como su misma razón de ser (40).

#### LA CONCEPCION DEL ESTADO, VIVIDA EN FORMA DE CREENCIAS Y MISTICAS.

Semejantes exigencias del Estado, tanto la intelectual (concepción), como la ética (justificación), son vividas por los individuos singular o colectivamente considerados, no en tal que ideas abstractas sino más bien como creencias profundas, según la clara diferencia establecida por Ortega y Gasset. Según ella, las creencias no son ideas que tenemos, sino las ideas en que vivimos, nos movemos y somos, cosas con que absolutamente contamos, aún cuando no pensemos en ellas. De puro estar seguros de que existen y

•••••

(38) Adolfo Merkl. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial ••••• Revista de Derecho Privado. Madrid. Ver también como descripción de este tipo de Estado a Werner Naef. "La idea de Estado en la edad moderna". (Traducción del alemán). Editorial Nueva Epoca. Madrid 1946, y Juan Beneyto "Espíritu y Estado en el siglo XVI". Editorial Aguilar. Madrid 1952.

(39) Montesquieu. "Espíritu de las Leyes". Libro XI, Caps. V y VII.

(40) Ver la Constitución de la U.R.S.S. de 10 de julio de 1918: "suprimir toda explotación del hombre por el hombre, abolir definitivamente la división de la sociedad en clases... realizar la organización socialista de la sociedad".

de que son según creemos, no nos hacemos cuestión de ellas, sino que automáticamente nos comportamos teniéndolas en cuenta. Creer en una idea significa creer que es la realidad; por lo tanto, "dejar de verla como mera idea". Por lo cual, "sólo los huecos de nuestras creencias sirven de lugar vital donde se insertan las ideas". (41)

La creencia puede inclusive quedar desprovista de contenido racional y convertirse entonces en mística, siendo en el dominio político donde las místicas tienen su más fervorosa atención (42).

#### EL ESTADO, PRODUCTO DE LA CULTURA.

En los siglos XVII y XVIII se había sostenido que el hombre y sus realizaciones se encontraban exclusivamente determinados por la naturaleza y en este sentido el Estado representaría una formación natural a la manera como lo es una colmena. Semejante analogía la extremó irónicamente el inglés Mandeville, en su divulgada obrita "La fábula de las abejas" (1714), donde le hace al hombre el cumplido de llamarle "the most perfect of animals". Pero ella es tan solo un trasunto, esta vez gracioso, de la corriente del pensamiento monista y materialista, cuyo origen sistemático se encuentra en

•••••

(41) Ortega y Gasset. "Ideas y Creencias". En sus Obras Completas. Publicada también en la Colección Austral.

(42) Louis Rougier. "Les mystique politiques". Editorial Médicis. París. La figura histórica de Robespierre ofrece un excelente ejemplo, y en la literatura el personaje Gamelin, de la obra de Anatole France "Los Dioses tienen sed". Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

Hobbes (1588-1679) y el abate Pedro Gassendi (1592-1655), que traspone el siglo XVIII, manifestándose después con pretensiones científicas en el positivismo, merced al concurso de la teoría darwiniana de la evolución, alcanzando una tardía agudez en nuestra época, sobre todo en los escritos del socialdemócrata Karl Kaustky (43).

Sin embargo, nada más contrario a la realidad, pues el Estado es el resultado evidente de la transformación de la naturaleza debido al poder creador del hombre, a la manera como el escultor convierte al bloque de piedra en una obra de arte. Tal es precisamente la acción de la cultura (44). Por lo cual, si bien es cierto que "no existe realidad social alguna desligada de la naturaleza, no es menos cierto que "el hombre convierte su actividad vital misma en el objeto de su querer" (45) y con éste logra modificar, al menos en cierta medida, el curso de los acontecimientos naturales, realizando con ello valores de toda clase. Es así que según el historiador Arnold J. Toynbee, la potencia de una civilización sea proporcional a su capacidad de réplica frente a una exigencia de orden natural (46).

\*\*\*\*\*

- (43) Karl Kaustky. "Materialistische Geschichtsauffassung". Berlín 1927.  
••• (Se le considera como un heterodoxo del marxismo, precisamente por su concepción materialista de base positivista y no dialéctica. • Lenin escribe contra el mismo la obra "El renegado Kaustky"). Según él, "la ley darwiniana de la adaptación al medio es una ley general de la naturaleza que debe aplicarse a la sociedad humana". Cita íntegra. Rafael Bielsa. Op. Cit.
- (44) Herman Heller. Obra citada, págs. 51, 96 y 100 y siguientes.
- (45) Karl Marx. "El Capital". III, 88.
- (46) Arnold J. Toynbee. "A Study of the History".

En este sentido el Estado constituye una realización cultural y se afirma como un producto de la cultura. Por lo que el tratadista francés Bordeau escribe: "el Estado no es una organización espontánea, sino un artificio. No dado como un fenómeno natural, sino concedido y realizado por la inteligencia humana" (47). En suma, no es un hecho sino más bien un acto. Lo cual comprendieron perfectamente cuantos asignan al Estado un origen pactado, desde Platón y los estoicos hasta Rousseau.

Más, las obras humanas, y entre ellas el Estado, nunca llegan a ser definitivamente como cosas dadas, pues "van haciéndose" incesantemente en el tiempo, en un proceso de continua realización. De otra parte la cultura misma se encuentra sujeta a una temporalidad (48). Por tanto, los distintos ciclos de cultura se suceden en la historia, con lo cual las obras culturales y entre ellas el Estado, constituyen el producto de la cultura de cada época histórica. Así, el tiempo de Estado absoluto es consecuencia del dinamismo cultural propio de los siglos XVI y XVII (49), en tanto que el tipo de Estado liberal-burgués se ha modelado por la acción operante de la cul

• • • • •

(47) Bordeau. "Traité de Science politique". T. II, Págs. 145. Ver también Págs. 12, 140, 144 a 148.

(48) Tal es la teoría tan divulgada de Spengler "La Decadencia de Occidente" (Traducción de García Morente). Editorial Revista de Occidente. Madrid. Lo mismo Leon Frobenius. "La cultura como organismo vivo".

(49) G. Dilthey. "Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII". (Traducción de E. Imaz). Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

tura característica de los siglos XVIII y XIX (50).

## ORIGENES DE LA CONCEPCION DEL ESTADO MODERNO.

### PROCESO HISTORICO DEL ESTADO MODERNO.

La formación política que se denomina Estado, así como el pensamiento que permite definirlo conceptualmente, y aún el nombre mismo con el cual se designa, aparece en la época renacentista, coincidiendo con el desarrollo del capitalismo moderno (51).

Es en el transcurso del Renacimiento, cuando las nuevas condiciones sobrevenidas en el orden social y económico, así como la genialidad del espíritu de la época, hicieron propicio el proceso formativo del Estado. Este tuvo orígenes remotos que pueden encontrarse, sobre todo, en la magnífica organización burocrática implantada en Sicilia por Federico II (1194-1250); más, corresponde, sin duda a Florencia y a Venecia la iniciativa

\*\*\*\*\*

(50) Paul Hazard. "La crisis de la conciencia europea". Editorial Pegaso. Madrid. y "El pensamiento europeo en el siglo XVIII" (Traducción de J. Marías). Editorial Revista de Occidente. Madrid. Daniel Mornet "Les origines intellectuelles de la revolution francaise".

(51) Alfredo Weber. "La crisis de la idea moderna del Estado en Europa" (opúsculo recomendable por su concreción). Editorial Revista de Occidente. En cuanto al proceso del capitalismo, conexas a la formación de los grandes Estados, resulta excelente la breve obra de H. Séé. "origen y desenvolvimiento del capitalismo moderno". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 4a. Edición 1952. Para ampliar datos, la espléndida obra de Werner Sombart. "Apogeo del Capitalismo". 2.v. En la misma editorial. Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Rev. de Derecho Comparado del Colegio Nal. Buenos Aires, 1961.

histórica de haber constituido una preformación o si se quiere, un modelo prematuro del Estado moderno. Esto afirma un conocedor tan autorizado como Jacob Burkhardt: "la máxima conciencia política y la mayor riqueza de formas evolutivas las encontramos en Florencia. En este sentido Florencia merece en justicia el título de primer Estado moderno del mundo. Aquí realiza un pueblo lo que en los Estados gobernador por un príncipe es asunto de una sola familia. El maravilloso espíritu florentino, agudamente razonador y artísticamente creador, determina continuar transformaciones en la situación política y social, y las describe y ordena incesantemente. Así llegó a ser Florencia la patria de las doctrinas y las teorías políticas; pero también, con Venecia, la patria de la estadística y por encima de todos los Estados del mundo la patria de la Historia en el nuevo sentido" (52).

La condición del Estado la expresa, a la vez que los hechos históricos, el pensamiento político de la época interpretado por sus más escrupulosos expositores: Nicolás Maquiavelo (1469-1527) y Juan Bodino (1520-1596). Por lo demás, la convergencia del humanismo, de la Reforma, del capitalismo mobiliario y del espíritu científico, acelera el proceso formati

\* \* \* \* \*

(52) Burkhardt. "La Cultura del Renacimiento en Italia". Editorial Gil. Barcelona, 1946. Pág. 71. Respecto a Venecia es recomendable la reducida obra de Juan Beneyto, "Fortunas de Venecia. Historia de una fama política". Editorial Revista de Occidente. Madrid 1947. Ver también a Alfred von Martin "Sociología del Renacimiento", (Traducción de M. Pedroso). Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1946. Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Rev. de Derecho Comparado del Colegio Nal., Buenos Aires, 1961.

vo de los grandes Estados europeos (Inglaterra, Francia, España, Alemania), constituidos conforme al plan uniforme del Estado absoluto, cuya descripción se encuentra en las obras del inglés Thomas Hobbes (1588-1679), del italiano Juan Botero (1550-1617), y de los franceses Enrique de Rohan (1579-1638) y Gabriel Naudé (1600-1633).

#### CIRCUNSTANCIAS DIVERSAS QUE CONTRIBUYEN A LA FORMACION DEL ESTADO MODERNO.

Múltiples y complejas fueron las circunstancias que contribuyeron a la formación del Estado moderno en el período comprendido entre el siglo XVI y el siglo XVII. No cabe más, por tanto, que seguir el perfil del movimiento histórico, destacando sus etapas culminantes.

##### 1a. DISOLUCION DEL REGIMEN FEUDAL.

Esta se consuma precisamente con la transformación de la vieja economía agraria en una economía mobiliaria (artesanal y comercial). La ciudad es la fortaleza opuesta al castillo del señor feudal "El aire de la ciudad hace libre". En efecto, el suelo fija (ciervos de la gleba), en tanto que el dinero emancipa (artesanos y comerciantes). Las posibilidades de lucro demuestran que la riqueza es a la vez, medio para obtener libertad y un incentivo para desarrollar el espíritu de empresa. La producción pañera y sedera, junto con el comercio marítimo,

produce grandes fortunas; ello determina la diferenciación de clases conforme a su respectiva diferenciación económica, asentándose una burguesía plutocrática ("popolo grasso") al lado de un "popolo mínimo" y aún ínfimo ("popolo minuto"). Pero todos tienen como denominador común su hostilidad al régimen feudal y sin diferencias se encuadran en dos agrupaciones poderosísimas: una, las famosas "societas populi" de conjurador, y otra, el municipio que en Italia comienza a manifestarse en las postrimerías del siglo XI (53). El poder del feudalismo queda disuelto por el poder económico de la burguesía naciente que cuenta con la influencia de los Gremios Mayores, las empresas comerciales y la incipiente organización bancaria.

#### 2a. FORMACION DE LA BURGUESIA Y DE UNA CIENCIA BURGUESA.

Ya no son, por tanto, motivos genealógicos los que determinan la primacía social, sino que ésta pertenece más bien a una selección de la inteligencia, del saber y de la riqueza; a veces, cualidades unidas, como en el caso de los Médicis y de los Grimaldi. La virtud consiste en el aprovechamiento de todas las fuerzas potenciales con criterio intelectual. Pero entonces el intelecto puro se convierte en un simple instrumento para lograr el éxito, y así neutro, carente de moralidad. Tal es el ejemplo que ofrece

• • • • •

(53) Un estudio sugestivo lo hace Max Weber bajo el título "La Ciudad", incluido en "Economía y Sociedad". Tomo III. En cuanto a las famosas "societatis populi" existe una erudita monografía de Giovanni de Vergottini. "Note sulla formazione degli statuti del popolo", publicado en Studi in memoria di Francesco Ferrara. Editorial Giuffré. Milano, 1943 v.I, Pág.213. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.



la vida de Castruccio Castracani, la reveladora biografía de Maquiavelo. Eficiencia, gloria y grandeza, son los ideales de la burguesía. Esta es racionalista, utilitaria y laica, particularidades que incluyen el germen de las revoluciones liberales del siglo XVIII.

3a.- CONCENTRACION DEL PODER POLITICO EN EL MONARCA,  
QUIEN ACTUA COMO ORGANO DE LA COMUNIDAD ESTATAL.

La debilitación del feudalismo robustece el poder del Monarca que no es ya "primun inter pares", sino "soberano", o sea, frente a quien todos son súbditos. Esta concentración del poder político viene a acentuarla el movimiento de la Reforma. En efecto, el Papado no mediatiza el poder temporal y entonces el poder político del Monarca no depende de ninguna jerarquía eclesiástica, sino directamente de la "Divinidad". De esta manera se reelabora la teoría monárquica del "poder divino de los Reyes que los hace Reyes" por la sola gracia de Dios" (54). Incluso en los países protestantes corresponde al Monarca la primacía de la respectiva Iglesia nacional. El poder político y el poder religioso quedan con ello identificados.

4a.- ORGANIZACION DE UNA ECONOMIA DEL ESTADO.

Lo consigue de una manera plenaria el mercantilismo, con el cual el Estado procede como una empresa capitalista (Max Weber). Sus rasgos

•••••

(54) John Neville Figg. "El Derecho Divino de los Reyes". (Traducción de ••••• O'Gorman). Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1942. • (Completísima exposición de la doctrina en sus diferentes fases históricas).

dominantes fueron:

- a). • Fomento de la industria nacional y de la política de monopolio, cuyo modelo lo ofrece Francia con Colbert;
- b). • Economía de metales preciosos con atesoramiento de oro y plata, explotaciones mineras, etc.
- c). • Implantación de un sistema de regalías que fortalecen la poderosa economía del Estado; y
- d). • La expansión colonial (España, Holanda, Portugal) con política marítima para proteger e incrementar el comercio internacional (época de las grandes flotas y de las más importantes batallas navales: la flota invencible destruida por los ingleses, la flota holandesa, veneciana y turca).

5a. • RIVALIDADES ENTRE ESTADOS Y COALICION ENTRE ELLOS. •

Las incesantes guerras que se promueven en el transcurso de los siglos XVI y XVII, marcan el índice de las rivalidades que ocasionan la coexistencia de los nacientes Estados. El ímpetu bélico requiere un aparato militar cada vez más tecnificado, sobre todo con las armas de fuego que obligan a la formación de grandes ejércitos y a la subsiguiente renovación de la técnica militar. Semejante fuerza afianza la independencia y el orden político interno. Es una fuerza del Estado. Las rivalidades imponen un sistema de coaliciones en forma de alianzas, antecedentes de la política internacional moderna.

He aquí descrito, en un resumen mínimo, el curso de los acontecimientos que dieran lugar, en las postrimerías de la Edad Media "la noche gótica", a la emergencia, desarrollo y definitiva inserción de esa novedad llamada Estado en el cuadro de la cultura occidental.

#### PERFIL DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ESTADO.

El Estado, según se dijo, no es una obra definitiva, y lo mismo que el hombre "va haciéndose" incesantemente. Por tanto, el Estado ofrece va variaciones que en el curso del tiempo le confieren una peculiar fisonomía. Semejante configuración adoptada en un momento histórico dado, constituye un tipo de Estado (55).

Ya fue estudiada anteriormente la noción de "tipo ideal", establecida por Jellineck y Max Weber, que se determina acentuando las calidades características "calidades típicas", con lo que queda diferenciado de cualquier otro tipo posible, determinado a su vez por calidades características diferentes (56).

De esta manera cabe distinguir dos tipos o modelos de Estado: el primero, en orden del tiempo, el Estado absoluto, llamado también Estado Policiá, el cual se desenvuelve desde el siglo XVI hasta que sufre la crisis

• • • • •

(55) Elf F. Herckscher. "La época mercantilista" Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1943.

(56) Citas de Jellineck. "Teoría General del Estado". Pág. 30; y Max Weber. "Economía y Sociedad". Tomo I.

operada por las revoluciones liberales, al declinar el siglo XVIII, dando lugar a la aparición del tipo de Estado conocido con el nombre de Estado de Derecho, Estado Constitucional o Estado liberalburgués.

#### ESTADO ABSOLUTO, MONARQUÍA ABSOLUTA O ESTADO POLICIA.

En este tipo de Estado todos los poderes se hallan concentrados en una sola persona, la del Monarca, quien los ejercía de una manera ilimitada; así, tanto la legislación como la administración y la justicia. La soberanía le pertenecía a título personal, es el auténtico Soberano; en su consecuencia, "puede cuando lo exijan tiempo, lugar y singularidades concretas, cambiar y quebrantar las leyes. De esta manera revela su soberanía". (Bodino, "República" L.I.Cap. VIII.)

Ello resulta, por lo demás, congruente con la concepción imperante, conforme a la cual los poderes y la autoridad del Monarca procedían tan sólo de Dios, sin debérselos a nadie más, ni a la Iglesia ni a la voluntad, o aún a la simple anuencia popular. Tal es el sentido de su propio título: "Rey por la gracia de Dios" (57).

Pero a su vez el Monarca tiene un deber, también trascendente y teológico, el de asegurar el orden público y la felicidad de sus súbditos, para cuyo cometido requiere las atribuciones plenarias del absolutismo (justificación del Estado absoluto). En ello radica "el punto de vista central del

\*\*\*\*\*

(57) Ver la obra citada de John Meville Figgs.

fin del Estado" (Otto Mayer). En efecto, toda la actividad del Monarca se encuentra condicionada por "la razón de Estado, concepto elaborado con gran precisión en la literatura política de la época (58).

El soberano se encuentra en su puesto para proteger y aumentar el bienestar general y entonces todas las prerrogativas que le pertenecen tienen esta única razón de ser, es decir, la "razón de Estado". De aquí que, como mayor extensión alcancen las tareas para ello necesarias, tanto más habrán de aumentar las prerrogativas, derechos de supremacía, derechos de majestad ("jura majestatis seu regiminis jura regia seu regalia"). Este conjunto de poderes integraban lo que en el lenguaje de la época se denominaba "jus polittiae" (Derecho de policía), aún cuando en la mentalidad moderna suponga un verdadero contrasentido, pues la arbitrariedad no puede, por definición, constituir el contenido de ningún Derecho. Los medios técnicos para cumplir o realizar semejante ideal de felicidad de los súbditos se encontraban prolijamente estudiados en especulaciones que llevaban el nombre sugerente de "Ciencia de Policía", o sea, concerniente al régimen del Estado (de "Polis", griego) (59).

• • • • •

(58) Federico Meinecke "L'idea della ragion di Stato nella storia moderna" • • • (Traducción del alemán) Vallecchi. Firenze, 1942. 2 volúmenes (obra completísima). Un excelente estudio monográfico: Rodolfo de Mattei "Origini e fortuna della locuzione ragione di Stato", publicado en Studi in memoria di Francesco Ferrara. Volumen I, Pág. 177.

(59) Otto Mayer. "Derecho Administrativo Alemán". (Traducción española) Editorial Depalma. Buenos Aires. Tomo I, Págs. 47 y siguientes.

Bajo tales supuestos, lógicamente la irresponsabilidad política y jurídica del Monarca había de constituir un principio que aparece expresado en la clásica máxima inglesa: "The king can do no wrong" (El Rey no hace agravio). Si se suponía, en efecto que sus poderes provenían de Dios, só lo ante El había de ser responsable.

Mas la idea de "razón de Estado", resulta tan poderosa, que a ella acaba sacrificándose, aún cuando por procedimientos inusitados, al propio Monarca. Basta recordar los regicidios de Enrique III (1589) y Enrique IV (1610) en Francia y, sobre todo, la más ejemplar y significativa ejecución de Carlos I de Inglaterra (1649).

Semejante recurso, si bien excepcional, al tiranicidio, para afirmar la "razón de Estado", aparece en dos obras asombrosas: una, la "Vindiciae contra Tyrannos" (1576) atribuida al francés Felipe du Plessis y otra la tan famosa del jesuita español Juan de Mariana (1536-1624) "De Rege et Regis Institutione" (1599), que el autor dedica nada menos que a Felipe III sin duda, para cumplir con el castizo refrán: "lo cortés no quita lo valiente".

En suma, inclusive en el régimen absolutista, el Estado no pertenece al Rey, si bien éste ejerce todos sus derechos, sino que, como al fin reconocerá Federico II, el Grande de Prusia (1712-1786), "el Rey es el primer servidor del Estado".

ESTADO DE DERECHO ("RECHTSTAAT") ESTADO CONSTITUCIONAL O ESTADO DE DERECHO LIBERAL-BURGUES.

Este tipo de Estado adviene con el cambio de mentalidad, es decir, "una nueva concepción del mundo" cuyo exponente histórico representan las revoluciones norteamericana (1776) y francesa (1789). Se trata del tránsito de lo teológico a lo antiteológico, que es precisamente lo que significa el agnosticismo. En vez de Dios, que es lo trascendente, el hombre que es lo inmanente. Por tanto, el centro de la concepción del Estado será el hombre individualmente afirmado como único sujeto de la razón, del conocimiento, de la libertad, de la personalidad, etc., en suma, la doctrina del subjetivismo, cuyo expositor fue el filósofo E. Kant (1724-1804).

Así, a la "razón del Estado" sucede la "razón del hombre".

Las consecuencias de ello en la configuración del tipo de Estado liberal-burgués, son patentes:

a). - El poder del Estado no es, como sucedía anteriormente absoluto, sino relativo, por cuanto tiene precisamente su origen en el consentimiento de todos los individuos. Cada uno de ellos es titular de una porción del poder. En efecto, el hombre es el portador único de derechos, algunos de los cuales, los fundamentales o innatos, los tiene por el solo hecho de su nacimiento, "derechos naturales anteriores y superiores al Estado".

b). - El Estado es necesariamente hijo del pacto. El hombre titular

de la totalidad de derechos, organiza un poder supraindividual, por transferencia de alguno de sus propios poderes. He aquí por qué se califica de liberal a este tipo de Estado, pues tiene su base en la libertad individual (Declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano).

c). • El Estado es de Derecho (Rechtstaat) en el sentido de Estado regido por el Derecho. Se suprime la arbitrariedad, cualquiera que sea el fin que ésta se proponga. La regla de conducta es la Ley "expresión de la voluntad general" (Rousseau). De aquí, que este tipo de Estado comporte como supuesto que la Constitución es pactada. Así, ningún acto del Estado puede concebirse contradiciendo el pacto constitucional y por extensión, todo el sistema jurídico derivado de la Constitución misma (60).

d). • Pero no sólo establece la libertad, como derecho radical, sino también la propiedad. Pero en tanto que la libertad es igual (en forma de igualdad ante la Ley), la propiedad es desigual, lo que acentúa el carácter de clase social. De aquí, el nombre de liberal•burgués (61).

• • • • •

(60) Karl Schmitt. "Teoría de la Constitución". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. Pág. 69.

(61) La concordancia del tipo de Estado liberal•burgués con una concepción del mundo propia del deísmo y de la filosofía kantiana la establece Javier • Conde considerando a Kelsen su más fiel intérprete. "Detrás del Derecho político kelseniano está el Estado de Derecho liberal. Lo que podríamos llamar el tipo ideal del liberalismo. Todos los conceptos jurídico-políticos • de Kelsen, los famosos conceptos "puros", la democracia "pura", el par• lamento "puro", tiene tras sí, en la zona de la sombra, la silueta utópica del Estado de Derecho y el postulado de un universo utópico regido por un sistema normativo de ámbito planetario, en estado de paz perpetua..." "Introducción al Derecho Político Actual". Editorial Escorial. Madrid 1942. Pág. 105.



## PERSPECTIVAS DEL ESTADO EN LA EPOCA ACTUAL.

Desde el primer tercio del siglo en curso, el Estado de tipo liberal-burgués se encuentra en crisis y va paulatinamente desfigurando su fisonomía típica. Una abundantísima literatura registra el hecho, recomendándose por su buena información, la lectura de la obra del Profesor argentino Arturo Enrique Sampay "La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués" (Edit. Losada. Buenos Aires 1942).

No cabe en el cuadro elemental de esta explicación, examinar el conjunto de caracteres que paulatinamente determinan las variantes propias de un nuevo tipo de Estado en formación. Bastará así, sugerir sus perspectivas.

Algunos pensadores, entre ellos Nicolás Berdiaeff han caracterizado la época actual, denominándola "descentramiento del hombre". Este, en efecto, deja cada vez más de ser centro absoluto para proyectarse en el superhombre (Nietzsche) o en una sociedad superlativa (Estatolatria, "el monstruo del Estado") consumando una auténtica deshumanización.

Pero prescindiendo de interpretaciones excesivamente generalizadas, conviene destacar como fenómeno propio del siglo, el advenimiento de lo que se conoce universalmente con el nombre de "hombre masa", descrito por Ortega y Gasset en su popularizada obra "La rebelión de las masas". El incremento demográfico paralelo al crecimiento prodigioso del potencial

de fuerza (electricidad, motor de explosión, y ahora la energía atómica), contribuye indudablemente al proceso formativo de una nueva mentalidad. Se habla inclusive de la "era atómica" para explicar las variaciones producidas en cualquier hombre.

Pues bien, la concepción del Estado no queda sustraída a las nuevas modalidades, y a grandes rasgos se puede precisar la siguiente metamorfosis:

a).• El eje de gravedad del poder político y jurídico se desplaza hacia formaciones colectivas. Así se explica que el sujeto político vaya siendo menos el individuo que el conjunto colectivo. Lo demuestra la transformación operada en el Derecho Constitucional, que, prescindiendo del supuesto originario de la capacidad individual plenaria, afirma el valor exclusivo del "pueblo" (Nacionalsocialismo. Democracias populares).

b).• La suma de derechos individuales «razón de ser del Estado» liberal-burgués, se encuentra cada vez más en dependencia de los llamados derechos sociales.

c).• Se introduce la característica de la "profesionalización" como hipótesis de un Estado funcional (Estado corporativo, Estado proletario).

d).• Se acentúa la tecnificación del Estado. No sólo sus funciones se han racionalizado (racionalización del poder advertida por Mirkinne Guetzévich), sino que el Estado se convierte en un empresario de las grandes

realizaciones técnicas, que, por una u otra causa, exceden a las posibilidades privadas (Plan Monet en Francia, Tennessee Valley Authority primer fruto del New Deal en Estados Unidos. Planes quinquenales y sexenales de la U.R.S.S. México, Argentina y sobre todo el monopolio de la energía atómica).

e). • Bancarrota del concepto clásico de soberanía y subsiguiente integración de los Estados en consorcios superestatales, unos de naturaleza jurídica (O.N.U. y O.E.A. con sus innumerables dependencias) y otros, constituyendo sencillamente constelaciones de fuerzas políticas que justifican la idea de las llamadas "superpotencias" (Pacto del Atlántico, Bloques de otros Estados), o bien, consorcios industriales (Mancomunidad del acero y del carbón).

Tales son los reflejos advertidos en los textos constitucionales posteriores a las dos guerras mundiales, la de 1914 a 1918 y la última, de 1939 a 1945. Sin embargo, no se trata más que de meras "tendencias" sin que pueda, de momento, afirmarse otra cosa, sino que el tipo de Estado liberal-burgués se encuentra en trance de deformación.

## B I B L I O G R A F I A .

Kelsen, Hans.- "Teoría General del Estado".-Trad. Legaz Lacambra.- Edit. Labor.- Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1934.

Bielsa, Rafael.-"El Estado y su organización", artículo publicado en el núm. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nacional.- Buenos Aires, 1961.- Las notas de pié de página números 1, 3, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 38, 42, 43, 48, 51, 52, 53, 58, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 80 y 85, están tomadas íntegramente del citado trabajo.

Orlando, V.E.- "Derecho Público General".- Ed. en español de Edit. - Guiffré.- Milano, 1940.

Heller, Herman.- "Teoría del Estado".- Trad. Luis Tobío.- F.C.E.- México, 1947.

Burdeau, George.- "Tratado de Ciencia Política".-Trad. Claudio Apol.- Edit. Lib. Gral. de Derecho y Jurisprudencia.-Paris, 1949.

Ruiz Daza, Manuel.- "Apuntes de Filosofía del Derecho".- U.N.A.M.- México, 1970.

Aristóteles.-"Política".-Ediciones Universitarias.-México, 1965.

Bodino, Juan.- "La República".- Edit. Hermes.- Madrid, 1968.

Montesquieu.- "El Espíritu de las Leyes".- Edit. Garnier Hnos.-Francia, 1939.

Toynbee, Arnold T.J.- "Study of the History".- Edit. Lock.-New York, 1963.

Spranger, Edward.- "Formas de vida".-Trad. al español.-Edit. Revista de Occidente.- Madrid, 1960.

Dilthey.- Obras Completas.- F.C.E.- México, 1960.

Jellinek, G.-"Teoría General del Estado".-Trad. Fernando de los Ríos.- Madrid, 1955.

Constitución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas del 10 de Julio de 1918.

Ortega y Gasset, José.-"Ideas y Creencias".-Colección Austral.

Marx, Karl.- "El Capital".- F.C.E.- México, 1960.

Hazard, Paul.- "La Crisis de la conciencia Europea".- Edit. Pegaso.- Madrid, 1950., y "El Pensamiento Europeo en el siglo XVIII".-Edit. Rev. de Occidente.- Madrid, 1950.

Neville Figgs, John.-"El Derecho Divino de los Reyes".- Trad. O'Gorman F.C.E.- México, 1942.

Herckscher F., Elf.-"La Epoca Mercantilista".-F.C.E.-México, 1943.

Mayer, Otto.- "Derecho Administrativo Alemán".-Trad. español.-Edit. Depalma.- Buenos Aires, 1953.

Schmitt, Karl.- "Teoría de la Constitución".-Edit. Revista de Der.Priv. Madrid, 1958.

Conde, Javier.-"Introducción al Derecho Político Actual".-Edit. Escorial. Madrid, 1942.

CAPITULO II

VINCULACION DEL ESTADO AL DERECHO  
COMO EXPRESION ESENCIAL DEL ESTADO  
MODERNO

## EL ESTADO COMO INSTITUCION JURIDICA

EL ESTADO SE MANIFIESTA EN UNA SUCESION DE HECHOS,  
PERO EL MISMO ES UNA INSTITUCION JURIDICA.

Se ha visto de qué manera el Estado se realiza en la historia. El Estado es una realidad histórica, cuya morfología se opera en el transcurso del tiempo, adquiriendo distintas formas que constituyen los llamados "tipos de Estado". Si bien no por ello puede reducirse a historia, según lo sostiene Oswald Spengler (1880-1936) en su tan ingeniosa como errónea frase: "El Estado es la historia considerada en reposo en tanto que la historia es el Estado pensado en la fluencia de su movimiento" (62).

No cabe considerar así al Estado, reduciéndolo a "un fragmento de la historia que está aconteciendo" (Heller). El concepto de Estado no queda disuelto en el conjunto de hechos históricos con calidad política o jurídica —elecciones, actividades de los gobernantes, crisis de gobierno, movimientos de opinión, guerras, alteraciones de los regímenes políticos o reformas administrativas, etc., pues, si toda sucesión histórica ha de referirse necesariamente a un sujeto de la historia, en este caso corresponde imputarla "a la unidad del Estado que se afirma a sí mismo a través de los cambios" (63).

(62) Oswald Spengler. Cita de Kelsen en "Teoría General del Estado". Traducción de Legaz Lacambra. Edit. Labor. Barcelona 1943 Pág. 477.

(63) Herman Heller. "Teoría del Estado, Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1947, 2a. edición. Págs. 69-72. Se recomienda para percatarse del problema que plantea el sujeto de la Historia, leer el breve ensayo de Ortega y Gasset "En el centenario de Hegel", 1931. Obras completas. Edit. Espasa-Calpe. También el volumen 151 de la Colección Austral. Págs. 63 y siguientes.

En suma, el Estado actúa como agente del proceso histórico porque es una institución, y concretamente una institución jurídica.

Más, ¿qué se entiende por institución? Para precisarlo con exactitud habrá que comenzar estableciendo la diferencia y a su vez la conexión entre el simple suceso y el hecho o acto institucional.

Un primer aspecto lo ofrece en cuanto a su singularidad que lo hace hecho único, original, no reiterable y por tanto, efímero. Es entonces, un simple acontecimiento; ejemplo, la liberación de Orleans por Juana de Arco, o la batalla de Waterloo. Ello acaece en un lugar determinado, en una unidad de tiempo preciso y se refiere a personas individualizadas. En resumen, se trata de un simple suceso.

Al contrario, en otro aspecto el hecho ofrece una generalidad que lo hace común, reiterable por parte de todos, y así continuo. Ejemplo, la compraventa, el acto de legislar o de juzgar.

Sin embargo, ambos aspectos resultan, a su vez, inseparables y de aquí su necesaria conexión.

Semejante análisis de los hechos históricos lo ha practicado, con ejemplar claridad, el historiador francés Pierre Lacombe (1835-1919), a quien pertenecen las siguientes consideraciones.

Gran parte de los actos humanos «afirma Lacombe» llevan el triple sello, de lo general, de lo temporal y de lo singular. El contrayente



"A" se casa con "B" en Roma, el 10 de enero de 1954, en presencia de "C" "D" y "E". Si se repara en las circunstancias que concurren en el casamiento han de considerarse absolutamente únicas. Pero también se descubre en ellas otras cuya generalidad las hace casi universales. El matrimonio, en tanto que celebrado en Roma, tiene lugar de acuerdo con un ceremonial propio de esta ciudad, y con ello ya se asemeja a muchos matrimonios. En tanto que celebrado católicamente hay similares a él en el mundo entero. En tanto que unión de una mujer con un hombre, contraída con propósitos de permanencia, recuerda hechos innumerables, cumplidos en todos los tiempos y países por un sin número de personas, lo cual determina precisamente la institución del matrimonio.

Los actos históricos llevan también el triple sello, de lo general, de lo temporal y de lo singular. Hay una sola Juana de Arco que haya liberado Orleans, y un único Napoleón que haya sido derrotado en Waterloo. Inversamente, el acto singular de comprar y de vender, pese a su singularidad, es un hecho cumplido por millares de personas y reiterado durante siglos.

Más, una batalla precisa, la de Waterloo, única cuando se le considera desde el punto de vista de su singularidad, no contiene menos modalidades comunes, según las cuales las tropas fueron formadas, clasificadas, mandadas y dirigidas conforme a una estrategia, y así, en tanto que batalla, es también un acto general.

A su vez, el acto de vender, abstractamente considerado, es una institución de orden económico o jurídico, común a todos los pueblos de la tierra. No obstante, si se atiende solamente a las circunstancias de tiempo, de lugar, de personas, de precio y de ganancia o pérdida, entonces se presenta como hecho singular, es decir, como un simple suceso (64).

Todos estos actos son actos institucionales por cuanto a que aún producidos en serie, cada uno de ellos no representa sino el reflejo de algo uni=  
forme e invariable, que es precisamente la institución. Así, insistiendo en el ejemplo propuesto por Lacombe, el matrimonio concreto de "A" con "B" tiene el carácter de acto institucional porque es propio de la institución matrimonial, y la compraventa episódica entre "C" y "D" es también institucional, por constituir una individualización de la institución jurídica y económica de la compraventa.

Ahora bien, ¿cómo, partiendo del hecho o acto institucional ~~ya co~~nocido se podrá llegar hasta el concepto mismo de institución que ~~falta cono~~cer?

Un análisis del acto institucional permite descubrir sus peculiaridades estructurales.

Considerando un conjunto de actos institucionales, lo primero que se advierte, hasta el punto de servir de nota definidora del mismo, es su perfecta "regularidad". Este modo de producirse siempre de la misma manera,  
\* \* \* \* \*

(64) Pierre Lacombe. "La Historia considerada como ciencia" (Traduc=  
ción del francés). Espasa-Calpe. Buenos Aires-México 1948. Págs. 18 a 21.

con expresión uniforme, sugiere el necesario antecedente de un "Standard". En efecto, todos los actos institucionales se producen en serie, conforme a un patrón modélico. En ello estriba su generosidad. Empero la preexistencia de un patrón, que actúa en tal que patrón normativo, sugiere lógicamente el concepto de ordenamiento y orden determinado por una regla de conducta, regla de conducta que a su vez, ha de derivar necesariamente de una idea, propósito o empresa adoptada por el común concenso, al que se ha denominado también "comunidad" o sea común unión (65). Pues bien, semejante estructura del conjunto de actos institucionales tiene en su ápice la institución. Sólo la institución genera actos institucionales. Dicho en sentido inverso, la institución es la condición del hecho o del acto institucional.

En tanto que referida a hechos o actos, la institución será "un complejo de actos o relaciones que, por su uniformidad, generalidad y persistencia tienen carácter objetivo, siendo así independientes de cualquier voluntad individual y vinculados a una regla establecida en virtud de la coincidencia en un propósito común". Examinemos el alcance de tales afirmaciones.

1a.- Se trata, ante todo, de actos o relaciones, "uniformes, generales y persistentes", con lo que quedan diferenciados de los simples sucesos. La uniformidad, generalidad y persistencia les confieren calidad institucional.

2a.- "Tienen carácter objetivo, siendo así independientes de cualquier voluntad individual". En efecto, la misma persistencia y generalidad

\*\*\*\*\*

(65) Mauricio Hauriou. "Teoría de la Institución y de la Fundación" (Traducción del francés). Editorial Surco. La Plata-Buenos Aires. 1947. Págs. 41 y 54.

los hace objetivos, pues la institución supone la conformidad de la conducta a un "standard". El matrimonio es, en este sentido, un "standard", y lo mismo la compraventa, ya que la voluntad individual no puede hacer más que adherirse a él sin modificarlo.

3a.- "Actos o relaciones vinculados a una regla". Todos los actos y relaciones institucionales son normativos, es decir, suponen una regulación lograda mediante una regla. Así, una regla religiosa regulará la institución sacramental, como una regla de Derecho regulará la institución jurídica.

4a.- Esta regla reguladora "se establece por la coincidencia en un propósito común". La regla cumple una función ordenante, siendo en su consecuencia, una "categoría de orden", sin que implique necesariamente un mandato. Pero semejante orden tiene precisamente como generador "la coincidencia en un propósito común". En suma, "un propósito común" postula la existencia de un verdadero "ente", el cual no es otra cosa que la institución misma.

#### LA TEORIA DE LA INSTITUCION.

Anteriormente se ha utilizado el método inductivo, partiendo de lo particular, es decir, del conjunto de hechos o relaciones consideradas como institucionales, para llegar al concepto de institución. Mas falta ahora describir la estructura misma de la institución, intento moderno que ofrece un

interesante punto de vista en la famosa "Teoría de la Institución".

El estudio de la institución se ha hecho cada vez más acucioso, como lo comprueba la labor desplegada por los tratadistas en estos últimos años, hasta tal punto que ellos ya aparecen agrupados en dos grandes escuelas o tendencias: la francesa y la italiana.

Escuela Francesa. — Fue precisamente Maurice Hauriou (1856-1929), ilustre Decano de la Facultad de Derecho de Toulouse, quien comenzó a perfilar su doctrina en 1916, completándola en sus trabajos publicados en 1925 (66).

\*\*\*\*\*

(66) La obra de Hauriou sobre la institución ha ido apareciendo en este orden: "L'institution et le Droit Statutaire". Recueil de legislation de Toulouse. 1916. Reproducido en su "Precis de Droit Administratif". 1917. "Principios de Derecho Público y Constitucional" (Traducción española) Edit. Reys. Madrid 1927. Págs. 83 y siguientes, 517 y siguientes. "La Théorie de l'Institution et de la Fondation", publicada en "Cahiers de la Nouvelle Journée" No. 4, 1925. En su "Précis de Droit Administratif". Edición de 1927, el prólogo titulado "La puissance publique et le service public". Estudios aislados. "Le pouvoir, l'ordre, la liberté ... " en "Revue de métaphisique et morale", 1928. Pág. 193. L'ordre social, la justice et le Droit en "Revue trimestrale de Droit Civil", 1927. Pág. 195. Los comentarios a la teoría de la institución de Hauriou han sido numerosos y de gran importancia: A. Desqueyrat, "L'institution, le droit objectif et la thecnique positive, éssai historique et doctrinal", París, 1933. G. Davy, "Le droit, L'idealisme et l'expérience juridique". París 1922. Estudios de Desqueirat. "L'institution sa nature, ses especes, les problémes qu'elle pase" en "archives de Philosophie", Vol. XII y "Archives de Philosophie du Droit", 1931. G. Davy, "M. Hauriou et doctrine de l'institution". Révue Philosophique, 1921. Pág. 49 Leontovistsch "Die Theorie der Institution", "La Teoría della istituzione di Hauriou e il suo significato per il Diritto Costituzional". Bolletino del Instituto di Filosofia del Diritto della R. Università de Roma", 1941, Pág. 85. Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nacional. Buenos Aires, 1961.

Reducida a sus líneas esquemáticas debe resumirla de esta manera:

1o. La institución es una "empresa". Ello comporta ante todo, "una idea" que contiene la concepción "de una obra a realizar en un grupo social". Semejante "idea de una obra a realizar", requiere "una finalidad en acción". En suma, la idea constituye "la razón de ser de la institución", en cambio, "la finalidad en acción", representa el dinamismo de la idea.

El carácter ideal de la institución hace que ésta aún cuando creada por el hombre "no dependa en su duración de la voluntad subjetiva de individuos determinados". Dicho en otros términos, la esencia de la institución "es la perdurabilidad" y en tal sentido incluye "la categoría de duración".

2o. El dinamismo que ha de realizar la idea tiene que desarrollarse por "un poder organizado" o sea "provisto de órganos necesarios".

No obstante, tal "poder" no se confunde jamás con la fuerza. Al contrario, Hauriou atribuye a Rousseau haber imaginado que "las instituciones sociales existentes estaban viciadas por haber sido fundadas sobre la fuerza pura y que era menester renovarlas mediante el contrato social, instrumento de un libre consentimiento". Con lo cual, el poder "deja lugar a una forma de consentimiento, como una coacción que quiere pero también querida".

3o. De tal manera, el grupo social interesado en la realización de la idea queda tan ganado por ella, que logran producirse "manifestaciones de comunión dirigidas por órganos del poder y reglamentadas por procedi-

mientos" y ello, en ciertos casos, promueve la formación de "un corpus espiritualizado", dado que "el grupo de miembros está allí absorbido en la idea de la obra".

Según Hauriou existen dos tipos de institución, a saber:

a).- Instituciones, personas o cuerpos constituidos «ejemplo, los Estados, la Municipalidad, las Asociaciones, los Sindicatos, etc.» en los cuales "la idea de la obra" queda transferida de una originaria "comunidad de los miembros del grupo" a la persona moral que es el cuerpo constituido formalmente.

b).- Instituciones «cosas, llamadas así, por cuanto "la idea de la obra", si bien persistiendo en un medio social «puede ser en el Estado» no llega sin embargo a personalizarse hasta el punto de engendrar una Corporación. Por ejemplo, el matrimonio, la compraventa y hasta la propia regla de Derecho.

La teoría de la institución, a la muerte de Hauriou, la perfecciona su discípulo Georges Renard, Decano de la Facultad de Derecho de Nancy, dedicándole numerosos trabajos que empezó a publicar en 1930 (67).

\*\*\*\*\*

(67) Georges Renard. "La Théorie de l'institution: éssai d'ontologie juridique" que". Ed. Reccueil Sirey, 1930. "L'institution fundament d'une rénovation de l'ordre sociale". Edit. Flammarion, París, 1933. "La Philosophie de l'institution". Ed. recueil Sirey, París, 1939. También su estudio "De l'institution á la conception analogique du Droit" en "Archives de Philosophie du Droit et de sociologie juridique" 1935. Comentarios a la obra de Renard, Felice Battaglia. "Corso de Filosofia del Diritto". Roma 1940. Norberto Bobbio. "Sulla filosofia dell'instituzione". Revista Intern. di Filosofia del Diritto, marzo-abril, 1940. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

La institución aparece como una realidad "evidenciada por el sentido común". Ella se destaca en el "dualismo" entre individuos singulares e instituciones. Así, una Universidad, una familia, una empresa comercial, un regimiento, una ciudad... instituciones que persisten mediante la sucesiva renovación de sus componentes individuales, lo cual permite afirmar la existencia de "una unidad moral en el transcurso de la historia". En efecto, los individuos mueren, y hasta desaparecen las generaciones, más la Universidad, la familia, la empresa, el regimiento y la ciudad, "continúan subsistiendo, con su patrimonio, con sus tradiciones, con su espíritu, etc., en suma, con su vocación y destino".

El individuo mismo se encuentra estrechamente vinculado a la institución, con fuerza vinculante, que opera inclusive en la intimidad de sus sentimientos. Es así, como refiriéndose a la familia dice un antiguo proverbio, que todos podrían hacer suyo: "Amo la vida pero amo también a los míos, a esos míos que forman conmigo un mismo cuerpo espiritual". Es más, perteneciendo al cuerpo espiritual o institución se encuentra respecto a él en estado de dependencia.

He aquí los datos que permiten establecer las características respectivas de "la dualidad", de los dos órdenes contrapuestos, el individual y el institucional.

De una parte, el orden individual, cuyas manifestaciones jurídicas



se producen según el criterio del contrato, bajo el principio de la igualdad y sujeto al régimen de la justicia singular, la misma enunciada en la fórmula clásica, "jus suum cuique tribuere" (dar a cada cual lo suyo).

En la otra parte, como polo opuesto, el orden institucional, cuyas manifestaciones jurídicas se producen según el criterio de la comunión (común unión) bajo el principio, no ya de la libertad, sino de la autoridad y sujeto al régimen de otra especie de justicia, que Renard bautiza con el nombre de "justicia institucional" o sea, dicho con frase de Cicerón, aquella justicia "que sirve a la común utilidad dando a cada quien según su dignidad" ("communi utilitate servata, suam cuique tribuere dignitatem")

De esta manera tenemos que las relaciones humanas parten de dos supuestos disyuntivos: el contrato o la institución. Concertar un contrato significa obligarse personalmente. Fundar una institución: familia, Estado, religión, orden monástica, instituto benéfico o empresa, es objetivar una idea que no se lleva al sepulcro. Al contrario, dotada de medios para asegurarle una duración indefinida, los individuos son entonces como los corredores que van por relevos pasándose la antorcha. "Cursores lampadae tradent".

La institución, "comunión de hombres en una idea", surge en tal que un ser nuevo, un nuevo ente jurídico con actividad propia "vislumbrado desde el punto de vista del ser", luego con una significación "ontológica".

De aquí el subtítulo de la obra de Renard, "essai d'ontologie juridique".

Para ilustrar semejante interpretación ontológica con un ejemplo histórico, cabe hacer referencia al interesante proceso de integración del municipio o "comuna" medioeval. La ciudad en la alta edad media, dependiendo en absoluto del señor Feudal, era tan sólo sede económica del comercio y de la artesanía. Paulatinamente, una idea de independencia suscita lazos cohesores entre el vecindario, manifestados en lo que en el lenguaje de la época se llamó "Commune de conspiratio" o "conspiratio" (conspiración). Esta auténtica "comunidad" lleva al Estado institucional plenario, con el que la ciudad queda formalmente convertida en Corporación. He aquí la génesis de la institución municipal conforme la describe Max Weber (68).

Tal es pues, la diferencia que va del contrato, vehículo del orden individual, a la institución, razón de ser del orden colectivo. El orden contractual se impone únicamente a los contratantes y no representa sino "una tregua en la batalla de los derechos individuales" en tanto que el orden de la institución es la continuidad, un cuerpo cuyos miembros comparten un destino común".

En este sentido el Estado es una institución, no derivado por tanto de ningún contrato, sino obra de una verdadera fundación.

• • • • •

(68) Max Weber. "Economía y Sociedad" (Trad. del alemán). Editorial Fondo de Cultura Económica. México. T. III. Pág. 253. El tránsito de la Comunidad (Genossenschaft) a Corporación (Korporation). Lo describe insuperablemente Otto von Kierke, "Das deutsche Genossenschaftsrecht". IV Vol. Berlín, 1868-1913.

La teoría de la institución ha alcanzado en Francia auge considerable y cuenta con intérpretes tan destacados como Georges Gurvitch (69) y los prestigiosos internacionalistas Louise Le Fur y J. T. Delos (70).

Escuela Italiana.- En Italia es Santi Romado quien en 1918 estudia de una manera original la Institución, identificándola con el Ordenamiento jurídico.

El concepto de Institución según Santi Romado es equivalente al concepto de "Ordenamiento jurídico", el cual comprende el conjunto de normas, pero no se agota en ellas. El concepto de Ordenamiento jurídico o Derecho objetivo no es reductible así a la simple suma de normas.

Ha sido y continúa siendo doctrina muy generalizada en Italia el fundamentar el Derecho en la "categoría de orden". El Derecho es justamente "una función ordenante" que le confiere como nota específica su relativa constancia, invariabilidad y certidumbre. Ahora bien, en todo el grupo social se encuentra latente una originaria y primigenia creencia en el orden, inspiradora de la voluntad de orden, expresada en un conjunto de reglas y principios generales. El Derecho ha de contener la idea de "orden social" que "excluye tanto la arbitrariedad como la fuerza". Entonces, el "orden

.....

(69) Georges Gurvich. "L'idées du droit social", París, 1932. "Le temps present et le idée du droit social". "L'experience juridique et la philosophie pluraliste du Droit, París, 1935. Cita íntegra. Rafael Bielsa. Op.Cit.

(70) Louis Le Fur. "Les grandes problémes du Droit", París 1937 y J. T. Delos, "La théorie de l'institution" y "La Societé internationale et les principes du Droit public". París 1929. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

social", es organización, estructura, posición de la misma sociedad en que se desenvuelve y vive el Derecho constituyendo una unidad o ente que subsiste por sí mismo.

En este sentido el Derecho es reductible a sociedad cualquiera que sea la especie de sociedad ("ubi ius ibi societas") Sin que pueda existir sociedad alguna en la que no se manifieste el fenómeno jurídico (ubi societas, ubi ius).

La institución, identificada con el Ordenamiento jurídico, es "un ente social que, con un ajuste estable y permanente, forma un cuerpo en sí, con vida propia y tiene en el mundo jurídico una existencia efectiva, concreta y objetiva". De esta manera, "cuando se establece un ordenamiento sea el del Estado, el de la Familia, el de la Iglesia, el de un Sindicato que valga para los componentes, para el patrimonio, para los terceros que lo interfieran, se ha creado una institución". Esta podrá darse "un régimen, un orden, siendo una institución para su Derecho interno, con sus jerarcas legisladores, leyes, coordinamiento de autoridad y engranaje, administrativo. Es decir, un mundo jurídico en sí, completo en su género y fin".

El Estado "es siempre y sobre todo, un régimen, un Ordenamiento jurídico, una Institución de la cual los gobernantes, los ciudadanos, el territorio y las leyes, no son sino sus elementos integrantes" (71).

\*\*\*\*  
(71) Santi Romano. "L'Ordinamento Giuridico". Ed. Sanson Firenze, 3a. edición 1951. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

Con variantes, que no es del caso registrar, prosiguen la teoría de la Institución elaborada por Santi Romaro, Pietro de Francisci y el administrativista Cinno Vitta, entre otros.

### ¿POR QUE EL ESTADO ES UNA INSTITUCION JURIDICA ?

Habiendo establecido el concepto de hecho institucional para determinar el concepto matriz de institución, ha llegado el momento de formular esta pregunta: ¿en cuál sentido se afirma que el Estado es una institución? Teniendo en cuenta lo explicado antes, la respuesta se hace por demás concluyente y comporta varias razones.

1o. • Porque los actos y relaciones propios del Estado tienen en virtud de su generalidad, carácter institucional. Así los actos "standardizados" de legislación, de administración y de jurisdicción.

2o. • Porque los actos estatales se encuentran, en su consecuencia, regulados por una regla de Derecho. Tal condicionamiento a los preceptos de la misma convierte semejantes actos en funciones del Estado, como se explicará más adelante.

3o. • Porque el Estado es un ente, y ello hasta el punto de constituir una persona jurídica, según se estudiará en el tema que sigue.

En suma, el Estado es una institución y precisamente una institución jurídica, pues el patrón o "standard" de sus actos y relaciones es una

regla de Derecho. Con lo cual la noción de Derecho se hace correlativa a la noción de Estado.

### LA SUJECION AL DERECHO, LA DOCTRINA DEL ESTADO DE DERECHO.

Desde que se ha intentado describir el concepto de Estado ha tenido que hacerse en función al concepto de Derecho, reconociendo que el Estado se encuentra condicionado por el Derecho. He aquí el origen de la doctrina del Estado de Derecho ("Rechtsstaat").

Tal ha sido también la más remota concepción, como lo demuestran los textos de la edad media, al establecer en Inglaterra el famoso dogma de la "Rule of Law" (regla de Derecho); la cual había de regular íntegramente, por igual, el poder y la actividad del Monarca, de sus Oficiales y de los ciudadanos; es decir, tanto de lo que constituyen los órganos del Estado, como la conducta de los particulares. Todos ellos, en este sentido, eran "sujetos de Derecho".

Así, un viejo proverbio normando afirma que "sin el Derecho ni el Rey sería Rey". Lo mismo que más tarde expresa Bracton en su máxima lapidaria: "Lex facit Regem" =es la ley la que hace al Rey=; complementada con esta otra: "Rex nihil potest, nisi quod jure potest" =no existe ningún poder del Rey que no proceda del poder del Derecho).

Aún, en 1608 =en pleno período absolutista de Jaime I=, se suscita

el dramático y ejemplar incidente entre el Rey y el Juez Sir Edward Cocks (1552-1634). Lo refiere éste en sus "Reports", anotando el diálogo siguiente: "Mis lores dice el Rey he oido la pedantería de que vuestro Derecho inglés se funda en la razón. Si esto fuera así ¿por qué no hemos de tener razón yo y otros, del mismo modo que vosotros los jueces? La réplica no pudo ser más contundente: "Es verdad que Dios ha dotado a su Majestad de excelente ciencia, como asimismo de grandes dotes naturales; pero su Majestad me permitirá decir, con toda reverencia, que no se halla instruido sobre las leyes de éste su Reino de Inglaterra, y que las causas que concierne a la vida o al patrimonio, a los bienes o a las fortunas de vuestros súbditos, no han de decidirse mediante la razón natural, sino por la razón convencional y por el juicio del Derecho. Derecho que es un arte que requiere largo estudio y experiencia antes que un hombre pueda lograr su conocimiento" (12 Raport 63).

La "Rule of Law" es el orden jurídico, por tanto superior a la misma Ley ("law"). De esta manera, en 1610, juzgando lo que se conoce con el nombre de "caso Bonham", los jueces ingleses sientan como doctrina, que "el Derecho ("Common Law") controlará las leyes del Parlamento y a veces las declarará nulas, porque cuando una ley del Parlamento es contraria al Derecho común o a la razón y repugnante o de imposible realización, el Common Law la controlará y declarará que dicha ley es nula" (72).

• • • • •

(72) Cocks "Reports". 4 Rapord. Parte VIII Ver también Otto von Gierke "Les théories politiques du moyen age" (Traducción del alemán). Edit. Sirey. París 1914. Pág. 249. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op.Cit.

A su vez la tradición germana medioeval fue la misma, según su vieja idea de "Rechtsstaat" o Estado fundado en el Derecho, "Estado que existía solamente por el Derecho y para el Derecho" (73).

Ello, no obstante era sólo posible considerando, conforme a los supuestos de la época, que el Derecho tenía una existencia autónoma, independiente por tanto del poder creador del Estado. La vinculación consistía en una sujeción del Estado al Derecho preexistente y superior. Es más, la experiencia jurídica demuestra que el Derecho ha sido históricamente una formación propia de cualquier comunidad organizada, fuera ésta el grupo consanguíneo (Derecho gentilicio, de gens o fratrías, como en el Derecho quirritario), bien del grupo religioso o Iglesia (Derecho pontifical Romano y Derecho Canónico), de la ciudad (Derecho municipal de la edad media), los Gremios (Derecho gremial y Corporativo).

Pero semejante situación queda alterada históricamente por cuanto a medida que se unifica y concentra el poder político, a la par que se diferencian las funciones jurídicas inclusive técnicamente, éstas van atribuyéndose a órganos estatales especializados, con lo cual el Estado adquiere algo así como el monopolio de creación del Derecho. "El Estado constituye entonces -y a mejor decir desde entonces- la fuente de validez formal del Derecho por cuanto él establece y asegura el Derecho legal, o sea expresado en forma de ley, mediante sus órganos y señala las condiciones para la va-

(73) Otto von Gierke. Obra citada, Págs. 227. Ver del mismo autor su obra "Giovani Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche". (Traducción del alemán) Ed. Einaudi, Torino, 1943, Cap. VI, Págs. 205 y siguientes. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.



lidez del Derecho consuetudinario" (Heller).

El exponente de este sistema totalitario, en virtud del cual el monopolio de la producción del Derecho pertenece formalmente a un solo órgano central del Estado, lo ofrece el tipo de Estado absoluto. En éste, la ley adquiere calidad jurídica y en consecuencia obligatoria, por la exclusiva voluntad del Soberano.

Como puede advertirse, no se trata en este sentido de una excepción del Estado de Derecho, sino simplemente de que uno de los términos de la vinculación quedaba modificado «el concepto de Derecho», aún cuando sigue subsistiendo la vinculación misma. Lo que tenía entonces que hacerse para dar sentido al Estado de Derecho era sustituir la concepción del Derecho, a fin de que éste no se encontrara reducido a voluntad singular y menos voluntad versátil, conforme resultaba de las máximas propias de la Monarquía absoluta: "quod Principi placuit leges habet vigorem" (lo que al Príncipe place tiene vigor de ley), e incluso; "error Principis facit jus" (el error del Príncipe se convierte en Derecho).

Pero aún cuando el Estado absoluto haya desaparecido, y por tanto, el poder no se encuentre concentrado en un solo órgano, no es menos cierto que la circunstancia de haberlo atribuido a otros varios «los cuales lo ejercen equilibradamente» no resuelve el problema heredado del absolutismo, con la identificación de Derecho y Estado. Es más, la doctrina alemana •

persiste en afirmar que es en el poder irresistible del Estado ("das Herrschen") aún cuando despersonalizado donde encuentra el Estado su razón de ser "El poder del Estado es el Derecho del Estado" escribe Gerber en 1865 (74).

¿En qué sentido cabría entonces hablar de Estado de Derecho?

El problema queda así en un punto muerto. Sostener que el Derecho deriva exclusivamente del poder estatal, como a su vez el poder estatal deriva del Derecho, constituye un círculo imposible de romper.

Alrededor de 1875 adquiere auge considerable, tanto en Alemania como en el resto de Europa, la doctrina del "Estado de Derecho". Más pesada al fervor que su difusión revela, al dejar de resolver el problema fundamental, no expresa sino meras vaguedades. Sus célebres expositores son: Stahl (1802-1861). Rodolfo Gneist (1816-1895), y Otto Bahr (1817-1885). Pero decir que "el Estado debe ser un gobierno de Derecho determinando la dirección y los límites de su acción con precisión jurídica..." es poco menos que nada. Algo más supone la afirmación "garantizando la libertad de los ciudadanos". Si bien cabe entonces preguntar ¿conforme a qué normas jurídicas? ¿a las que procedan del mismo poder incondicionado del Estado? El problema continuaba sin resolver (75).

\*\*\*

(74) Carlos Federico Gerber. "Fundamentos de un sistema de Derecho Público" (Del alemán sin traducir). Cita íntegra. Rafael Bielsa en Op.Cit.

(75) Rodolfo Gneist "El Estado según el Derecho" Cap. III, "Definición de Rechtstaat", traducido al italiano en la "Biblioteca di Science Politiche", T. VIII Otto Bahr. "Der Rechtstaat", traducido al italiano al mismo tomo, pág. 223, Stahl. "Staats und Rechtslehre" (Sin traducir) T. II, pág. 137. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

Comienza a vislumbrarse alguna claridad cuando se asegura que el Derecho, lejos de ser consecuencia del absolutismo del Estado, representa precisamente "la autolimitación de su poder". De esta manera al establecer el Estado el ordenamiento jurídico, se coloca como sujeto de obligaciones con respecto a las cuales se encuentra vinculado por el mismo Derecho que ha establecido (76).

Georges Jellineck (1851-1911) aporta una poderosa contribución a la doctrina del Estado de Derecho al publicar en 1892, su obra "Sistema de los derechos públicos subjetivos", donde partiendo del concepto de relación jurídica entre dos sujetos: Estado y súbditos, deduce la existencia de unos derechos de los súbditos frente al Estado. Por otra parte, el poder del Estado no expresa una libertad natural, sino que se identifica con la capacidad jurídica. En suma, al poder del Estado no le corresponden más facultades que aquellas que expresamente le confiere el Derecho. Su condición es así, la licitud. No se trata de un poder incondicionado, sino de un poder lícito (77).

Otro aporte valioso, de la misma época se debe a Otto Gierke (1844-1921) quien acentúa el intento de distinguir conceptualmente Derecho y Estado, aún cuando constituyan términos correlativos e inseparables. Para lograrlo, hace notar que no corresponde ni ha correspondido al Estado el

\*\*\*\*\*

(76) Alessandro Groppali. "Doctrina General del Estado" (Traducción del Italiano). Ed. Porrúa. México, 1944.

(77) Jellineck. "System der subjektiven öffentlichen Rechte", Berlín, 1892. (Un resumen de la obra de Groppali, págs. 248 y siguientes). Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

monopolio en la creación del Derecho, sino que ella es más bien propia de la comunidad asignándole como origen "la conciencia común de una existencia social". Es así que el Derecho, si bien dimana ordinariamente de los órganos del Estado, también lo hace, siquiera sea en menor proporción del propio pueblo en el Derecho consuetudinario e inclusive de diversos círculos sociales, como Corporaciones y Asociaciones organizadas que producen su propio Derecho (Derecho estatutario). El Estado coordina semejante pluralidad y hace predominar su Derecho "cuando se trata de relaciones de poder, cuyo cometido es la realización de fines comunes apetecidos". Entonces, no todo Derecho queda incluido en el Estado, pero el Estado se encuentra necesariamente en el área del Derecho, como Estado de Derecho, porque "no se exterioriza sino en el Derecho y se propone el orden jurídico como norma" (78).

Siguiendo la progresión de la doctrina, no falta sino un paso hasta llegar a descubrir un fundamento del Derecho que no se encuentra exclusivamente implícito en el poder del Estado. Es lo que también intentaron los juristas alemanes, sobre todo a partir de Savigny (1779-1861), el cual introduce el concepto de "convicción" (die Überzeugung). De esta fuerza de la convicción se hacía eco Goethe, al poner en boca de uno de los personajes de su obra "Torcuato Tasso" estas palabras: "Muy fácilmente se obedece a un noble señor que convence ordenando" (79). Pues bien, en esta convicción se basa la legitimidad. El Derecho arraiga en la convicción de su justicia y tiende a convencer de la misma.

\*\*\*

(78) Otto von Gierke. "Théories politiques du moyen age".

Un Derecho fundamentado en la justicia o Derecho justo (Tammler) es tan ajeno al poder del Estado que ya cabe hacerle servir de condición y medida de éste (80).

Más prescindiendo del problema del fundamento del Derecho, que ha de dilucidarse en la Teoría del Derecho, basta ahora indicar, como resumen, que el Estado es Estado de Derecho, por dos motivos:

1o. • Porque el Derecho no es ya, como en el Estado absoluto: "quod Principi placuit", sino que tiene legitimidad, cualquiera que sea la especie de ésta. Concretamente, en el Estado liberal esta legitimidad se encuentra en el concenso expresado en "la volonté de tous (voluntad de todos) o "volonté generale" (Rousseau).

2o. • Porque todos y cada uno de los actos estatales están prede-terminados por una regla de Derecho, con lo cual ningún órgano del Estado puede realizar otra actividad que aquella que ha sido explícitamente fijada en la regla de Derecho que le confiere competencia.

• • • • •

(79) Cita de James Goldschmidt, "Problemas Generales del Derecho". Ed. • • • Depalme, Buenos Aires, 1944. Pág. 9, Nota 14.

(80) A. Krabbe. "L'idée moderne de l'Etat". En Recueil des Cours T. XIII, pág. 515. E. Mayer, "Filosofía del Derecho" (Trad. del alemán). Manuales Labor. En cuanto a la necesidad de someter el Estado a la regla de Derecho es significativo el Art. 38. aparte 3 del Estatuto del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya, que dispone: "Además del Derecho Internacional consuetudinario y contractual, son fuente de Derecho los principios generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas". Cita íntegra de Rafael Bielsa en "El Estado y su Organización", artículo publicado en el No. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nacional. Buenos Aires, 1961.

De esta manera se afirma, en términos técnicos, que todos los órganos del Estado realizan su actividad en la medida que la autorice una regla atributiva de competencia.

Con ello queda definido, en el aspecto histórico y formal, la doctrina del Estado de Derecho.

#### JURIDIFICACION DE LAS CONDICIONES EXISTENCIALES DEL ESTADO.

Estado regido por el Derecho o Estado de Derecho, es una afirmación que comparte una consecuencia, a saber: todo cuanto se comprende en el Estado se encuentra sujeto al Ordenamiento jurídico; en suma lo regula la regla de Derecho.

He aquí, por tanto, cómo las "condiciones existenciales del Estado", estudiadas en el capítulo I, en tal que realidades naturales, pertenecen al orden de la naturaleza y quedan juridificadas. Es decir, territorio, población y poder, simples objetos naturales, se transforman, en virtud de las reglas de Derecho, en objetos jurídicos.

Territorio, población y poder, dejan así de considerarse "condiciones existenciales", o simples hechos brutos, que explican la estructura del Estado, para integrar, con significación jurídica el contenido del Derecho, tanto del Derecho Público como del Derecho Privado. Veamos de qué manera se opera el proceso de juridificación:

## JURIDIFICACION DEL TERRITORIO.

El territorio, que considerado como "condición existencial del Estado" constituye un mero objeto geográfico, en cuanto es considerado por el Derecho adquiere significado jurídico, convirtiéndose en "territorio del Estado".

En tres distintos aspectos ha de considerarse jurídicamente el territorio del Estado, según a continuación se expresa:

1o. El territorio como ámbito espacial del poder del Estado. El Estado proyecta jurídicamente su poder en los límites del área que constituye su territorio. Así el territorio representa según Kelsen "el ámbito espacial de la validez de un orden jurídico", dado que es precisamente en el espacio del mismo donde "deben realizarse los actos previstos en las normas, actos coactivos regulados en el Ordenamiento jurídico del propio Estado".

Esta competencia de los poderes del Estado, en el ámbito de su territorio, es excluyente, e impide la vigencia del Ordenamiento jurídico de cualquier otro Estado (81). A semejante condición se le conoce con el nombre de "impenetrabilidad", la cual hace imposible la coexistencia de poderes y veda a un Estado extranjero ejercitar los suyos. Así, en los casos de "

\*\*\*\*\*

(81) Estrictamente, tiene carácter territorial, aplicable a cuantos se encuentren en un territorio. Los preceptos constitucionales y los preceptos legales de orden secundario.

ejecución de actos procedentes de Estados extranjeros, por ejemplo, la ejecución de sus sentencias, precisa una homologación por parte del Estado en cuyo territorio ha de producir sus efectos.

En cuanto al Ordenamiento jurídico Internacional, ha de partirse del supuesto que es superior al propio de cada Estado, con lo cual su vigencia resulta preceptiva en el territorio de cualquiera de ellos. Incluso, algunas Constituciones modernas, como la Ley Fundamental de Alemania Occidental, del 25 de mayo de 1949, dispone en su artículo 25 que: "las reglas generales del Derecho Internacional forman parte integrante del Derecho Federal y priman sobre leyes".

Modernamente, con motivo de la cesión de bases militares a Estados extranjeros, se plantean problemas jurídicos que complican la uniformidad de la doctrina general (Islandia, Italia, España)

Existe, sin embargo una "extraterritorialidad", en virtud de la cual se considera como territorio del Estado las naves de guerra, aún en aguas territoriales de Estados extranjeros, y los mercantes, exclusivamente en al ta mar; tienen igual consideración los edificios de las Embajadas.

2o. Teorías jurídicas aplicables al territorio del Estado. La delimitación de fronteras es un acto jurídico y el mantenimiento de las mismas constituye un derecho. Más, concurriendo derechos antagónicos, cuando de ellas se trata, las cuestiones de fronteras tienen un carácter internacional,



resolviéndose y regulándose por Tratados, y en casos de conflictos por el procedimiento de arbitraje; es decir, mediante el Derecho Internacional.

El territorio de los Estados abarca tres dimensiones, es tridimensional. Se extiende, por tanto, no sólo en longitud, sino también en altura y profundidad. "Es un cuerpo cónico, cuyo vértice se encuentra en el punto central de la tierra" (Kelsen). A la zona territorial ha de añadirse el mar territorial o litoral, además de la plataforma continental submarina. También se declaran sujetas a su autoridad y jurisdicción el lecho del mar y el subsuelo de las áreas que constituyen su plataforma continental, así como las islas que se forman o aparezcan en esta zona.

En cuanto al espacio aéreo, los artículos 1o. y 2o. de la Convención de Aviación Civil Internacional, suscrita en Chicago el 7 de diciembre de 1944, atribuyen a cada Estado "la soberanía exclusiva y absoluta sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio"; entendiéndose territorio de un Estado "la extensión terrestre y aguas territoriales adyacentes a ella que están bajo su soberanía, jurisdicción, protección o mandato de dicho Estado".

3o. Relaciones jurídicas referidas al territorio del Estado. La doctrina tradicional considera que corresponde al Estado un auténtico derecho real sobre el territorio. En la época del Estado absoluto se le llamaba "dominio eminente", cuyo titular era el Monarca. También los tratadistas alemanes del siglo pasado sostuvieron que "el derecho del Estado sobre su

territorio reviste el carácter de dominio exclusivo y complejo sobre una cosa material y únicamente el género del poder jurídico, su finalidad y su contenido son diferentes" (Gerber Laband). Se trataría entonces no tanto del "dominio" definido en el Derecho Privado, como de una categoría "sui generis", con otra configuración jurídica; es decir, un dominio de Derecho Público.

En cambio, Jellineck objeta que el Estado ejerce su potestad tan sólo respecto a las personas que habitan el territorio y no directamente sobre éste (82).

Semejante punto de vista, según el cual el territorio del Estado no representa más que el límite espacial de su poder o de su competencia, se ha adoptado de una manera general, y lo siguen los tratadistas modernos, siendo conocido por el nombre de "teoría de la competencia" o "teoría del territorio-límite" (Duguit, Kelsen, etc.)

Mas, el problema de la relación jurídica del Estado con su territorio, no ha sido aún resuelto de una manera concluyente. En efecto, en 1924 lo replantea el jurista italiano Donato Donati, en la interesante monografía "Stato e territorio", donde sostiene que la relación del Estado con su territorio no se reduce a una mera competencia espacial, sino que la competencia es también real, en el sentido de comprender un conjunto de operaciones

\* \* \* \* \*

(82) Jellineck. "Teoría General del Estado". (Traducción de Fernando de los Rios). Edit. Albatros, Buenos Aires, 1943. Págs. 321 y siguientes.

jurídicas que comportan el ejercicio de un auténtico derecho real. Lo cual sucede en el Derecho Internacional con los actos de ocupación de territorios "nullius", cesión, condominio, servidumbre internacional, etc.

No hay duda que en el campo del Derecho Internacional le corresponde al Estado una "disponibilidad" del territorio, sin que pueda esta categoría confundirse con los derechos reales definidos en el Derecho Privado por cuanto comporta únicamente una sumisión a los Ordenamientos jurídicos de su soberanía. Pero el campo del Derecho interno, pese al intento de asimilar el Derecho del Estado sobre su territorio, al derecho sobre el propio cuerpo (Santi Romaro), o a un "dominio eminente" atenuado (Ugo Forti), no hay duda que desde la doctrina establecida por el civilista francés Prouchon (1809-1865), en el Derecho positivo de cada país se reconoce una propiedad pública, perteneciente al Estado, en forma de "dominio público", frente a una propiedad privada de los particulares, sean personas individuales o personas jurídicas, incluso el Estado cuando actúan como tal.

#### JURIDIFICACION DE LA POBLACION.

La acción del Derecho, en cuanto a las personas que componen la totalidad de la población, tiene peculiaridades diferentes y comporta efectos diversos, confiriendo una calidad jurídica característica, tanto al conjunto, llamado entonces "pueblo del Estado", como a cada uno de los sujetos singulares.

En efecto, los individuos se encuentran insertados de muy distinta manera en el régimen jurídico del Estado, y esta diferente inserción les confiere una capacidad jurídica distintiva, y a la vez determina una manera específica de constituirse "el pueblo del Estado" que es susceptible, en su consecuencia, de adoptar diversas formaciones. De aquí, que el concepto de "pueblo del Estado" comparta tres sentidos jurídicos bien diferenciados que van a examinarse.

1o. - Pueblo como conjunto humano sometido al Ordenamiento jurídico del Estado (menos sujetos). Para Kelsen, congruente siempre con su formalismo, el pueblo es "el ámbito personal de validez del orden estatal", es decir, si el Estado se concibe como un orden normativo el término de referencia de éste no es tanto la pluralidad de hombres como su conducta concreta, o sea, "las acciones y omisiones en la medida que constituyan el contenido del orden jurídico" (83).

Los tratadistas consideran entonces que "el pueblo", es el elemento personal del Estado, en tanto que institución; es decir con un Ordenamiento jurídico propio y dotada de voluntad y actividad unitaria.

En tal sentido, el Estado ejerce su poder conforme a una relación de autoridad a subordinación, y se reduce por tanto, a imponer la vigencia de su Ordenamiento jurídico que a todos afecta por igual.

\* \* \* \* \*

(83) Hans Kelsen "Teoría General del Estado. Págs. 196 a 213.

Se trata así de la más amplia acepción de "pueblo del Estado", pues comprende al conjunto humano indiferenciado, sean nacionales o extranjeros, simples residentes, ciudadanos o no ciudadanos, capaces e incapaces. A semejante situación o manera de estar llama Karl Schmitt "magnitud no formada" (84).

Incluso los textos constitucionales, cuando se refieren al "pueblo" considerado como conjunto indiferenciado jurídicamente amorfo, lo denominan eufémicamente "todos", "habitantes" o bien, "tanto nacionales como extranjeros".

En el lenguaje corriente, es éste también el significado dado al vocablo "pueblo" como conjunto de quienes han de obedecer sea a las prescripciones del Estado o a sus gobernantes.

2o. • Pueblo como colectividad del Estado (miembros de la Corporación estatal). El Ordenamiento jurídico establece y decide la pertenencia de los individuos singulares a la colectividad del Estado «pueblo» al fijar su correspondiente situación en la misma. Así, señala ante todo, las condiciones que determinan la nacionalidad, y con ello el "status" de nacional. Por tanto, semejante pertenencia a la colectividad del Estado no es espontánea ni connatural, sino que deriva de las prescripciones de su Ordenamiento jurídico.

• • • • •  
(84) Karl Schmitt. "Teoría de la Constitución", traducción de F. de Ayala. • • • Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid 1934. Págs. 276 y siguientes.

Esta situación de nacional de un Estado afirma los nexos vinculantes con un doble efecto jurídico:

a). - El nacional, por el solo motivo de serlo, tiene definida su capacidad jurídica básica, conforme al Ordenamiento de su Estado, cualquiera que sea el país en que se encuentre, y en él le son aplicables los preceptos que la rijan, en tanto que leyes llamadas "personales" o de "orden público interno".

Los deberes propios del nacional se enumeran también expresamente y puede aquél llegar a ser responsable de ciertas infracciones cometidas en el extranjero.

El Estado tiene con respecto a sus nacionales lo que técnicamente se denomina "jus evocandi", que le permite hacerse oír de ellos, aún en el extranjero, e inclusive reclamarles sea la prestación del servicio militar, su incorporación al ejército en caso de movilización, o el desempeño de otros servicios obligatorios. Se hallan sujetos al pago de impuestos o contribuciones estrictamente personales y sometidos a la autoridad de los representantes diplomáticos y consulares del Estado a que pertenecen.

b). - El Estado, a su vez, ejerce la protección de sus nacionales en el extranjero. Esta protección puede ser, o bien política, si se refiere a "intereses amenazados", o bien jurídica si se trata ya de la "violación de derechos". Incluso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Internacional de

La Haya, permite a los Estados instar acciones actuando en defensa de sus nacionales, y declarar nula la cláusula en la cual éstos renuncien a la protección diplomática (85).

Otra manera de encontrarse situado en el Estado, a más de la condición de nacional, y conforme a su propio Ordenamiento jurídico, es la ciudadanía o "status" de ciudadano, que permite participar directa o indirectamente en el ejercicio de las funciones públicas, especialmente en las electorales, siendo titular de derechos públicos; por ejemplo el de emitir opiniones políticas. Por tanto, la ciudadanía comporta la íntegra inserción de la colectividad del Estado, en tal que miembro plenario de la Corporación estatal.

3o. Pueblo como órgano colegial del Estado. A más de las situaciones anteriormente descritas, el conjunto humano puede integrar "una entidad organizada y formada por la ley constitucional" (Schmitt). En tal caso se trata de un órgano del Estado con una competencia determinada en el Ordenamiento jurídico.

En este sentido las Constituciones declaran al "pueblo" sujeto de la soberanía, y por tanto, del poder constituyentes.

Mas, no se trata entonces del pueblo, masa indiferenciada y amorfa, ni siquiera del pueblo como conjunto de miembros pertenecientes a la Corporación estatal, sino de una organización provista de un procedimiento, y cuya

.....  
(85) Brochard "Les principes de la protection diplomatique des nationaux .. . á l'etranger". París 1924. Cita íntegra hecha por Rafael Bielsa en Op. Cit.

capacidad jurídica determina su propia competencia; en suma es un órgano del Estado.

He aquí por que los textos constitucionales al declarar que "la soberanía reside en el pueblo" añaden que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes públicos" (Constitución mexicana, Art. 41; de Albania, Art. 2o. Bulgaria, Art. 2o. Yugoslavia, Art. 2o. U.R.S.S., Art. 3o. Venezuela, Art. 38). Ello en virtud del sistema de gobierno respresentativo. Pero, además se prescribe un procedimiento que es "el sufragio".

De manera que el pueblo como órgano colegiado constituye una realidad del Cuerpo electoral para ejercer funciones públicas, sean éstas las de elegir sus representantes, o bien actual en el plebiscito, o en el "referendum".

Tal es la acepción más restringida de "pueblo" hasta el extremo de que algunas Constituciones, como la de Yugoslavia, lo limitan al "pueblo trabajador" (Art.2 y 7).

#### JURIDIFICACION DEL PODER ESTATAL.

Por juridificación del poder estatal se entiende la transformación del originario poder fáctico (poder de hecho), en poder de derecho (poder juridificado). Representa, por tanto el tránsito del hecho natural hasta el momento en que éste adquiere calidades que le convierten en objeto de Derecho; es decir, poder regido por el Derecho.



Las etapas de juridificación del poder político marcan el proceso mismo de la formación del Estado. No cabe, por tanto, sino reducir éste esquemáticamente a sus puntos culminantes.

1o. Poder personal y arbitrario propio de los grupos políticos primitivos en fase anterior a la formación del Estado donde el poder se impone por motivos de hecho, psicológicos o meramente físicos (prestigio, habilidad fuerza material, etc.) En tal que poder fáctico es episódico y su ejercicio constituye un suceso.

2o. Poder institucional y objetivo En las sociedades políticas más evolucionadas sin llegar, sin embargo, a Estado el ejercicio del poder fue referido, siquiera de una manera rudimentaria a un nuevo elemento ordenador; una regla, sea consuetudinaria, religiosa, moral o jurídica. Esta regla determina ya la institucionalidad.

Una vez sometido el poder a una regla, los actos derivados de su ejercicio tienen carácter "standardizado" y por ser entonces actos "uniformes, generales y persistentes" adquieren objetividad, pues sometidos a una regla de conducta o "standard" resultan independientes de una voluntad individual. En suma, no son actos personales sino institucionales. No son actos arbitrarios sino configurados según una regla.

Los tratadistas hablan de la "institucionalización del poder" (Bordeau), significando la evolución mediante la cual el poder se despersonaliza para

convertirse en poder objetivizado.

Pues bien, esta objetivización del poder constituye en términos jurídicos "la competencia". La competencia es la capacidad jurídica, determinada por una regla jurídica, en virtud de la cual se ejercen facultades en la medida que la misma establece.

3o.- Poder vinculado a una organización. Como consecuencia de la institucionalización del poder, éste ya no permite un ejercicio personal, sino que aparece vinculado a una organización prevista por la misma regla de Derecho o sea, el Ordenamiento jurídico. La Corona no es en Inglaterra una persona individual, antes bien, es una organización con un régimen jurídico que regula la actividad del Monarca.

4o.- Poder legítimo.- Este concepto, enlazado con el concepto de soberanía y legalidad, será tratado a continuación.

## LA LEGITIMIDAD - LEGITIMIDAD Y SOBERANIA.

### CONCEPTO DE LEGITIMIDAD.

1o.- Antecedentes del lenguaje.- El término "legítimo" y su derivado "legitimidad" es equívoco, y en cualquiera de sus acepciones es impreciso. Se hace necesario establecer, ante todo, el concepto mediante aquellas denotaciones que permiten definirlo en un sentido estrictamente técnico. En efecto, "legítimo" tiene en el lenguaje usual dos acepciones, una "lo que

es conforme a las leyes", la otra, "lo cierto y genuino". En cuanto a la primera acepción resulta de uso restringido por referirse a una de las legitimidades específicas, pues, "lo conforme a la ley", es sólo una de las especies de legitimidad posible, y entonces se emplea para designarla, el término más exacto de legalidad. Por otra parte, una ley puede ser legítima (supongamos la ley de un Gobierno usurpado, por ejemplo, el de un invasor). En todo caso, la legitimidad constituye una condición de la legalidad, pero no la legalidad misma. Esto ya lo había advertido Baratt, en el siglo pasado, al escribir: "El principio y fundamento primero de las Constituciones políticas que aspiren a ser duraderas debe ser su legitimidad". De la misma manera, como se verá luego, Karl Schmitt considera actualmente la legitimidad y la legalidad en una relación de género a especie. De la legitimidad deriva la legalidad más, no quedan jamás identificadas.

La segunda acepción de "legitimidad": "lo cierto y genuino", aún cuando en extremo imprecisa, contiene datos aprovechables. En efecto, a veces se habla de algo legítimo; por ejemplo, de un producto legítimo «café o azúcar» pretendiendo significar que es genuino, dicho de una manera más general, que tal producto está dotado de un valor propio, de aquello que afirma ser, y lo hace tal en la opinión común, teniendo así efectos de auténtico y verdadero. En el mismo sentido hablamos de una legítima bondad, o de una legítima virtud; es decir, de lo genuino del valor, diferenciado de lo no

genuino y por tanto, de lo falso e inauténtico. Igual se dice al distinguir una moneda legítima de otra falsa.

El concepto de legitimidad ha tenido dos elaboraciones en el dominio científico, una sociológica y otra jurídica.

2o. • Concepto sociológico de legitimidad. • Ha sido Max Weber quien mejor ha descrito la función social de la legitimidad. Esta aparece en los grupos humanos, como un poder justificado por un mérito frente a un demérito; o sea, dicho en otros términos, un valor que se reconoce como tal por la convicción comunal. Entonces, la legitimidad, valor afirmado por el común consenso, constituye una propiedad o privilegio.

Ahora bien, el motivo por el cual se afirma socialmente semejante valor, propio y privilegiado, depende del grado de desarrollo de la sociedad misma. De aquí, que en las sociedades primitivas predomine el poder fundado en valores carismáticos •sobrenaturales, mágicos o sacramentales• que pertenecen a magos, héroes mitológicos y aún hoy día, a Califas, Sultanes, Reyes ungidos, etc., dando lugar a una legitimidad carismática. En cambio, en las sociedades más evolucionadas, con un criterio ya racional, se imponen otros valores; por ejemplo, los dinásticos (propios de las Monarquías constitucionales, que respetan la legitimidad de la dinastía real), y por fin, los populares, como en las Repúblicas o en los regímenes democráticos.

Empero lo importante, más que la consideración intrínseca del valor

mismo, es destacar el consenso del grupo social. Semejante convicción en la autenticidad y verdad del valor afirmado, justifica o "legítima" cualquier acción, incluso las coactivas. Por tanto, es por el consenso en la legitimidad de un valor dado, que éste se afirma y protege mediante una regla de Derecho. He aquí como, sociológicamente, de la legitimidad de hecho se pasa a la legitimidad de Derecho. Entonces, la legitimidad se convierte en un poder jurídico. El Ordenamiento jurídico consagra la vigencia de este poder legítimo (legitimidad constituida). Mas, puede acontecer que la convicción general tenga por legítimo otro poder y otro ordenamiento, distinto al Ordenamiento jurídico vigente, y entonces, instaura el considerado como único legítimo, con lo cual el nuevo poder desplaza al anterior (legitimidad revolucionaria).

3o. • Concepto jurídico de legitimidad. • Lo han elaborado modernamente Karl Schmitt y Herman Heller, cuya concepción vamos a exponer.

Resultará sin duda preferible, comenzar con la noción de legitimidad, haciendo después un somero análisis de los términos en ella comprendidos.

Legitimidad es "la validez de un orden social, y del poder de éste derivado, como consecuencia del convencimiento general de su valor". Por tanto:

a). • Validez de un orden social. • Ello implica, ante todo, la exis-

tencia no sólo de un orden social, sino de un orden social determinado. En efecto, "toda convivencia social es ordenada. Tanto las regularidades que lo son meramente de hecho, como aquellas otras que aparecen como exigidas, son expresiones de ordenaciones sociales, gracias a las cuales la convivencia humana adquiere carácter de permanencia y la posibilidad de una cooperación colectiva unitaria" (Heller "Teoría del Estado". Pág. 107.)

Ahora bien, toda sociedad, aún la que constituye un Estado, tiene su propio orden, el cual coincide normalmente con el Ordenamiento jurídico, más no se identifica con él de una manera necesaria; puede inclusive contrariarlo, en casos excepcionales, y ello explica la validez de un orden revolucionario. Semejante orden social, que existe y actúa, sin tener una expresión formal, no deriva su vigencia de fuerza coactiva alguna, sino de la convicción general en su valor. Por ello, Heller indica que "ninguna organización autoritaria puede asegurar su poder ni su Ordenamiento jurídico exclusivamente con su aparato coactivo". (obra citada, página 107).

En cambio, el orden social se encuentra asegurado por dos garantías, una interna: "la creencia en la validez absoluta de los valores que fundamentan ese orden", otra objetiva, "los beneficios de su observancia y los peligros de su inobservancia". (Obra citada, página 106).

Históricamente el orden social ha adoptado distintas formas de legitimidad. Cada una de ellas comporta su correspondiente título. De ellas se conocen:

1o. • La legitimidad carismática a título carismático, de la cual se hizo referencia (Max Weber).

2o. • La legitimidad de la tradición, sea patriarcalista o dinástica. (Herman Heller, página 106).

3o. • La legitimidad del hecho consumado, llamada por Jellineck "fuerza normativa de lo fáctico" (Heller, página 199).

4o. • La legitimidad del pacto (Schmitt "Teoría de la Constitución", página 69).

5o. • La legitimidad popular o democrática (Heller, página 199).

En la época actual quedan reducidas a dos: la dinástica y la democrática (Schmitt, páginas 101 y 104).

Evidentemente, el título de la legitimidad determina el sujeto a quien pertenece el poder legítimo. Así, en la legitimidad a título dinástico el sujeto del poder será el heredero de la dinastía (dinastía de los Bernar•dott en Suecia). En tanto que en la legitimidad a título democrático el sujeto es el pueblo, según lo declaran los textos constitucionales de las Repúblicas.

b). • El poder legítimo deriva del orden social, único calificado de legitimidad. • Es por tanto, el "orden social" el que establece la legitimidad, con lo cual "la legitimidad engendra el poder" (Heller, página 270). De esta manera, las normas legales, y entre ellas la misma Constitución, han de tener su origen en la legitimidad (Heller, pág. 271; y Schmitt, pág. 103).

He aquí por qué, según se dijo antes, la legalidad es hija de la legitimidad.

c). • Tanto el poder, como el valor que éste afirma, dimanán del convencimiento colectivo. • La sociedad es, entre otras cosas, una comunidad de valores que son afirmados e impuestos en virtud del convencimiento general de su autenticidad (Heller, página 107). En su consecuencia, tales valores constituyen representaciones colectivas que, por considerarlas el consenso comunitario las verdades auténticas, adquieren carácter legítimo. Es pues exacto, según dice Heller, que "cuando se pierde la fe en la legitimidad del Estado • o de un poder • se acaba el Estado o el poder". (Páginas 242-243).

#### LEGITIMIDAD Y SOBERANÍA.

Concebida la soberanía como "el poder supremo y exclusivo que no tiene otro superior" necesariamente habrá de estar calificado por su legitimidad. Toda soberanía implica un poder legítimo; Soberanía y legitimidad llegan así a identificarse. Un poder es soberano en tanto que legítimo, y es legítimo si tiene su origen en la soberanía, así en tanto que soberano.

"El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación, de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales" (Heller, pág. 264). Mas según se dijo anteriormente, la Ordenación jurídica del Estado deriva su validez de un convencimiento colectivo que se encuentra implícito en el llamado "orden social", lo cual constituye precisamente la legitimidad.



La Soberanía en cuanto poder legítimo, impide que una fuerza exterior del Estado pretenda dominar a éste. Es más, en la Carta de las Naciones Unidas (O.N.U.), en su artículo 2o., se establece que: "La Organización está fundada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros". Esta soberanía es consecuencia de la legitimidad. Así, un país invadido, no contaría con el poder legítimo e internacionalmente se desconocerían los efectos de la invasión; carente el poder invasor de legitimidad no podría pretender que sus actos tuvieran validez jurídica.

La fuerza no podrá prevalecer contra la integridad del poder legítimo y soberano de los Estados, según se consigna en la Carta de las Naciones Unidas, Art. 2o. número 4o.; en la Carta de la Organización de Estados Americanos, art. 5, letras b y e, llegando a sentar que "la victoria no crea derechos". Es decir, que de una ilegitimidad no puede derivar una legalidad.

#### CARACTER ESTATUTARIO DEL ESTADO. LA CONSTITUCION, ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.

Si el Estado se concibe como una institución jurídica, la Constitución representa su Estatuto, o sea, el conjunto de reglas que determinan su organización y regulan la actividad de cada uno de sus órganos. Inclusive, atendiendo a este cometido, alguna vez la ley constitucional se ha llamado Estatuto.

Esta Constitución escrita y que emana del poder constituyente del Estado es la Constitución formal; pero ¿qué preceptos jurídicos deben estimarse con importancia suficiente para figurar en ella? Ello lo decide el constituyente, ya que las Constituciones suelen adoptar un modelo uniforme incluyendo unas mismas materias. De esta manera, se trata primeramente de establecer la organización del poder y las modalidades de su ejercicio con lo cual se señala la competencia que corresponde a cada uno de los órganos del Estado. Sin embargo, ello exige "la limitación objetiva del poder del Estado, y asegurarla por medio de los derechos subjetivos de libertad e intervención de los ciudadanos respecto al poder del Estado, de suerte que los derechos fundamentales del individuo, sean protegidos en virtud de la estructura fundamental de la organización del Estado" (86). Esto es lo que hacen también los textos constitucionales, definir los derechos subjetivos que pertenecen conforme al status "de cada uno", a los ciudadanos, nacionales, o bien, a cualquiera, es decir, a todos en general. Tales derechos son individuales, (vida, integridad corporal, libertades, propiedad) o de grupo (familia, trabajo, asistencia, etc.).

Por último, tanto la corrección jurídica de los actos estatales •o sea su juridicidad•, como la integridad de los derechos subjetivos, se encuentran asegurados mediante un sistema de garantías previstas por jurisdicción•

• • • • •  
( 86) R. Schmitt. "Die Vorgeschichte der geschr Verf" 1916.

nes de constitucionalidad, legalidad, "habeas corpus" y otros juicios o recursos encargados a Tribunales ordinarios o especiales.

He aquí, en qué sentido se afirma que el Estado tiene carácter estatutario. La institución estatal se rige por su Estatuto que es la Constitución.

Cabe así afirmar que en el Estado constitucional moderno se realizan todas las condiciones del Estado concebido como una institución.

## B I B L I O G R A F I A .

Bielsa, Rafael. - "El Estado y su Organización", artículo publicado en el núm. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nacional. - Buenos Aires, 1961. Las notas de pié de página núms. 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 80, 85 y 86, están tomadas íntegramente del citado trabajo.

Kelsen, Hans. - "Teoría General del Estado". - F.C.E. y Trad. Legaz Lacambra. - Edit. Labor. - Barcelona, 1943.

Heller, Herman. - "Teoría del Estado". - F.C.E. - México, 1947.

Lacombe, Pierre. - "La Historia considerada como Ciencia". - Trad. al español. - Espasa-Calpe. - Buenos Aires - México, 1948.

Hauriou, Maurice. - "Teoría de la Institución y de la Fundación". - Trad. al español. - Edit. Surco. - La Plata - Buenos Aires, 1947.

Weber, Max. - "Economía y Sociedad". - Trad. al español. - F.C.E. - México, 1950.

Groppali, Alejandro. - "Doctrina General del Estado". - Trad. al español Edit. Porrúa. - México, 1944.

Goldsmidt, James. - "Problemas Generales del Derecho". - Edit. Depalme. - Buenos Aires, 1944.

Jellinek, G. - "Teoría General del Estado". - Trad. de Fernando de los Ríos. - Edit. Albatros. - Buenos Aires, 1943.

Schmitt, Karl. - "Teoría de la Constitución". - Trad. F. de Ayala. - Edit. Revista de Derecho Privado. - Madrid, 1934.



### CAPITULO III

DEFINICION DEL PODER • ORIGEN, EVOLUCION  
Y CONCENTRACION DEL PODER

## DEFINICION DEL PODER.

Aunque hemos expresado ya en capítulos anteriores ideas y consideraciones de la doctrina jurídica, en torno al concepto del Poder, requerimos ahora hacer un enfoque conciso de este tema para extraer nuestras propias conclusiones, que permitan el desarrollo posterior del guión.

En la historia del hombre, que es como lo señala Benedetto Croce, una hazaña de la libertad, al poder corresponden las acciones más elevadas en la escala de la axiología humana y también los más reprobables crímenes.

Ya en el "Espíritu de las Leyes", Montesquieu habló de este concepto, diciendo que "pourvoir" como verbo significa poder, pero, como sustantivo expresa no sólo poder sino también potencia, fuerza, es posible poner en duda que signifique necesariamente poder y no competencia, que la administración, la legislación, y la justicia, son fuerzas dentro del Estado; un solo poder, poder soberano con tres facetas o fuerzas que lo armonizan.

El poder es un fenómeno de capital importancia en el desarrollo de la sociedad humana; Jellineck afirma: "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la  ejecución de sus ordenamientos, es precisamente el poder de la asociación. Por esto toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder

peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros" (87).

En un interesante trabajo intitulado "Sociología del poder", el maestro Lucio Mendieta y Núñez cita una opinión expresada por el sociólogo norteamericano Charles Horton Cooley, cuando éste indicó que "evidentemente la esencia del poder es el control sobre el espíritu humano. La fase inmediata del poder es espiritual. Así, cuando una mente ejerce sobre otra cierta influencia, o se impone a sí misma, sin otros medios que símbolos de comunicación, esto es tener poder y todos los que lo poseen en alto grado son los animadores de la sociedad; los poetas, los profetas, los filósofos, los inventores y los hombres de ciencia de todos los tiempos, los grandes políticos, militares y organizadores religiosos, los grandes capitanes de la industria y el comercio, son claro ejemplo de la tesis anterior (88).

Para nuestro estudio la noción de poder que interesa es la de poder político, asunto que ha preocupado desde la antigüedad a los interesados en la ciencia política; ya en la filosofía Tomista encontramos un antecedente útil de recordar, el poder del gobernante —dice Santo Tomás de Aquino— es únicamente el que va implícito en el hecho de ser el custodio del bien común. Así pues el gobernante no puede tomar más parte de la propiedad privada de

• • • • •  
(87) Jellineck. "Teoría del Estado" Madrid, 1915. T. I.

(88) Horton Cooley, Charles. Social Organización. New York. 1909. pp. 264-266. Citado por Lucio Mendieta y Núñez en "Sociología del Poder". Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M. México, 1969. p.18.



sus súbditos de la que exigen las necesidades públicas, por otro lado, el gobierno de un hombre sobre otro no debe privar al súbdito de su libertad moral, por esta razón la resistencia a la tiranía, no sólo es un derecho sino un deber (89).

Hobbes al hablar del poder político o poder estatal, señala que "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa comunes. Al titular de esta persona se le denomina soberano y se dice que tiene poder soberano, y cada uno de los que le rodean es súbdito suyo" (90).

Esta opinión, como es obvio, corresponde a las convicciones que animan la época en que fue expuesta, de ello resulta natural su poca resistencia a un análisis científico que nos ilustraría a afirmar que en modo alguno el poder se deriva de contrato y que sus fines, tampoco son, sólo preservar la paz y la defensa de un conglomerado nacional.

En su "Teoría del Derecho", Edgar Bodenheimer define al poder como "la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos" (91).

• • • • •

(89) George H. Sabine. "Historia de la Teoría Política". 3a. Edic. F.C.E. - - - Trat. Vicente Herrero. México 1965. T. I, P. 200-204.

(90) Leviantán Hobbes. Ed. Diana. México. p.141.

(91) Edgar Bodenheimer. "Teoría del Derecho". Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. P. 14.

Max Weber, evocado por Mendieta y Núñez en el ensayo que ya mencionamos, asevera que por poder se debe entender la probabilidad que tiene un hombre, o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de los demás miembros.

Ferdinand Lasalle se refirió con acierto a los factores reales del poder como teoría sociológica para llegar al concepto de Constitución, es en 1862, cuando pronunció dos conferencias intituladas "¿Qué es una Constitución?" y luego, "¿Y ahora?"; en ellas elabora una doctrina acerca de los poderes políticos y de los poderes dentro de una sociedad, dice al respecto "La aplicación de este fenómeno es que en toda sociedad hay dos clases de poder: un poder organizado y un poder inorgánico. Aquel es el que está a las órdenes de la autoridad política: el ejército, la burocracia y, en general, todo instrumento de dominio que tiene a su alcance. El poder inorgánico es el resto de la nación, que evidentemente carece de elementos de represión o de los instrumentos de dominio que tiene el poder organizado" (92).

Aceptando la definición de Mendieta y Núñez, diremos que el poder es la posibilidad de una persona, excepcionalmente de un reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo, con el objeto de realizar los fines estatales.

• • • • •

(92) Miguel de Lamadrid Hurtado. Apunte de Derecho Constitucional. UNAM • • • México 1966.

La ~~idea de~~ probabilidad manejada por Weber la convierte Mendieta y Núñez en posibilidad, que considera más exacta, pues no sólo indica la contingencia del poder sino expresa su realidad específica, ya que el poder no es más que una posibilidad, la posibilidad de hacer uso de la organización estatal, para cumplir las finalidades del Estado, es decir la obtención del bien público temporal.

La Enciclopedia Jurídica Omeba define el poder de la siguiente manera: "es la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si dicho poder no precisa de la ayuda de otro para imponerse llámase dominante y es el propio del Estado" (93).

La Academia de la Lengua Española dice que el poder es "dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejercer una cosa... Fuerzas de un Estado, en especial militares".

Podemos concluir en el sentido de que el poder político, mismo que entraña la idea de dominación, es el instrumento puesto en manos de un ente integrante del organismo estatal para la realización de los fines que él persigue o sea la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material y cultural.

#### ORIGEN, EVOLUCION Y CONCENTRACION DEL PODER.

La creencia sobre la naturaleza divina del mandatario supremo es

- . . . . .  
(93) Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliografía Omeba. Buenos Aires.  
- . . . T. XVI. p. 406.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

de carácter universal, se advierte en la India en las Leyes del Manú, en donde se dice que el señor creó al emperador formándolo con partículas eternas "de los dioses principales".

Homero afirma que los reyes eran "hijos de Júpiter alimentados por Minerva".

El César romano era proclamado divino en vida y se le hacía objeto de culto después de muerto.

Cristo produjo una verdadera revolución teológica al proclamar, después de reconocer su naturaleza humana, que el omnipotente lo era su padre y que "su reino no era de este mundo".

La doctrina del origen divino del poder hizo que paulatinamente fue creciendo el poder de los Papas cristianos hasta llegar el momento de que se estableció una lucha acérrima entre éstos y los monarcas que defendían su derecho divino, en tanto que los jefes de la Iglesia consideraban superiores a todo mandato por ser representantes de Dios en la tierra.

Después, como resultado de esta tesis, se llegó a sostener que el gobernante lejos de ser divino, estaba sometido al juicio de los gobernados y que cuando cometía abusos y arbitrariedades, hasta convertirse en déspota, era lícito el magnicidio.

La lucha por el poder no se dio sólo entre los reyes y los Papas, si no también contra el imperio y los señores feudales. Del primero dice Te-

na Ramírez reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje, que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador; de los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio, hasta que se convirtió al Rey en soberano.

Al feudalismo como organización política y económica le sucede la monarquía absoluta.

En los siglos XIV y XV predominó la tendencia a hacer radicar en el pueblo el origen del Poder. Existía esa tendencia al lado de la que hacía derivar de Dios de manera indirecta ese mismo poder. Pero a continuación apareció una reacción en contra de esas tendencias que hacían radicar el poder en el pueblo de manera inmediata. Una reacción que sostuvo la corriente de doctrina, que afirmó el origen divino de los reyes y dio lugar al absolutismo, al estimar el poder como un atributo no de la realeza como institución, sino de los reyes como personas individuales.

En el siglo XVII llega esta concepción política a su máxima expresión, durante el reinado en Francia de Luis XIV, cuyos principios políticos son de carácter divino del poder del monarca y gobierno personal del rey.

La soberanía, nos dice en sus apuntes de Derecho Constitucional el Lic. Esteban Ruiz Ponce, en esta época se explica como un poder supremo que por institución divina corresponde a los reyes por mandato de Dios. (94)

• • • • •  
(94) Esteban Ruiz Ponce. Apuntes de Derecho Constitucional tomados en clase por Alfredo Domínguez. UNAM, 1968.

Más adelante nos dice el mencionado jurista, al sustituir la soberanía del rey por la del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de indivisibilidad y de ilimitación que habían caracterizado al poder soberano.

De los muchos problemas que se presentan con el concepto de soberanía, dos son los que interesan particularmente a nuestro análisis: quién es el titular de la soberanía y el del ejercicio del poder soberano.

El Estado como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organización jurídicamente. Mas como el Estado es una ficción, cabe preguntarse, ¿quién de hecho ejerce la soberanía? Toda la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercitado por los órganos, pero quienes están al frente de estos órganos son personas físicas, siendo éstas las detentadoras del poder soberano.

Dentro del sistema americano el único titular de la soberanía es el pueblo. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó el Estado jurídicamente organizado; para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada Constitución, en la que como materia estrictamente constitucional, consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos

cierta zona inmune a la invasión de las autoridades.

De la concepción del poder como ordenamiento divino se llega a la doctrina democrática moderna que considera al pueblo como fuente única del poder. Lincoln declaró que la democracia es el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Como el pueblo ejerce su soberanía al través de los poderes constituidos, que en nuestro sistema federal son Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a cada uno de ellos se le confieren una serie de funciones propias, evitando la concentración del poder en uno solo.

Sin embargo, es posible que legalmente pueda darse el caso de la concentración, punto éste tan interesante que pretenderemos desarrollarlo capítulos adelante al abordar el artículo 49 de la Constitución vigente.

## B I B L I O G R A F I A .

Jellineck, G. " Teoría del Estado". - Madrid, 1915.

Mendieta y Núñez, Lucio, Dr. -"Sociología del Poder". -Inst. de Invest. Sociales de la UNAM. - México, 1969.

Sabine, George H. - "Historia de las Teorías Políticas". -3a. Ed. -Trad. Vicente Herrero. -F.C.E. - México, 1965.

Hobbes. -"Leviatán". -Edit. Diana. -México, 1965.

Bodenheimer, Edgar. -"Teoría del Derecho". -F.C.E. -México, 1965.

De Lamadrid Hurtado, Miguel. -Apunte de Derecho Constitucional. -UNAM. México, 1966.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. - Buenos Aires.

Ruiz Ponce, Esteban. - Apuntes de Derecho Constitucional. -UNAM. -México, 1968.





## CAPITULO IV

### LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES • SU EVOLUCION Y REALIZACION:

- a). • Aristóteles, Platón, Polibio, Cicerón y los Jurisconsultos romanos.
- b). • San Agustín, Santo Tomás, Maquiavelo, Bodino, Locke, Kant y Rousseau.
- c). • Montesquieu, Duguit, Wilson.
- d). • Maurice Duverger.

## PENSAMIENTO ARISTOTELICO.

Para el filósofo griego, al analizar las Constituciones de su época y adecuarlas al Estado-Ciudad realizado en Atenas, era fácil diferenciar la "asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial", pues en todas las constituciones hay elementos de referencia a tales agrupaciones "uno es el que delibera sobre los asuntos comunes, otro es el relativo a las magistraturas y el tercero constituye el cuerpo jurisdiccional".

Para Aristóteles, como lo señala en su obra "La Política", el poder deliberativo "es soberano en la República en lo que atañe a la guerra y a la paz, así como a las alianzas y su disolución; y también en lo que se refiere a las leyes, a la imposición de la pena capital, de destierro y de confiscación, y también para tomarles cuentas a los magistrados", asienta también que "... es propio de las democracias el que todos los ciudadanos decidan sobre todo, sin embargo hay varios modos de deliberar: primero, el que todos deliberen por turno, pero no todos juntos. Otro caso es el que todos juntos deliberen, pero sólo para elegir a los magistrados y tomarles cuentas, para la promulgación de las leyes y para decidir lo relativo a la guerra y a la paz.

Otro modo es el que todos los ciudadanos se reúnan para elegir y tomarles cuentas a los magistrados, así como para deliberar en lo concerniente a la guerra y a las alianzas. El cuarto modo es que todos juntos deli-

beren sobre todo, pero que los magistrados no decidan sobre nada, sino que sólo hagan recomendaciones preliminares; y éste es el modo en que se conduce hoy en día la última forma de democracia". (95)

Sugiere que el pueblo vote los proyectos que se le sometan, pero que la deliberación efectiva la tengan los magistrados, que también es propio de las democracias.

Para el sabio estagirita el título de magistratura, debe aplicarse sobre todo a los cargos en los cuales es propia la función de deliberar sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar, indicando que el poder de las magistraturas, es la autoridad que una tiene en lo relativo al presupuesto de ingresos, y otra en lo que respecta a la defensa y seguridad de la nación.

Cuando habla del elemento judicial, dice que es necesario precisar los factores en que estriba la variedad de los tribunales: por quiénes están constituidos, de qué asuntos se ocupan, y cómo son designados sus miembros. "Hay ocho clases de tribunales: uno, el tribunal de cuentas; dos, para los delitos ordinarios contra el orden público; tres, para los delitos contra la constitución; un cuarto destinado a los litigios entre magistrados y particulares y para la imposición de las penas; el quinto que conoce de contratos entre particulares; el sexto para casos de homicidio; el séptimo para los extranjeros y un octavo que se ocupa de los contratos de menor cuantía" (96).

• • • • •

(95) Aristóteles "Política" Libro IV, Capítulo XI. Ediciones Universitarias, 1965.

(96) Aristóteles. Op.cit. Libro IV, Capítulo XIII.

## LAS IDEAS DE PLATON.

En muchos de los diálogos platónicos se analizan cuestiones de filosofía política, de modo principal en tres de ellos, La República, el Político y Las Leyes. Por ser de sobra conocidas esas obras omitiremos su consideración especial en este capítulo, máxime que el más breve comentario excedería los límites que nos propusiéramos; baste sólo el recordar que postula Platón la teoría de la división de trabajo como un medio para la mejor realización de los objetivos de la ciudad-estado.

## POLIBIO.

"De las varias formas que descubrió en la Constitución Romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno" (97). Cabe indicar que en Roma no se llevó a la práctica la teoría de la división de poderes, pues las facultades de los magistrados incluían, por igual, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

## CICERON.

El pensamiento político de Cicerón aunque no es importante por su originalidad, tiene el mérito de haber sido ampliamente divulgado. Sus ideas no eran en ningún sentido de él, pero la exposición que supo darles en gran

• • • • •

(97) Polibio. Historia de Roma; Libro IV, Cap. XI, Citado por Felipe Tena  
• • • Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1963. p.192.

parte en expresiones latinas ideadas por él para traducir el griego estoico, fueron el más importante de los medios literarios utilizados para difundir las en la Europa Occidental.

Exponía una teoría del Estado perfecto, y creía en la excelencia de la forma mixta de gobierno; la concibe desarrollando sus principios en el curso de una historia de la Constitución Romana, hecha con arreglo a la teoría del ciclo; elogia las ventajas de una forma mixta de gobierno como la del modelo Romano, sin aclarar siquiera qué Instituciones romanas consideraba como representativas de cada uno de los elementos.

En primer lugar, señalaba que hay un derecho natural universal que surge a la vez del providencial gobierno del mundo por Dios y de la naturaleza racional y social de los seres humanos que les hace afines a Dios, o lo que es igual, trata de constituir el Estado Universal, el cual debe ser igual en todas partes y de ahí obliga inmutablemente a todos los hombres y todas las naciones. "La legislación que infrinja este derecho natural no merece el nombre de Ley, porque ningún gobernante ni pueblo puede convertir lo injusto en justo".

Existe por lo tanto una Ley verdadera que combina la razón con la naturaleza, constante y eterna, la cual se extiende a todos los hombres y sus mandatos llaman al deber y sus prohibiciones apartan del mal. Por lo tanto, ni el Senado ni el pueblo pueden absolver del cumplimiento de esta Ley, ni se

requiere nadie que la explique o interprete, existe un maestro y gobernante común de todos, Dios, que siendo el autor intérprete y juez de esa ley, impone su cumplimiento. Quien no la obedezca huye de sí mismo y de su naturaleza de hombre y por ello se hace acreedor a las penas máximas de la "República"; a la luz de esta ley eterna, Cicerón sostiene que todos los hombres son iguales y en realidad la única igualdad es que poseen razón, en su estructura psicológica y en actitud general respecto a lo que creen honorable o digno.

Para Cicerón la igualdad es una exigencia moral más que un hecho; en términos éticos expresa una convicción muy semejante al cristianismo, al señalar que Dios no hace diferencia entre las personas.

El Estado es por lo tanto una comunidad moral, un grupo de personas que poseen en común el Estado y su derecho existe, para dar a sus miembros las ventajas de la ayuda mutua y de un gobierno justo. Para esto hay tres postulados, Primero: como el Estado y su derecho son bienes comunes del pueblo su autoridad surge del poder colectivo del mismo, y un pueblo es una organización autónoma que requiere de poderes para conservarse y continuar su existencia. Segundo: El poder político si se ejerce legítimamente y en forma recta, representa el poder del pueblo como cuerpo; el magistrado que lo ejerce se respalda en el derecho y el mismo es criatura del derecho. Tercero: El Estado y su derecho están siempre sometidos a la Ley de

Dios o a la Ley moral o natural, su fuerza es incidental en la naturaleza y sólo está justificada porque es necesaria para dar eficacia a los principios de justicia y derecho.

Estos principios generales de gobierno alcanzaron una aceptación casi universal después de la época en que escribió Cicerón y han seguido siendo aceptados en la filosofía política durante muchos siglos.

Sabine señala que Cicerón no dice quien debe hablar en nombre del pueblo ni como llegue a tener derecho para hacerlo así, ni que sea el pueblo en nombre del cual habla y mucho menos que las formas democráticas se deduzcan del consentimiento de los gobernados, porque el hecho de que la autoridad política derive del pueblo no quiere decir que los gobernantes impongan su voluntad, sino por el contrario, deberán ser los portavoces y los ejecutores de la finalidad del pueblo. (98).

#### LOS JURISCONSULTOS ROMANOS.

El período clásico del desarrollo de la jurisprudencia romana corresponde a los siglos I y II después de Cristo y los escritos de los grandes jurisconsultos de esa época, fueron seleccionados y compilados en el Digesto o Pandectas publicado en el año 533. La filosofía política es una repetición de las teorías de Cicerón. Los jurisconsultos en realidad, eran juristas no filósofos; su filosofía no era filosófica en sentido técnico sino ciertas con-

.....  
(98) George H. Sabine. "Historia de la Teoría Política" Fondo de Cultura Económica. México 1965.



cepciones generales, sociales y éticas conocidas por todos los hombres cultos y que los jurisconsultos consideraban útiles para sus finalidades jurídicas.

El Derecho Romano acabó por ser una de las más grandes fuerzas intelectuales de la historia de la civilización europea, porque aportó principios y categorías en términos de los cuales pensaron los hombres con respecto a toda clase de problemas y no en menor grado con respecto a problemas políticos, entre ellos el trascendente tema del Estado.

Como Cicerón, concebían el derecho como definitivamente racional, universal, inmutable y divino al menos con respecto a los principios más importantes de derecho y de justicia. El derecho romano, como el "common-law" inglés, sólo en parte pequeña es producto de la legislación, por eso no se llegó a establecer que el derecho expresaba la voluntad de un cuerpo legislativo competente.

El derecho romano también cristalizó la teoría de Cicerón de que la "autoridad del gobernante deriva del pueblo". O sea de acuerdo con la frase de Ulpiano "Lo que le place al príncipe tiene fuerza de ley porque el pueblo mediante la ley regia, le ha transferido y conferido su imperium y su potestad".

Todo órgano de gobierno establecido representa al pueblo en algún grado y en alguna capacidad, pero ello no implica que la representación tenga

nada que ver con la votación y menos aún que el voto sea un derecho inherente a toda persona. El "pueblo" es una entidad totalmente distinta de las personas incluidas en él en cualquier momento determinado.

El derecho romano conservó el espíritu de la notable frase de Cicerón "Todos somos siervos de la ley para poder ser Libres".

El hecho que se conservara en un sistema jurídico esta convicción, era la prueba más asombrosa que había alcanzado su madurez en una época en que el poder personal de los emperadores era con frecuencia ilimitado y en la cual su autoridad no se basaba en nada mejor que la fuerza.

#### SENECA Y SU CONCEPTO DE LA DIVISION DE LA LEALTAD.

La creencia en la igualdad humana, de una común especie humana que fue desarrollada por los jurisconsultos rompió de modo tajante con la mezcla de valores que había predominado en la Ciudad-Estado. Para Cicerón como para Platón, fundar o gobernar estados es la tarea en la que el héroe humano se muestra más divino, y una vida de dedicación a la política es el remate de la felicidad humana.

Séneca reflejaba la opinión romana de los primeros días del imperio, dice "Roma ha caído en la senilidad, hay corrupción por todas partes y el despotismo es inevitable. El problema no es el de si debe haber un gobierno absoluto, sino el de quién deba ser el déspota. Aún la dependencia de un déspota es preferible a depender del pueblo, ya que la masa de hombres es

la independencia de la Iglesia y el Estado entrañaba la mutua ayuda entre ambos, ya que los dos eran instrumentos divinamente designados para el gobierno de la vida humana en este mundo y en el venidero.

Por lo tanto, lo más difícil era demostrar que la iglesia y el Estado no eran realmente independientes, ya que en el período en que la iglesia fue oficial, esta tenía que apoyarse en el emperador, y en época posterior su mayor poder podía amenazar la autonomía de la autoridad secular.

La posición cristiana implica dos clases de deberes, espirituales y seculares, que aunque a veces parecían opuestos, en última instancia no eran irreconciliables.

#### SAN AGUSTIN.

Es uno de los grandes pensadores de comienzos del siglo V, su idea más característica es la concepción de una comunidad cristiana, "junto con una filosofía de la historia que presenta a la República como la culminación del desarrollo espiritual del hombre".

Su gran libro, "La Ciudad de Dios", fue escrito para defender al cristianismo contra la acusación pagana de que aquél era el responsable de la decadencia del poder de Roma. Volvía a la idea antigua de que el hombre es ciudadano de dos ciudades, la ciudad de su nacimiento y la ciudad de Dios. La naturaleza humana es doble: el hombre es espíritu y cuerpo y por lo tanto es a la vez ciudadano de este mundo y de la ciudad celestial. En el hombre

hay dos tipos de intereses, por un lado los intereses terrenos centrados alrededor del cuerpo, y por otros los intereses ultraterrenos que pertenecen específicamente al alma, y señala que la vida humana estará siempre dominada por la lucha entre las dos sociedades.

Y así San Agustín piensa que todos los reinos meramente terrenos tienen que desaparecer ya que el poder material es por naturaleza mudable e inestable; se basa en aquellos aspectos de la naturaleza humana que producen necesariamente la guerra y la sed de dominación, interpretando de esta manera la caída de Roma.

Creía también que el pecado había hecho necesario el empleo de la fuerza por los gobiernos y que este empleo era el remedio divinamente ordenado de los pecados. En consecuencia no consideraba a sus dos ciudades como visiblemente separadas, sino que en la vida terranal las dos ciudades se encuentran mezcladas, para no separarse sino en el "juicio final".

Uno de los aspectos más influyentes de su pensamiento ha sido la realidad y la fuerza que dio a la concepción de la Iglesia como Institución organizada. La Historia de la Iglesia era para San Agustín "La marcha de Dios sobre la tierra". La especie humana es sin duda una sola familia, pero su destino final no se alcanza en la tierra sino en el cielo, ya que "la vida humana es el teatro de una lucha cósmica entre la bondad de Dios y la maldad de los espíritus rebeldes".

Piensa que el Estado tiene que ser cristiano, servir a una comunidad y a una vida en que los intereses espirituales se encuentren indiscutiblemente por encima de todos los demás y contribuir a la salvación humana manteniendo la pureza de la fe.

Señala que después del advenimiento del cristianismo, ningún Estado puede ser justo, a menos que sea también cristiano, ya que su finalidad es realizar la justicia y el derecho.

San Agustín subraya la autonomía de la Iglesia en cuestiones espirituales y la concepción del gobierno compartido por dos órdenes: el real y el clerical. Tal posición implicaba no sólo la independencia de la Iglesia, sino también la del gobierno secular mientras éste actuase dentro de su jurisdicción propia.

San Agustín piensa que no sólo es de Dios el poder del gobernante, sino que no hay nadie, salvo Dios, superior al emperador. Los actos del gobernante están en último término, entre Dios y su conciencia. Dividía la lealtad y la obediencia de los hombres entre dos ideales y dos gobiernos.

#### SANTO TOMAS.

Santo Tomás describía la sociedad como un cambio mutuo de servicios encaminado a "la vida buena", a la que contribuyen diversas aportaciones, como el campesino y el artesano proporcionando bienes materiales, el sacerdote con las oraciones y las prácticas religiosas y cada clase realizando

el trabajo que les es propio. El bien común exige que tal sistema tenga una parte dirigente, del mismo modo que el alma rige al cuerpo o cualquier naturaleza superior a la inferior. El gobernante está justificado en todo lo que hace solamente porque contribuye al bien común. En términos generales es primordial dirigir la acción de todas las clases de tal modo que los hombres puedan vivir una vida feliz y virtuosa, que es el verdadero fin del hombre en la sociedad. La finalidad moral del gobierno es primordial e implica que la autoridad debe estar limitada y que debe ejercerse de acuerdo con la ley. El interés de Santo Tomás radicaba esencialmente en las limitaciones morales impuestas a los gobernantes. Considera a la monarquía como la mejor forma de gobierno y sostiene que el poder del monarca debe ser limitado; aunque no explica qué es lo que entiende por limitación.

En la clasificación cuádruple que de las leyes hace Santo Tomás, sólo una de las cuatro categorías es humana. Sus cuatro clases de ley son cuatro formas de razón que se manifiestan en cuatro niveles distintos de la realidad de la realidad cósmica, pero que constituyen una sola razón en todos ellos; estas leyes son: la ley eterna, la ley natural, la ley divina y la ley humana.

En cuanto a la ley humana aplica los principios superiores de orden que prevalecen en todo el universo. Como la racionalidad del hombre empieza la sociabilidad, la ley establece una pauta para el bien general y no para

ventajas de un individuo o de una determinada clase. Por este motivo, la ley tiene tras sí una autoridad general y no una voluntad individual, es producto de todo el pueblo que actúa para bien de todos sus miembros, ya sea mediante la legislación, la costumbre o tiene la sanción de una persona pública a la que se ha delegado el cuidado de la comunidad. La justificación de la regulación humana y de la coacción, mediante la cual se hace efectiva, está siempre para Santo Tomás, en la naturaleza de los seres humanos: el poder no hace sino dar fuerza a lo que en sí es razonable y justo.

#### MAQUIAVELO.

Maquiavelo escribe casi únicamente, según nos dice Sabine (obra citada), acerca de la mecánica del gobierno, de los medios con los que se puede fortalecer el Estado, de las políticas susceptibles de aumentar su poder y de los errores que llevan a su decadencia o ruina.

Para él el gobierno se funda en realidad en la debilidad e insuficiencia del individuo que es incapaz de protegerse contra la agresión de otros individuos a menos que tenga el apoyo del poder del Estado.

Es importante mencionar a Maquiavelo porque él defiende con sincero entusiasmo el régimen de la Ciudad-Estado, donde hubiera la necesaria división del trabajo que dejara tiempo a la conquista, y porque él propugna la supremacía del legislador dentro de la sociedad; un estado afortunado tiene

que ser fundado por un solo hombre y las leyes y el gobierno por él creados determinan el carácter nacional de su pueblo, expresa el inmortal autor de "El Príncipe".

BODINO.

"En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano legislativo" (99).

Bodino precisa en primer lugar los fines del Estado y luego el de la familia, no tiene una teoría clara •según se aprecia en su exposición• sobre el fin del Estado, así lo define como "el gobierno de varias familias y de lo que les es común con potestad soberana".

Luego señala que "la república, bien ordenada tiene que tener en alguna parte una fuente indivisible de autoridad", pues "no hay formas de Estado aunque hay formas de gobierno".

Para Juan Bodino "La Revolución es un desplazamiento de la soberanía ya que por mucho que cambien las leyes no se produce una revolución mientras la soberanía resida en el mismo sitio". (100).

•••••

(99) Juan Bodino. Los seis libros de la República. Libro I, citado por •••Felipe Tena Ramírez. (Op. cit. p. 192.)

(100) Juan Bodino. Los seis libros de la República, citado por George H. Sabine en "Historia de la Teoría Política". Fondo de Cultura Económica. Trad. Vicente Herrero. México 1965.



## JOHN LOCKE.

Locke publicó, en el año de 1690 su "ensayo sobre el gobierno civil", donde apoya los ideales de la revolución de 1688, divide el Estado en tres poderes: legislativo, ejecutivo y confederativo, ejercidos por distintas personas y "al menos dos de ellos deben hallarse separados"; sostiene que toda sociedad de acuerdo con el Jus Naturale, está constituida por tres poderes distintos y que son de los que hemos ya hablado.

Para la fragilidad humana dice Locke, la tentación de abusar del poder sería grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.

Sus tesis abogan por la separación orgánica del Estado, para proteger la libertad del individuo, siguiendo así los lineamientos del Jus Naturalismo clásico del que hizo un instrumento para evitar la autocracia y el despotismo.

Para Locke, el legislativo es el poder que dicta las normas generales; el ejecutivo, es el que las realiza mediante la ejecución, y el confederativo

tivo es el que se ocupa de los asuntos exteriores y de la seguridad. Los dos últimos pertenecen al rey; el legislativo lo desempeña "el rey en parlamento".

Gran educador de su tiempo, John Locke dejó a la posteridad una gran lección: señala la pauta para que existiendo un recíproco respeto entre cada uno de los poderes que conforman la corporación política, sin demérito de la necesaria coordinación funcional, se salvaguarden las instituciones públicas y al través de su novedoso concepto, se evite el poder arbitrario de los gobernantes en perjuicio de la libertad de sus gobernados.

#### EMMANUEL KANT.

Este célebre filósofo que con tanta claridad advirtiera el dualismo lógico entre el "deber ser" y el "ser", sostiene que "los tres poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido" (101).

#### JUAN JACOBO ROUSSEAU.

Asienta "la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el "ministro" del legislador, "un cuerpo intermediario", colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél" (102).

• • • • •  
(101) Citado por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 209.

(102) Citado por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 209.

## MONTESQUIEU.

Charles Louis de Secondat, Barón de la Bréde et de Montesquieu, en su famoso libro "El Espíritu de las Leyes", donde atribuyó la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a la existencia de frenos y contrapeso entre esos poderes, estableció su doctrina como dogma del constitucionalismo liberal. Convierte la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una Constitución. Sin embargo, no contempla en realidad una separación absoluta entre los tres poderes: el Legislativo debía reunirse cuando lo convocase el Ejecutivo; éste conserva un veto sobre la legislación; el poder Legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios. La separación de poderes tal como la describió Montesquieu, se entrecruzaba con un principio contradictorio, el mayor poder del Legislativo, que en realidad hacía de ella un dogma que tenía el suplemento de un privilegio, no definido, de crear excepciones.

✧ La fórmula jurídica expuesta por Montesquieu, ha sido seguida por la mayoría o casi la totalidad de las cartas fundamentales del mundo y especialmente en la Constitución de los Estados Unidos de América, donde se advierte que el modelo y el punto de partida están constituidos por las ideas de este eminente escritor del siglo XVIII. Sus propósitos, al igual que los de John Locke, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado al

través de una separación de trabajo y organización equilibrada de sus labores propias, tuvieron como meta asegurar la libertad del individuo considerada por Montesquieu como imposible en un régimen político en el que dominara un solo órgano estatal, ya fuera individual o colectivo, de tal suerte que la división de poderes "llegó a ser, y siéndolo continúa hasta ahora, la principal limitación interna del poder público, que halla su complemento en la limitación interna de las garantías individuales" (103)\*

Para Montesquieu limitar el poder estatal es garantizar la libertad individual; así, afirmó categóricamente que "la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro... Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en una misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza; porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente" (104).

"Si no está separado el poder legislativo del ejecutivo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos. Todo se habría perdido si el mismo hombre o corporación ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el

• • • • •

(103) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. P.194.

(104) Montesquieu. "El Espíritu de las Leyes". T. I. Libro XI. Cap. VI Págs. 227, 228. Madrid, 1906.

de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares" y luego enfatizó el aspecto fundamental de su teoría, cuando preconizó: "Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder" (105), sin dar a entender con esto la idea de obstaculización, pues después anota: "Cuando los tres poderes son distintos, se neutralizan produciendo inacción, pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas han de verse forzados a ir en concierto".

Como este sistema tendía a garantizar la limitación del poder público, proponiendo que ninguno de los tres titulares de los poderes del Estado poseyera preponderancia alguna sobre los otros dos, tiene una gran aceptación debido principalmente a que la monarquía absolutista imperante en Europa empezaba a declinar y a aproximarse, cada vez más, a su total destrucción.

En su obra "Historia de la Teoría Política", George H. Sabine señala que "la monarquía absoluta francesa del siglo XVIII •el reinado de los tres Luises• se caracterizó por la concentración del poder en la voluntad omnímoda del monarca: todo el poder estaba concentrado en sus manos", el Estado absoluto no se funda en la división de poderes.

Contra esta fuerza ilimitada •el ideal de Montesquieu• fue el impacto de las instituciones revolucionarias francesas. La asamblea constituyente

• • • • •

(105) Montesquieu. Op. Cit. T. I. Libro XI. Cap. IV y VI.

te de 1789, fijó los principios que destruyeron la omnipotencia de los monarcas absolutos, estableciendo en el artículo 16 de la Declaración de Derechos, que: "Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada en la separación de poderes, no tiene Constitución".

X La supremacía de la ley que sustentó Coke, apunta Tena Ramírez, dio luz poco después al absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Cromwell, por lo que fue necesario establecer un armónico equilibrio entre "El poder que hace la ley y el poder que la ejecuta". Cromwell buscó esto en su "Instrumento de Gobierno", estatuto que inspiró a Locke su teoría de la división de poderes, que años después Montesquieu desarrolló en Inglaterra. X

Montesquieu -si bien maneja las ideas que ya había expuesto Locke- aclara los conceptos de su inspirador; así afirma que la facultad de hacer la paz o la guerra, enviar o recibir embajadas, establecer la seguridad pública y precaver las invasiones, es atribución del poder ejecutivo, y que la facultad de castigar los delitos y juzgar los conflictos entre particulares pertenece al poder judicial, no al poder federativo de que hablaba Locke. Dice el ya citado constitucionalista Tena Ramírez que estas ideas ofrecen un panorama distinto a las que había manejado el escritor inglés, más son muy parecidas a las tesis Aristotélicas. Montesquieu ha sido censurado por los tratadistas que le niegan el derecho de ser el autor del principio de la división de poderes,

pues afirman que Aristóteles y Locke son los padres de la teoría. Sin embargo, es fácil hacer notar que uno y otro sólo apreciaron la diferente forma de la acción estatal en función de que, primero crea el derecho y después lo aplica, pero nunca tuvieron la idea práctica que tuvo Montesquieu de enarbolar la separación de poderes para proteger los derechos públicos subjetivos.✕

Al abordar este problema el Licenciado Miguel Lanz Duret, dice que la separación entre los poderes y la falta de cooperación y asociación entre los mismos que concibió Montesquieu, hace que esta doctrina sea rechazada y que aún dentro de las Constituciones actuales haya sido profundamente modificada introduciéndole variadas y múltiples excepciones, como ha sucedido en la Constitución vigente en nuestro país. Dice igualmente Lanz Duret, que no puede ya aceptarse la existencia de tres poderes distintos independientes y de la misma categoría a pesar de que el fin sea garantizar la libertad del hombre por medio del control o la oposición de un poder contra otro para preservar incólume la esfera de los derechos ciudadanos; porque aún por encima de esa tan alta finalidad, predomina hoy un principio que constituye la cristalización de un ideal técnico político en función del Estado moderno, el principio de la unidad estatal que resulta de la combinación de autoridades y competencias de cada una de ellas, organizadas de tal modo que el Estado se manifieste como una sola voluntad; apoya sus razonamientos en

la opinión de Carré de Malberg, quien dijo "desde el punto de vista teórico, la separación de poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del poder. En efecto, el poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una, es preciso, por lo tanto que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad estatal correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples organismos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el poder legislativo y el ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría de allí no solamente la desunión o la independencia, sino la desaparición de los poderes; en tal sistema de separación absoluta, el ejecutivo y el legislativo puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán fatalmente encaminados a entrar en lucha y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenerare en un poder excesivo, así puede decirse que la separación completa de poderes conduce al despotismo.

Resulta fundada esta cita, pues en efecto Montesquieu, al separar los poderes realiza una división y asigna a cada poder una función determinada, que lo hace diferir de aquéllas que constituyen su atribución específica.



Si la separación de funciones en el sentido que la manejó el barón de la Brède, es inaplicable, su teoría sobre la igualdad de los órganos estatales y su completa independencia está también equivocada, así en un interesante tratado de Derecho Constitucional el Licenciado Serafín Ortiz Ramírez explica "el error de este concepto es precisamente haber creído posible regular el juego de los poderes públicos por medio de una separación mecánica y en cierto modo matemática; como si los problemas de organización del Estado fueran susceptibles de resolverse mediante procedimientos de tal rigorismo y precisión. Cuando más el poder judicial, puede hasta cierto punto tener alguna independencia con respecto a los demás poderes porque es el llamado a ejercer un poder de árbitro que no puede llevar a cabo sin actual con plena libertad".

LEON DUGUIT.

Este destacado jurista francés advirtió "teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado" (106).

• • • • •

(106) Citado por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 209.

WOODROW WILSON.

En el derecho norteamericano, Wilson clama contra la pulverización del poder que "realiza la constitución de los Estados Unidos, pues... el objeto de la convención de 1787 parece haber sido simplemente realizar este funesto error •la separación de poderes•. La teoría literaria de los frenos y de los contrapesos es simplemente una exposición exacta de lo que han ensayado hacer los autores de nuestra Constitución y estos frenos y contrapesos han resultado nocivos, en la medida en que se ha pretendido aplicar en la realidad" (107)

MAURICE DUVERGER. (108).

Duverger nos señala dos fórmulas para la separación de poderes: Primero. • Funcional: cada órgano del Estado está especializado en una función, lo más frecuente es que las asambleas se vean atribuir la función legislativa y el ejecutivo la función ejecutiva. Cada órgano no realiza más que las atribuciones de su función; el legislativo, las leyes; el ejecutivo no hace más que actos jurídicos individuales o actos materiales.

Segundo. • La Independencia Orgánica. • Es preciso, además que cada órgano del Estado sea absolutamente independiente de los demás, lo cual postula la ausencia de todos los medios de acción recíproca entre las asambleas y el ejecutivo que hemos descrito. El órgano legislativo no debe

• • • • •

(107) Citado por Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 210.

(108) "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Pág. 184.

disponer de ninguna prerrogativa en relación con el ejecutivo; no habrá ni participación en el nombramiento de los Ministros, ni cuestiones de responsabilidad política, es decir, entre los dos órganos especializados en sus respectivas funciones hay un aislamiento completo.

Sin embargo, generalmente se advierte una cierta invasión de los diferentes órganos sobre sus funciones recíprocas, el legislativo participa en la función ejecutiva en materia presupuestaria y diplomática; el ejecutivo interviene en la función legislativa por medio del poder reglamentario, es decir, el poder de hacer actos de alcance general e impersonal para completar y precisar las leyes hechas por el órgano legislativo. Sería preciso distinguir dos categorías entre las leyes, en el sentido material, o sea entre los actos de alcance general e impersonal: las leyes propiamente dichas, o leyes en el sentido orgánico obra del legislativo y los reglamentos hechos por el órgano ejecutivo para completar las primeras.

En algunas ocasiones aparecen ciertos medios de acción recíproca de los órganos, que constituyen otras tantas violaciones de su independencia. Es preciso poner aparte la acción de un órgano sobre otro por el ejercicio de su propia misión; por una ley, la asamblea puede orientar la autoridad del ejecutivo; por un acto de alcance individual o un acto material, el Ejecutivo puede influir sobre la asamblea, no hay una verdadera restricción de la independencia de los órganos, no hay una verdadera restricción de la independencia de los órganos, la cual no se encuentra disminuida más que en el

supuesto de que cada uno de ellos se encuentre investido de medios estructurales que le permitan actuar sobre el otro.

Tales medios se dan claramente en un régimen de separación de poderes, sin embargo se encuentra a veces el procedimiento de lo que Duverger ha llamado el "impeachment" o veto suspensivo, de manera que exista una cierta iniciativa legal en provecho del ejecutivo: entonces se trata de un régimen intermedio entre la separación de poderes y la colaboración de poderes.

En la América Latina «dice Duverger», el régimen presidencial tiende a deformarse: el Presidente domina el parlamento, llegando así a una semidictadura.

La mayor parte de los países de América Latina, tiene un Presidente elegido por el pueblo, un Congreso formado por dos Cámaras y un Tribunal Supremo de Justicia; tienen igualmente una estructura federal.

Sin embargo, la preponderancia del Presidente constituye un rasgo fundamental. Las constituciones afirman expresamente tal preponderancia, y aunque no lo confiesen, el hecho existe. La separación de los poderes tiende a la subordinación del Legislativo al Ejecutivo. El Congreso vota las leyes, pero soporta más o menos profundamente la influencia del Presidente; en los casos extremos se encuentra pura y simplemente entre sus manos.

Se ha atribuido a que el Presidente en ciertos casos tiene el apoyo

del ejército, pero esta explicación no es suficiente. También puede invocarse la debilidad de los partidos que da el papel esencial de la vida política a las personalidades. De igual manera la importancia del "patronaje" que asegura al Presidente en el poder una gran influencia. Sin embargo, hay un hecho de importancia capital: la opinión pública de la América Latina es tá acostumbrada a esa preeminencia de un solo hombre. El elector vota por un individuo y no por una doctrina o por un partido, y ese voto personal toma toda su significación en la elección presidencial. Toda la tradición po lítica ha pasado a las costumbres y esas mismas costumbres son las que constituyen hoy en día el fundamento esencial de la supremacía presidencial.

La preeminencia del Presidente no hace necesariamente de él un dictador.

Por otra parte, en muchas de las Constituciones hay un contrapeso al gran poder del Presidente: es el principio de la no reelección inmediata. El Presidente tiene inmensos poderes, pero durante un breve período, en general seis años. De hecho la no reelección es una barrera eficaz.

Las elecciones generalmente no tienen la regularidad y sinceridad que tienen en los países de vieja democracia. El hecho de que el Partido en el poder obtenga casi siempre la mayoría es un hecho típico. Por otra par te el analfabetismo de una gran parte de la población y su apatía política hacen difícil la aplicación de un auténtico escrutinio.

Pero en la actualidad se está produciendo una profunda evolución, la aparición de una clase obrera y de una clase media, junto con el desarrollo de las ciudades, hace que lleguen a ser más reales las elecciones al acrecentarse la conciencia política y al hacerse más difíciles los fraudes. Las elecciones son aún poco sinceras en los países de preponderancia agraria y en las regiones rurales; pero lo son más en las ciudades y en los países en vías de industrialización.

La democracia en América Latina es en cierto aspecto difícil llevarla a cabo. El sostén popular es con frecuencia dado a hombres que actúan como dictadores o semidictadores y que son sostenidos por las masas a causa de las satisfacciones sociales que se les concede. La distinción de la democracia formal y de la democracia real guarda todo su valor; es difícil hacer funcionar una democracia auténtica cuando las condiciones básicas de la democracia no se encuentran reunidas. ✓

## B I B L I O G R A F I A .

Aristóteles. - "Política". - Ediciones Universitarias. - México, 1965.

Tena Ramírez, Felipe. - "Derecho Constitucional Mexicano". - Edit. - Porrúa. - México, 1963.

Sabine, George H. - "Historia de la Teoría Política". - F.C.E. México, 1965.

Montesquieu, Carlos de Second, Barón de la Brède y de. - "El Espíritu de las Leyes". - Edit. Grijalvo. - México, 1960.

Duverger, Maurice. - "Las Instituciones Políticas y el Derecho Constitucional". - Edit. F.C.E. - México, 1970.

## CAPITULO V

FUNDAMENTACION SOCIOLOGICA DE LA DIVISION  
DE PODERES • FUNDAMENTACION JURIDICA •  
FUNCION DEL ESTADO MODERNO A LA LUZ DE  
LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES . •





## FUNDAMENTACION SOCIOLOGICA DE LA DIVISION DE PODERES.

La división de poderes establece una relación de fuerzas jurídicas, unas frente a otras, que se limitan entre ellas mismas, no tolerando los abusos de los poderes estatales y estableciendo un equilibrio social que al garantizar la libertad del individuo propicia la estabilidad social y política de una nación.

La teoría hace más apto el órgano estatal para su propia función y con ello contribuye a mejorar el ejercicio de las actividades que constituyen la finalidad estatal.

Estableceremos un fundamento sociológico de la división, señalando que en ella se trata de establecer un mecanismo que permita un control del poder, que limite la fuerza política asegurando la libertad individual, mediante instrumentos institucionales que desechen las autodecisiones, siempre alejadas de las ansias colectivas y por ello abominables del absolutismo.

## CRITICA DE LA DIVISION DE PODERES.

En el desarrollo de este punto seguiremos el método que utiliza el Licenciado Atanasio Reyes Márques en un interesante artículo sobre la división de poderes, publicado en el número 3, de la revista jurídica veracruzana, órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, pues

el sistema trazado por el mencionado jurista resulta apropiado para realizar el análisis científico de este interesante aspecto jurídico.

La división de poderes da lugar al nacimiento del principio de legalidad, el conocimiento claro y cierto de la misma nos pone en condiciones de solucionar los problemas originados por el abuso del poder; los efectos o consecuencias de un acto público rebasan no pocas veces el ámbito propio del órgano que ha tomado la decisión, así nos encontramos que un poder decide un negocio que le debería corresponder a varios de los poderes. El Licenciado Jorge Olivera Toro (109), hablando acerca del principio de legalidad establece que éste se apoya en la división de poderes, aceptando en que con ella se evita la tiranía; considera que la división de poderes puede aceptarse como un postulado político y como un principio de organización y división del trabajo, así señala "en el Estado moderno... la particularización de poderes, es la regla, para tal especificación existe un ámbito de flexibilidad, ya que no debe ser interpretada como una separación absoluta y mecánica. Se trata siempre de órganos de una misma entidad y de partes de un único conjunto; es por lo tanto, un principio de especificación de órganos y funciones en sustancia de división del trabajo, pero es también por lo mismo, principio de coordinación, porque es de superior jerarquía al principio de especificación el de la unidad y organización del Estado".

• • • • •

(109) Jorge Olivera Toro. "Manual de Derecho Administrativo" 2a. Edición. • • • México, Porrúa, 1967. Pág. 101.

La teoría organizista nos asegura que los funcionarios y los organismos están destinados a realizar el bien público temporal, finalidad esencial del Estado, comprueba que todos los llamados poderes convergen en único centro.

La teoría pura del derecho ideada y expuesta magníficamente por Kelsen establece que siendo el Estado personificación del derecho, toda función del Estado es de creación jurídica. El acto de jurisdicción y administración es por lo tanto de producción del derecho como el acto legislativo, uno y otro no son sino dos etapas diferentes del proceso de creación jurídica, manifestándose la unidad, en virtud de que los mismos se realizan con necesaria subordinación a la etapa superior o anterior (110)

"Visto que conforme a la teoría pura del derecho no es posible fundamentar la división de poderes, sorprendidos por otra parte por la permanencia y posibilidad que se ha mantenido hasta nuestros días, es posible establecer como explicación al fenómeno, que existe en la división de poderes amalgamada, una tendencia teórica y una tendencia política, puesta aquélla de manifiesto cuando se asegura que el poder del Estado es unitario e indivisible, y ésta, cuando se asegura que el mismo se compone de tres poderes coordinados, con la idea oculta de allanar el camino por medio de la teoría, a una distribución técnica de los tres poderes o funciones entre órganos aislados unos de otros y jurídicamente independientes; oscureciendo

• • • • •

(110) Atanasio Reyes Márques. Op. Cit. Pág. 26.

por esta causa, la idea de necesaria subordinación de la jurisdicción y la administración a la legislación, equiparándolas unas a otras, para evitar que la legislación ejerza alguna influencia sobre la jurisdicción y la administración, separando la legislación, y la ejecución impide que aquélla pudiese anular en alguna forma a ésta por ilegal. Además de separar dentro de la ejecución a la jurisdicción y la administración por las mismas razones. El error de la división de poderes consiste en afirmar una independencia lógica de la legislación respecto de la ejecución, siendo que sólo existe una independencia técnica de los mismos" (111).

Todo lo anterior «dice Kelsen» desecha cualquier postura científica de la división de poderes, ya que no existen criterios racionales y universales que la fundamenten.

#### FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA DIVISION DE PODERES.

La Constitución Política de 1917, consagra la división de los tres poderes, señalando en su artículo 49 que ellos serán: el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; no establece una separación rígida de los mismos, ya que crea un sistema de cooperación con la flexibilidad necesaria de permitir la colaboración de los poderes en la realización de un mismo acto jurídico: bien que para la validez de un mismo acto se necesite la participa-

• • • • •

(111) Hans Kelsen. "Teoría General del Estado" Trad. Luis Legaz Lacambra. México. Ed. Nal, 1959. Pág. 229.

ción de los poderes como en el caso de la celebración de tratados internacionales o del nombramiento de magistrados y ministros del Poder Judicial; bien otorgando a uno de los poderes facultades que no son particulares de su atribución, sino de alguno de los otros dos, como en el caso de la facultad judicial que tiene el Senado de la República para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero.

En nuestra ordenación jurídica la competencia se distribuye; el poder supremo del Estado radica en la Constitución, "es ella la que dá participación a los diferentes entes materiales o personales u órganos del Estado de la función pública, teniendo una finalidad eminentemente política, la de hacer participar al Pueblo en la creación del derecho, proporcionando la posibilidad de su participación, por lo que no es la división mencionada un sistema científico, trayendo por consecuencia como resultado de la ambigüedad al definir o tratar de definir la esfera de competencia de cada uno de los órganos del Estado, cuándo y cómo se conoce cada uno de sus actos" (112).

#### FUNCION DEL ESTADO A LA LUZ DE LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

El Estado realiza sus funciones a través de los órganos que en conjunto forman el Gobierno; sabemos que para tal objeto, el primero ejerce su

• • • • •

(112) Atanasio Reyes Márques. Op. Cit. Pág. 28.

poder mediante el propio Gobierno puesto en frente de las fuerzas, coherentes e incoherentes, de la colectividad estatal, al representarlo como un conjunto de atribuciones que, vista desde otra perspectiva, vienen a constituir la actividad del Estado.

En realidad, la Constitución del Estado representa una concentración de Poder que originalmente pertenece y radica en los componentes del mismo; es decir, el Poder que originalmente se integra mediante el aglutinamiento de las fuerzas nacionales, consideradas en la forma más amplia, para constituir el Estado, nunca podrá ser ejercido por éste sino a través de los órganos tantas veces mencionados; o lo que es lo mismo, la existencia del Estado depende de su capacidad para ejercer el Poder que le han delegado sus elementos constituyentes. En tales condiciones, el Estado sólo lo queda integralmente formado, cuando es capaz de ejercer su función de Poder, o sea, cuando dispone del aparato necesario para tal objeto, el que está constituido por el Gobierno.

Por otra parte, el Poder que originalmente dimana de los componentes del Estado, transferido a éste y ejercido a través del Gobierno, de acuerdo con el extraordinario fenómeno por el cual la voluntad de la colectividad estatal delega su propio poder para estatuir un orden que, a contrario sensu, venga a obrar sobre la misma para regir sus actividades en términos de la norma, establece la dinámica del Estado y resume el proceso de funcionamiento del mismo.

La secuencia de dicho proceso es bastante sencilla y puede esquematizarse como sigue: El poder original de los constituyentes del Estado, coherente o incoherente, es sujeto a una transformación por la cual se convierte en poder coherente mediante la constitución del Estado; este Poder coherente, en términos de la transformación, representada por el orden jurídico, es revertido de nuevo hacia los componentes estatales pero ya transfigurado, con un nuevo contenido, en el que se ha incorporado la idea constitutiva fundamental del Estado.

De esta manera, al formarse el Estado, adquiere derechos o atribuciones para el ejercicio del Poder, que ejecuta en términos de sus funciones, las que genéricamente y por razones de homogeneidad, se dividen en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Es decir, cuando el Estado se encuentra ante sus componentes, en el ejercicio de su función, por la naturaleza de los fenómenos concomitantes a la práctica del Poder, tiene que legislar, administrar e impartir justicia, lo que necesariamente realiza a través de los órganos del Gobierno que para el presente caso se denominan Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Teoría de la División de Poderes, aparte de apoyarse en una razón derivada de la división del trabajo, tiene sustentación también en el equilibrio entre los mismos, que viene a garantizar una acción armónica mediante la cual se eviten conflictos entre el Poder Estatal, genéricamente



considerado, y el Poder original de los aludidos componentes.

El Licenciado Gabino Fraga (113), examina desde dos puntos de vista esta Teoría:

a) • Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado; punto de vista en que la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado entre grupos distintos e independiente unos de otros; estructurados en tal forma, que los elementos que los integran, guarden entre sí la unidad que les dá el carácter de poderes. Así, la Soberanía se ejerce por el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, guardando cada uno la unidad interna adecuada a su función específica y conservando relaciones mutuas de colaboración, y control recíprocos; y

b) • Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos; en que la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos, de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuida la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo la Administrativa; aunque en la vida práctica los poderes a veces realizan funciones de naturaleza diferente a la que estrictamente les corresponde.

Es por esta razón, que Fraga considera necesario clasificar las

• • • • •

(113) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". 10a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1963.

funciones del Estado en dos categorías:

a).• Desde el punto de vista formal, que obedece al órgano que las realiza, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad, corresponden, la función legislativa al órgano legislativo, y la Ejecutiva y Judicial a los otros dos órganos correspondientes;

b).• Desde el punto de vista material, o de la naturaleza intrínseca de la función, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, y que obedece a los caracteres que la Teoría Jurídica ha llegado a adjudicar a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el material respecto de las funciones del Estado, pero hay ocasiones en que no existe esa coincidencia; en tales casos ocurre que haya funciones legislativas realizadas por el Poder Ejecutivo o viceversa, etc.

Las funciones del Estado consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza, lo que lleva al citado autor a formular un estudio sobre los actos jurídicos y, específicamente, del acto administrativo que por la naturaleza de nuestro tema, no nos corresponde examinar.

Un análisis somero de las funciones estatales del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, nos permite enfocar algunos aspectos fundamentales de las mismas, como sigue:

1.• Función Legislativa.• La función legislativa comprende la ca-

tegoría de atribuciones que se refiere a la reglamentación de la actividad del Estado y de los particulares, mediante el establecimiento de las normas generales de Derecho.

Esta función, desde el punto de vista formal, representa la actividad del Estado realizada a través de los órganos que forman el Poder Legislativo.

En relación con la misma, Fraga, entre otras cosas, dice: "La Función Legislativa puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material en el que, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, sólo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley. La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de Derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico. El efecto de Derecho que produce la ley, es el que viene a darle su carácter distintivo, pues, como más arriba indicamos, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ello se origina".

El Estado en su función legislativa, construye y perfecciona el orden jurídico cuyos lineamientos generales se hayan establecidos en la norma fundamental, para resolver en términos de instrumentos jurídicos, la multiplicidad de relaciones que forman la actividad de los componentes del mismo.

2. • Función Jurisdiccional. • El mismo autor Fraga, sobre la Fun-

ción Jurisdiccional entre otras cosas dice: "La Función Judicial, como la Legislativa, puede analizarse desde dos puntos de vista: como función formal y como función material. Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que, normalmente dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el poder judicial. Como función considerada materialmente, algunos autores (Dugit) la denominan función jurisdiccional, por creer que la expresión "judicial" sólo evoca el órgano que la realiza, debiendo, por lo tanto, reservarla para cuando se haga alusión a su aspecto formal".

La Función Jurisdiccional, al dictar la sentencia judicial, interpreta a la ley y, por tal motivo, crea el derecho, por lo que debe considerarse como una función de orden jurídico.

Aunque a la Función Jurisdiccional se le entiende como de administración de Justicia y, por tal, se pretende confundirla con la Función Administrativa del Estado, en realidad presenta caracteres que la hacen distintiva, entre los cuales, el autor que venimos comentando, señala el del efecto jurídico que origina, cuando éste se examina por el motivo y el fin de la propia Función Jurisdiccional. Es en atención a lo anterior que el propio Fraga dice: "El Estado, por medio de las funciones Legislativa y Administrativa crea situaciones jurídicas que deben, dentro de la normalidad de la vida social, ser voluntariamente respetadas. Cuando ese respeto voluntario no

existe, cuando esas situaciones o los actos que las engendran son motivo de duda, de controversia o de violación, el Estado debe intervenir para evitar que los particulares lleguen a imponer por la fuerza su derecho, a hacerse justicia por su propia mano. La función que el Estado realiza al efectuar esa intervención, es precisamente, la Función Jurisdiccional. Así es que ésta supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de conflicto preexistente; supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal; o un estado de duda o error sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica...

Es decir, la Función Jurisdiccional representa a la acción que el Estado realiza para resolver los conflictos internos entre poderes, entre particulares, así como entre particulares y poderes; y en general, todos los que se refieren al orden jurídico, en términos de la legislación que lo integra y de acuerdo con los precedentes doctrinarios y la capacidad de los jueces para impartir justicia creando como se ha dicho antes, al mismo tiempo, el Derecho.

3. • Función Administrativa. • Esta función, de acuerdo con lo manifestado por Fraga, puede describirse como sigue:

"Creemos que con todos los elementos apuntados, podemos ya dar

un concepto completo de la Función Administrativa, diciendo que es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales...

Desde luego, con la Legislativa resalta la diferencia, pues por virtud de ésta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto Legislativo es... la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales.

De la Función Jurisdiccional se distingue la Administrativa porque en ésta no se recurre a la idea del motivo y fin, como sucede con la primera. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación de Derecho, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos..."

Sin embargo, aparte de la función administrativa descrita en la transcripción anterior, existe otra formada por los llamados actos de gobierno, comprendidos en un nuevo sistema jurídico cuyo fundamento principalmente es de carácter político.

De esta manera, el Poder Ejecutivo puede descomponerse, como lo afirma Fraga, en Poder Político y en Poder Administrativo.

Siguiendo al propio autor, especialmente por lo que atañe a la definición del poder político ya que la del administrativo quedó establecida en la transcripción precedente, se puede decir que comprende la realización de actos necesarios para garantizar la existencia del Estado, así como para impulsarlo y orientar su desarrollo coherente.

El Poder Ejecutivo, debe estar dotado de los recursos necesarios que le permitan resolver, casi simultáneamente a su presentación en la vida colectiva, todas las cuestiones que se refieran a la vida del Estado, derivadas de la expansión o contracción que sufra el mismo como consecuencia de la sinergia social y política a que se encuentra afecto.

Esta, que se manifiesta por una dinámica acentuada, no puede enmarcarse dentro de las funciones legislativas o jurisdiccional por razón misma de su movilidad en el espacio y en el tiempo, por lo que tiene que encausarse en una función especial que corresponde justamente a un aspecto de la administrativa que compete al Poder Ejecutivo. (114).

• • • • •

(114) Elda Nury Orozco Priego. El Estado y la Moderna Administración Pública y Privada. U.N.A.M. México, 1968.

## B I B L I O G R A F I A .

Olivera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo".-2da. Ed.-  
Edit. Porrúa.- México, 1967.

Reyes Márquez, Atanasio.- "La División de Poderes, su crítica y aplicación en el Gobierno Mexicano".- Revista Jurídica Veracruzana.- Jalapa, Ver., 1968.

Kelsen, Hans.-"Teoría General del Estado".-Ed. Nal.-México, 1959.

Fraga, Gabino.-"Derecho Administrativo".-10 ed.-Edit. Porrúa.-México, 1963.

Priego Orozco, Elda Nury.-"EL Estado y la Moderna Administración - Pública y Privada".-UNAM.-México, 1968.





## CAPITULO VI

### LA DIVISION DE PODERES EN LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE • MEXICO.

- a) • Morelos y el Decreto de Apatzingán.
- b) • El Acta Constitucional de la Federación de 1824.  
Las 7 Leyes Constitucionales de 1836. • Las bases  
orgánicas de 1843.
- c) • La Constitución de 1857 y sus modificaciones.

## LA DIVISION DE PODERES EN LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE MEXICO.

Para poder examinar las disposiciones constitucionales que consagran jurídicamente la vigencia del principio de la división de poderes en nuestro país, es necesario hacer previamente una breve relación histórica de antecedentes:

La revolución de independencia no sólo fue un movimiento popular para alcanzar la libertad y romper con un pasado colonial de ignominiosa esclavitud, sino también la búsqueda, "estudio y adopción de lo mejor de las doctrinas políticas existentes en el mundo para proteger al hombre frente al despotismo, la injusticia o la explotación, adaptándolas a las condiciones objetivas de nuestro medio" (115); uno de los principios adoptados en defensa de las libertades del hombre y como medida de establecer un correcto reparto de las funciones estatales, fue precisamente la división de poderes.

En el año de 1811, se formó una Junta de Gobierno en Zitácuaro, presidida por Don Ignacio López Rayón, dicha Junta pretendió desarrollar un proyecto constitucional que propugnaba el establecimiento de una monarquía, acatando la autoridad de Fernando VII; el genio de Morelos, gran caudillo de nuestro movimiento independentista, había vislumbrado la estructura de la venidera República, y así con un gran sentido práctico y una gran conciencia institucional, se sujeta a la legalidad, sacrificando de tal

• • • • •  
(115) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVII Legislatura. "Mexicano: Esta es tu Constitución". México, 1970.

modo su autoridad a la emanada del Congreso de Apatzingán convocado por él, Congreso del cual surgió nuestro primer Decreto Constitucional, terminado en el año de 1814. Este Decreto consta de dos partes: la primera eminentemente declarativa, donde se siente la influencia de las ideas de liberalismo francés; la segunda donde se observan disposiciones constitucionales concretas, declara como régimen de gobierno el centralista con división de poderes; así el artículo 11 del mencionado documento señala "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares" y el artículo 12 señala: "estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". Después organiza el ejecutivo de tal manera que esté representado por tres directores, que en forma alternativa ejerzan su autoridad durante un año, lo cual propicia cierta debilidad y falta de actividad eficaz de los asuntos administrativos. Esta carta organiza el poder judicial de acuerdo con la Constitución Española de Cádiz de 1812, al crear un tribunal de residencia.

Aunque la Constitución de Apatzingán no alcanzó plena vigencia, sí influyó en la evolución jurídica y política de la Nación.

Los primeros pasos del México independiente fueron de desconcierto; Iturbide formula de acuerdo con Guerrero los tratados de Córdoba, precedidos por el Plan de Iguala y que vienen a ser los antecedentes de la • •

consumación de la Independencia. En ambos documentos se hacía un llamado a Fernando VII, propiciando de esta manera una monarquía constitucional, se establece una Junta Gubernativa o regencia compuesta de tres personas, y se establece que el Poder Legislativo convocaría a un Congreso para que expidiera la nueva Constitución.

Convocado el Congreso de referencia proclamó Emperador a Agustín de Iturbide, a pesar de que éste, notoriamente impopular y obnubilado por sus deseos de grandeza, había ejercido todo tipo de presiones para establecer el Imperio. Para el célebre constitucionalista Emilio Rabasa, este es el pecado original de nuestra vida política, es decir el no haberse sometido a la autoridad de la asamblea para organizarnos en un orden constitucional.

Después Santa Ana aprovecha la agitación que se creó cuando citado Congreso fue disuelto por quien se creía Emperador, encabeza una revuelta y hace que en el año de 1823 el efímero Imperio de Agustín de Iturbide se convierta en una negra hoja de la Historia de México.

En el mismo año de 1823 se restablece el funcionamiento del Congreso Constituyente, quien convocó a elecciones para formar un nuevo Congreso, mismo que tendría por objeto la expedición de un ordenamiento constitucional. A fines del mismo año comienza sus trabajos este nuevo Congreso que apremiado por los acontecimientos da como fruto el Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 establece como forma de organización política la República Federal, adopta el principio de la división de poderes; no establece ninguna regla sobre la organización del Poder Ejecutivo, respecto del Legislativo, fija el bicameralismo, crea la Suprema Corte, en la que deposita el ejercicio del Poder Judicial y hace unas ligeras referencias a los derechos individuales.

En el mes de octubre de 1824, se expide la Constitución: esta carta Magna reconoce igualmente como sistema de Gobierno al republicano y federal, con bases electivas, consigna la división de poderes, el Ejecutivo es depositado en un solo individuo que nombran las legislaturas de los Estados, el Legislativo se compone de dos Cámaras y, el Judicial se deposita en la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La Constitución sufre una serie de reformas que son el resultado de un estado político de intranquilidad ocasionado por las constantes pugnas de los grupos representantes de las tendencias políticas que hicieron su aparición en aquella época.

En el año de 1836 se dá al país una nueva Constitución denominada las Siete Leyes Constitucionales, mismas que se inspiraron en el modelo español; su nombre deriva de su composición de siete capítulos que corresponden a otras tantas leyes; consigna la división de poderes, en este apar-

to debemos hacer una pausa para analizar el hecho de que aquí se crea un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador, órgano político creado ad hoc para proteger la constitucionalidad; hace una declaración de los derechos individuales, se refiere a la organización política interior y, al final, trata de las reformas que pueden sufrir las propias Leyes Constitucionales. Como forma de organización política se crea el Centralismo, es decir, se establece un estado unitario, de tal suerte que los que antes eran Estados de la Federación, se convierten en Departamentos que se gobiernan por una Junta Departamental, Institución ésta que tiene como facultad proponer al Centro una terna para que éste designe al Gobernador de cada Departamento; respecto del Poder Legislativo, se reconoce que el bicammarismo es la mejor forma de "garantizar que las Leyes serán producto de una meditada, reflexiva y prudente apreciación"; el Poder Judicial de la Nación se deposita en la Suprema Corte, en los Tribunales Superiores de los Departamentos, en los de Hacienda y en los Juzgados de Primera Instancia.

Las Siete Leyes Constitucionales estuvieron en vigor hasta el año de 1843, en que fueron sustituidas por las Bases Orgánicas; para tal objeto antes había sido disuelto el Congreso Constituyente convocado para que formulara una nueva Ley Fundamental y se nombró una Junta Legislativa, la que elaboró dichas Bases.

Las disposiciones fundamentales de esta Carta Magna consignan como hecho notorio la desaparición del Supremo Poder Conservador, sin diferir en lo sustancial de las demás disposiciones contenidas en su precedente Constitucional.

En el año de 1846 fue decretada la restauración de la Constitución de 1824 y con ella restablecido el federalismo como sistema de Gobierno. En 1847 fue promulgada el Acta de Reforma, que como hecho sobresaliente contiene el Juicio de Amparo, ideado por Crescencio María Rejón y sostenido y formulado magistralmente por Otero.

En 1853 el panorama político de México es nuevamente de inestabilidad y de constantes luchas entre las dos grandes fuerzas que aparecieron en el escenario de la Patria representando, una los más negros intereses de los explotadores y otra la idea luminosa de la democracia económica y la justicia social; conservadores unos y liberales otros, en lucha constante por establecer sus ideas y sus aspiraciones muestran a un México convulso en busca aún del destino grandioso a que siempre ha estado llamado.

Es en 1853 cuando se propicia el regreso de Santa Ana al país y se anticipa una reforma a la Constitución de 1824, haciendo crisis la situación en Ayutla en el año de 1854, cuando cumpliendo la promesa que se había formulado por los revolucionarios que siguieron a Don Juan Alvarez, se convoca a un Nuevo Congreso Constituyente; este Congreso inicia sus trabajos a -



a principios de 1856 para terminarlos al año siguiente.

Inspirados los constituyentes de 56 en las ideas liberalistas llevadas al Poder por la Revolución Francesa e iluminados por su ferviente deseo de transformar la realidad política y económica del país en el menor tiempo posible, al redactar la Constitución en ciertos aspectos llegaron a apartarse algo de la realidad, lo que para muchos tratadistas viene a ser "el espíritu romántico que prevaleció en la redacción de la Carta Magna de 1857".

Aunque inspirados en el liberalismo racionalista europeo, nuestro liberalismo no tuvo las características del del Viejo Continente, "entre nosotros se dio con peculiaridades propias del contexto sociopolítico del país. Salvo el grupo de radicales que negaba sistemáticamente a la divinidad, los liberales mexicanos del pasado siglo encontraron la fórmula para superar sus creencias religiosas de un sistema filosófico cuyo desarrollo último los hubiera conducido inevitablemente a abandonar aquéllas" (116). Así pues nos dice en un interesante artículo el Lic. Cuauhtémoc Santana, "aunque parezca contradictorio la mayor parte de aquellos pro-hombres, a pesar de su acendrado anticlericalismo, se declaraban sinceros creyentes".

De trascendencia vital para nuestro derecho constitucional, inde-

• • • • •

(116) Cuauhtémoc Santana. "Ponciano Arriaga el Constituyente de 1856-1857. Publicado en la Revista "Pensamiento Político". No. 6, Volumen 2. México, octubre de 1969.

pendientemente de la destacada participación de pensadores de la talla de Valentín Gómez Farías, Zarco, Vallarta, León Guzmán, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez, y toda aquella pléyade de brillantes de la Reforma, fue la forma en que quedó integrada la más importante de las comisiones, la de la Constitución: Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, Isidro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, Melchor Ocampo y José María Castillo Velasco. En esta comisión, para cuya presidencia fue elegido Arriaga, se encontraron criterios opuestos cuyas pugnas se iban a reflejar en el resultado del trabajo; puros con moderados chocaron a propósito de diversos temas y se vieron obligados a hacerse mutuas concesiones o a dejar sin estudio interesantes aspectos ante la imposibilidad de cualquier arreglo (117).

Después de cuatro meses y medio de labores, la comisión de Constitución dio término a su tarea; el dictamen de la misma fue leído por Arriaga en la Sesión del 16 de junio de 1856. En este documento Arriaga expone la médula de su filosofía política, misma que ya había impreso en la Carta Magna.

La Constitución de 57 consigna los derechos del hombre; respecto al régimen de Gobierno adopta la forma republicana federal con división de poderes, con lo que al fin da por terminada la polémica que existió entre los

• • • • •

{117} Octavio A. Hernández. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales. Curso de Amparo. México, Tierra de Libertad. U.N.A.M. México 1965-1967 y 1968.

partidarios del centralismo y los del federalismo; el Poder Legislativo se organiza en una sola Cámara, la de Diputados, esto trajo como consecuencia cierto debilitamiento del Poder Legislativo, que obligó a reformar la Constitución de 1873, donde se restableció el bicameralismo; el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte, dando al nombramiento de los Ministros una base electiva. Respecto al Juicio de Amparo amplía su función hacia el mantenimiento del equilibrio de las competencias entre los Poderes Federales y Estatales.

Después México padeció la férrea dictadura del tirano oaxaqueño en la cual, como aconteció bajo el mandato de Santa Ana, se violó el principio constitucional de la división de poderes, pues en tales circunstancias, casi siempre para el mal de la Nación, un hombre posee todo el poder del Estado.

Madero, cuyas ideas políticas tuvieron como esencial meta el restablecimiento de la democracia, calificó al Gobierno del General Díaz con estas lapidarias palabras: "Tanto el Poder Legislativo, como el Judicial es tán completamente supeditados al Ejecutivo; la división de Poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen en la Carta Magna" y contra esta dictadura se inició la revolución mexicana, porque como Francisco I. Madero, muchos mexicanos creían en la democracia.

## B I B L I O G R A F I A .

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión , XLVII Legislatura :  
"Mexicano: Esta es tu constitución".-México, 1970.

Santana, Cuauhtémoc.-"Ponciano Arriaga, el constituyente de 1856-57".-  
Rev. Pensamiento Político.- México, 1969.

Hernández, Octavio.- "La Constitución Política de los Estados Unidos -  
Mexicanos; la Lucha del pueblo Mexicano por sus derechos constituciona  
les; Curso de Amparo.-México, Tierra de Libertad.-UNAM.-México, --  
Conferencias dictadas en 1965, 1967 y 1968.



## CAPITULO VII

LA DIVISION DE PODERES EN LA CONSTITUCION DE  
1917 • EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL COMO  
LIMITACION INTERNA DEL PODER PUBLICO • EX-  
CEPCIONES AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODE-  
RES • LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES  
LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS  
AL EJECUTIVO.

La revolución más sangrienta de nuestra historia abrió el cauce constitucional del México moderno, dando como fruto magnífico la Constitución Política vigente.

La Constitución de 1917. — El Congreso Constituyente de 1917, trazó los caminos de una política nacional de bienestar social. Previó con toda claridad la necesidad de crear Instituciones Jurídicas y Administrativas destinadas a proteger, preservar la vida, la seguridad del hombre del pueblo y a permitirle el arribo a mejores niveles de existencia. Si bien se mira, la Constitución de 1917, en su conjunto, es un mandato de carácter humanista, ese es su sentido fundamental y su rumbo (118).

La Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas, porque la vida había superado algunos de sus principios básicos, y el Derecho debe normar la existencia real de los hombres. Así, con sagaz visión del presente y del futuro, fue surgiendo entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un Congreso Constituyente que reformara la Ley Suprema, y la pusiera acorde con el nuevo México que de la Revolución estaba surgiendo.

Venustiano Carranza tuvo el indudable acierto de comprender esa

• • • • •

(118) Luis Echeverría Álvarez. Discurso pronunciado en la Reunión Nacional de Estudio sobre los problemas de la salud, alimentación, asistencia y Seguridad Social. Pachuca, Hgo., 9 de mayo de 1970.

necesidad nacional, y el 14 de septiembre de 1916, expidió un Decreto en el que convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente y exponía los motivos de tal decisión.

La nueva Asamblea, que había de conocer y discutir el proyecto de reformas presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. En las primeras sesiones se aprobaron las credenciales de los diputados; el 10. de diciembre del propio año quedó instalado en Querétaro el Congreso y en esa fecha inició las labores que habían de concluir dos meses después, el 31 de enero de 1917. En ese breve tiempo se celebraron sesenta y siete sesiones; la última, declarada permanente, duró los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. En la Asamblea estuvieron representadas las tendencias políticas de la nación, ya que junto a los progresistas o radicales «Jara, Mújica, Monzón, Baca Calderón, Cándido Aguilar, Martínez de Escobar y tantos otros», a los que se debe en gran medida las grandes innovaciones constitucionales, estaban los moderados.

El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917, es, no una reforma a la de 1857 «aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales», sino una nueva ley, que dvidando los límites del Derecho



Constitucional clásico, y vigente entonces en el mundo, recogió en sus preceptos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó instituciones que los realizaran en la vida futura del país.

Los diputados constituyentes fueron hombres que sentían como propia la angustiosa vida de un pueblo que había luchado por alcanzar un existir más digno y más justo para todos. En general, los constituyentes eran jóvenes, algunos sin gran experiencia política, pero todas sus limitaciones las suplieron con su profunda visión de la realidad mexicana. Conocían, por haberlos vivido, los enormes problemas nacionales; contemplaban cómo el pueblo había generosamente sacrificado la paz con la ilusión de crear un México mejor, y con honradez y valentía interpretaron esa voluntad otorgando a la nación la Ley Suprema que establecía, al margen de la doctrina constitucional clásica, los derechos del trabajador y las bases de la reforma agraria.

La Constitución mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna, y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar, las garantías sociales, por el contrario, imponen a los gobernantes la

obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad (119).

La Constitución que nos rige no fue obra de un solo hombre. Debe a Venustiano Carranza el haber puesto la victoria que le otorgaron las armas, al servicio del Derecho y el permitir que libremente la Asamblea discutiera y modificara el proyecto que él suscribió.

Cumple rendir homenaje a los hombres que integraron el Congreso de Querétaro por la honradez y el valor con que supieron interpretar las necesidades del pueblo, sin sujetarse a convencionalismos, viendo sólo su pasado doloroso y el futuro, cuyas bases estaban ellos afirmando con fe apasionada.

En el fondo, la Constitución fue el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de miles de hombres anónimos, que generosamente vivieron los azares de una cruel guerra, con la esperanza de construir una patria mejor.

La Constitución de 1917 aborda el problema de la división de poderes. El artículo 49 establece la división del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, señalando que no podrán reunirse los expresados poderes en una sola persona o corporación, ni encomendarse el Legislativo a un solo individuo, salvo los casos

• • • • •

(119) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. XLVI Legislatura. "Los Derechos del Pueblo Mexicano" México, 1964.

de excepción previstos en los artículos 29 y 131 segundo párrafo, señalados en la Constitución General.

La adopción del principio de la división de Poderes y su fiel observancia aparta a los Estados de la posibilidad de caer en el absolutismo.

Por la división del Poder Público se suaviza y temple la autoridad sin menguarse por ello en lo más mínimo. Dirigida y arbitrada se convierte en racional y benéfica, derivando de ello el influjo de tal principio tan decisivo y su proclamación tan constante. Sin embargo, hay que convenir como ya lo hemos dicho que la división de Poderes, no entraña ni puede entrañar oposición o desvinculación entre los mismos, pues tales poderes son independientes. Toda vez que el Poder Público es realmente uno, aunque con distintas manifestaciones dentro de los prudentes límites que la Constitución misma indica.

El principio de la división de Poderes ha de entenderse como una colaboración entre los mismos y no como dislocación en su actividad, esto es, no separación de Poderes estatales sino unidad de Poder en el Estado, diferenciación y especialización de funciones, pero siempre coordinadas.

Aunque el artículo 49 establece la división tripartita de los Poderes, puede afirmarse que entre ellos no hay oposición o desvinculación sino funcionamiento coordinado y complementario, pues hay casos en que la validez y trascendencia de un acto queda sujeto a la participación de dos de esos poderes.

El precepto prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o corporación. Las únicas excepciones a esta regla son con- signadas por los artículos 29 y 131, párrafo segundo, que prevén el otor- gamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

En el año de 1938 a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, se agregó un párrafo al artículo que se explica en el que se dispuso que "en ningún otro caso •refiriéndose al previsto en el artículo 29• se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". Tal reforma, al decir de los tra- tadistas, derogó la jurisprudencia anacrónica que había venido sosteniendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma de 1951, incluyó como caso de excepción el previsto por el segundo párrafo del artículo 131, por lo que, a fin de establecer la congruencia con el 49, hubo necesidad de reformar éste también.

El artículo 49 se relaciona con todos los preceptos que se ocupan de la organización política del Estado Mexicano y, de manera especial con el 50, 80 y 94 que se refieren, respectivamente, a las personas o a los ór- ganos en los que se depositan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como con los artículos 73, 74, 76, 89 y 103, que fijan las atribuciones de cada Poder y el último la competencia de los Tribunales de la Federa- ción, para conocer de las controversias que pudieran suscitarse por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren la soberanía de los Estados o

leyes o actos de los de éstos que invadan la esfera de la Federación.

La disposición a que nos venimos refiriendo encuentra su antecedente inmediato en el artículo del mismo número del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que, inspirado en el 50 de la Ley Fundamental de 1857, la adicionó para prever las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión.

Venustiano Carranza en su mensaje dirigido al Constituyente de 1916 manifestaba lo siguiente: "Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del Poder Público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la Ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al Jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobase, sino al menos de que hiciese observación alguna", más adelante sigue diciendo el primer Jefe, "... la división de las ramas del Poder Público obedece, según antes expresé, a la idea funda-

mental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que no se le confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de se ñalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República" (120). Vemos cómo Carranza manifiesta el predomi nio patente del Poder Ejecutivo sobre los otros dos y la prerrogativa da- da a éste para legislar sobre cualquier tema; razón por la que se señala la necesidad de reglamentar las funciones de cada uno de los Poderes y la interrelación que debe haber entre los mismos.

Ya dentro del foro del Congreso Constituyente del 16, el Diputado Fajardo manifiesta que hay una contradicción entre lo que afirma la Comi- sión, respecto a que no se pueden depositar o reunir más de dos poderes en una sola persona o en un solo individuo o corporación, y el afirmar que el Legislativo puede reunirse o puede depositarse en el Ejecutivo cuando concurren las circunstancias especificadas en el artículo 29. El decía:

"Si pudiéramos concebir que el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reunie- ran sería tanto como sancionar en la Constitución la dictadura", posterior  
• • • • •

(120) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México, 1808-1967. México, D. F., 1967, págs. 747 y 758.

mente manifestaba que votaría en contra del artículo 49, "por establecer que el Poder Legislativo puede depositarse en el Ejecutivo aún en los casos extraordinarios del artículo 29" (121).

El Diputado Machorro Narváez contestó al Diputado Fajardo, diciendo que: "El señor Diputado Fajardo, que pensó venir a atacar el artículo 49, ha venido a atacar, en realidad al artículo 29 ya aprobado...", aclarando después que el artículo 49 no concede facultades nuevas, sino que lo único que hace es poner a salvo, lo dispuesto por el artículo 29, no habiendo por tanto inconveniente en aceptar el artículo tal como está en el proyecto, ..." las observaciones del señor Fajardo no tienen ya, realmente, fundamento; pudieron ser oportunas al discutirse el artículo 29; ahora no; está ya aprobado el sistema de reunión de poderes desde ayer o antier". (122).

Habiéndose considerado suficientemente discutido el proyecto, fue aprobado por ciento cuarenta y tres votos de la afirmativa contra trece de la negativa.

#### EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO DE LIMITACION INTERNA AL PODER PUBLICO (123).

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio,

.....

(121) Félix F. Palavicini. Historia de la Constitución de México.-México, 1950.

(122) Félix F. Palavicini. Op. cit., pág. 158.

(123) El Lic. Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales", divi-

en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Este enunciado sitúa a la teoría de la división de poderes como uno de los fundamentos del Estado Mexicano, en virtud de constituir tal división, la garantía de libertad política por lo que respecta a la estructuración interna del gobierno.

La garantía política y constitucional primera, para los efectos de la limitación del poder de los gobernantes, debe encontrarse en la separación de poderes, con el objeto de que se controlen, se limiten y se moderen recíprocamente, y no se concentren las funciones políticas del Estado en un solo órgano.

"Nuestra Constitución, dice el Lic. Lanz Duret como base fundamental del Gobierno, ha adoptado en el artículo 49, relacionado con los artículos 50, 80 y 115, la división de Poderes, es decir la separación de las funciones políticas del Estado entre órganos diversos" (124).

• • • • •

de el análisis del Artículo 49 en cuatro partes: consagración del principio de división de poderes; prohibición de que se reúnan dos o más de los poderes; prohibición de que el Legislativo pueda depositarse en un solo individuo y los dos casos de excepción. En el desarrollo de este tema seguiremos estos lineamientos básicos.

(124) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. México 1933.



Al estudiar las funciones de los órganos del Estado, se advierte que el Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, dividido en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores. Que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está en manos de un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Y que el Poder Judicial de la Federación está integrado por los órganos de que habla el artículo 94 Constitucional.

El artículo 115 de nuestra Ley Fundamental señala que "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular".

En su organización política los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano y representativo. Al poder Ejecutivo corresponde el Gobernador del Estado y para el Legislativo o sea la Legislatura local, se fija un número de miembros. Con esto se exige como requisito constitucional para la organización política de las Entidades Federativas la existencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, requisito ineludible, ya que los Estatutos particulares de los Estados, de acuerdo con el artículo 41 Constitucional, no pueden contravenir en ningún caso las estipulaciones del pacto federal (125).

En efecto, "El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes

.....  
(125) Miguel Lanz Duret. Obra citada.

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, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (Art. 41 Constitucional).

El dictamen de la 2a. Comisión de Constitución, en la 45a. Sesión Ordinaria, del Congreso Constituyente, celebrada el martes 16 de enero de 1917, dice refiriéndose al artículo 49: "Trata éstede la división de los poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo".(126). "Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional" (127).

En realidad esta igualdad de que habla el dictamen no es posible, porque siempre tiene la preminencia alguno de los poderes, aspecto que estudiaremos en el último capítulo de esta Tesis. Cuando nos referimos a la jerarquía de los poderes hablamos de la preminencia del Legislativo, en virtud de corresponder a éste la creación del Derecho, el conjunto de normas que han de regir la estructura y el funcionamiento del Estado, así como la interdependencia social dentro del mismo.

• • • • •

(126) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Edición Sesquicentenario, México, 1960.

(127) Obra citada.

El artículo 49 corresponde a la parte dogmática de nuestra Constitución en virtud de contener un principio que se aplicará al hacer la distribución de las funciones estatales dentro de cada uno de los poderes. La derogación de este principio traería como consecuencia una reforma total a la Ley Fundamental.

La forma como la Constitución Mexicana limita el poder público es fijando un doble sistema de competencias; el federal y el local o estatal. Al análisis del Federalismo, tema íntimamente conectado con el que aborda este trabajo, como ya nos hemos comprometido en el prólogo, estarán encaminados nuestros esfuerzos futuros e inmediatos. Corresponden a la Federación aquellas facultades que le están asignadas expresamente y el resto se consideran reservadas a los Estados. En la práctica la Federación ha predominado sobre las Entidades Federativas, porque en los casos de conflicto, y en los casos de duda, sobre los alcances e interpretación de las facultades de una y de las otras, toca precisamente a los Poderes Federales calificar la competencia constitucional. Por otra parte, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde extrajimos el sistema federal, nuestro Estado en realidad ha sido centralista, a partir de lo cual aspiramos a llegar a una Federación.

#### EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES.

La Ley Fundamental no separa totalmente las funciones que corres

ponden a cada poder, sino que, por el contrario, busca la cooperación entre los distintos órganos, para conservar la unidad del poder estatal. A continuación analizaremos algunas formas de interrelación de los órganos. (Ver apéndice 2).

En la historia institucional mexicana y muy particularmente en las constituciones de 1857 y la actual de 1917, se registra la división de Poderes, pero con caracteres menos absolutos, menos marcados, y nuestros textos permiten una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los órganos del Estado. Así, por ejemplo, el Ejecutivo no se concreta única y exclusivamente a su función de ejecutar la ley o al desempeño de los actos meramente administrativos que le competen por la naturaleza de su propio encargo, sino también tiene facultades legislativas y judiciales que lo ponen en contacto con los otros poderes, en estrecha colaboración con los mismos, a la vez que lo hacen desempeñar funciones que no son propias de la potestad de ejecución que lo caracteriza. El artículo 71 concede al Presidente de la República la facultad de iniciar leyes. El artículo 93 obliga a los Secretarios de Estado para que luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso del Estado que guardan sus respectivos ramos, y faculta a las Cámaras en particular, para citar a los mismos Secretarios para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. Es indis-

cutible que estos deberes impuestos al Poder Ejecutivo lo ponen en más ín timo contacto con el Poder Legislativo, pues no sólo puede ejercitar la ini ciativa de una ley sino que puede intervenir en su formación y discusión pro porcionando los informes pertinentes para el caso.

En los incisos a, b, c, del artículo 72, se establece el derecho que tiene el Ejecutivo de vetar una ley. Aprobado un proyecto de ley por las Cá maras, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones qué ha• cer, lo promulgará y publicará inmediatamente; pero si fuere desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen, donde deberá ser discutido de nuevo por ésta; y en ca so de ser confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, para que si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto se convertirá en ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Esta facultad de vetar, concedida al Presidente de la República, no sólo pone en relación al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, sino que lo coloca en un plano de superioridad, si las Cámaras no logran, por las dos terceras partes del número total de votos, destruir ese veto. Una vez aprobada una ley, el Poder Ejecutivo tiene la obligación, conforme lo manda la fracción I del artículo 89, de promulgarla y publicarla, es decir, de cer tificar que los mandatos legislativos del Congreso son realmente auténticos,

y luego darla a conocer al público, para que pueda ser obedecida.

Conforme a la fracción XIV del artículo 89, al Poder Ejecutivo se le reconoce una función judicial, pues dicha fracción lo faculta para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de las competencias de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito y Territorios Federales. Y conforme a la fracción XII del mismo artículo 89, el Ejecutivo de la Unión, tiene la obligación de facilitar a las autoridades judiciales los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

En cuanto a las actividades ejecutivas del Congreso, podemos decir, que, además de ser numerosas, son de grande importancia. En las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 73, se dan facultades a este organismo para admitir nuevos Estados o Territorios en la Unión Federal; para erigir los Territorios en Estados y formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes; para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan carácter contencioso; para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión; para crear o suprimir empleos públicos de la Federación, de acuerdo con la fracción XI del mismo artículo; para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, en los térmi-

nos de la fracción XII; para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, de acuerdo con lo previsto en la fracción XXVI; para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República, según lo indica la fracción XXVII; para examinar la cuenta que anualmente deba presentar el Ejecutivo, fracción XXVIII. Además de otras facultades ejecutivas de menor importancia, las Cámaras, por separado, tienen otras de la misma naturaleza; por ejemplo, la Cámara de Diputados, de acuerdo con la fracción VI del artículo 74, tiene la facultad exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República; y el Senado conforme al artículo 76, fracción VIII, tiene facultad exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le somete el Ejecutivo Federal.

El Poder Judicial, por la naturaleza muy particular de su orden, especialmente consagrado a la aplicación de la ley a los casos concretos en que haya de decidir conflictos de derechos o de intereses de los gobernados, son menos numerosas y menos marcadas las facultades de carácter ejecutivo o legislativo con el objeto de que los mismos queden capacitados constitucionalmente para ejercer sus facultades, no existe separación

absoluta entre el Poder Judicial y los otros órganos políticos del Estado, sino que se mantienen entre ellos contactos y relaciones de colaboración, aunque debe hacerse constar la necesidad de que el Poder Judicial conserve la más absoluta independencia posible, pues su delicada misión constitucional de mantener el estado de derecho e interpretar los mandatos legales, lo ponen al margen de muchas relaciones con los demás Poderes, teniendo con ellos sólo el contacto indispensable, sin menoscabar su misión.

En esta suscinta investigación creemos llegar a las conclusiones siguientes:

a).• La división de poderes constituye una limitación interna del poder público, por cuanto impide, mediante un equilibrado control interior, la violación de la garantía de libertad política de los gobernados.

b).• El dispositivo de defensa interna para el caso de la violación de los derechos subjetivos públicos por el Estado la constituye la genial creación del pensamiento jurídico mexicano conocida como "juicio de amparo".

Es aceptado ya que el principio general que adopta nuestra Carta Fundamental, es el de la separación de poderes.

Sucedo, sin embargo, que este principio general resiente algunas excepciones, pues no es rígido, sino como ya hemos deducido anteriormente es flexible; o sea que, en algunos casos sin violar tal principio, la pro-



La Constitución admite que un poder realice funciones material y formalmente correspondientes a otro poder. Este caso de excepción requiere un análisis, que a continuación haremos de los artículos 29 y 49 de nuestra Ley Fundamental.

#### LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

La moderación del poder, que resulta de la separación de las funciones jurídicas estatales, fijándose un sistema de competencias, es conveniente cuando la vida de un país se desarrolla en circunstancias normales, pero resulta peligrosa cuando el país atraviesa por situaciones irregulares; debidas a una guerra extranjera, a una revolución interior o a fenómenos de la naturaleza. En tal caso, el poder debe fortalecerse concentrándose en una sola mano, para que pueda actuar con la celeridad y eficacia que requieran los acontecimientos. Por otra parte, es indispensable, también, suspender aquellos derechos individuales que impidan que el órgano en que se ha concentrado el poder del Estado, pueda movilizarse con la rapidez y eficacia necesarias.

Aquí nos encontramos frente a la figura jurídica denominada suspensión de garantías, que a su vez se encuentra ligada íntimamente con la llamada "otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar".

Hemos visto que la garantía política y constitucional primera, para

los efectos de la limitación del poder de los gobernantes, se encuentra en la separación de poderes. Ahora bien, frente a un estado de necesidad, es ta garantía política puede suspenderse al quedar facultado para ejercer el poder legislativo un órgano distinto del que normalmente lo ejerce. En rea lidad, existe una concentración de funciones en un solo órgano.

La institución de la suspensión de garantías es peculiar del Estado Moderno, pero tiene antecedentes remotos en la dictadura romana.

Refiere Rafael Bielsa, que: "En Roma, la dictadura era una forma transitoria de atribución del poder a un hombre sin ambiciones de man do, pero de reconocido patriotismo y de energía". "Era una institución en cierto modo reglada. Ante todo, el Senado debía decidir si el dictador era nombrado por uno de los dos cónsules de la República". "La dictadura no podía durar más de seis meses, pasados los cuales el dictador debía ab dicar". (128).

Como veremos más adelante, al analizar el Artículo 29 Constitucional, es necesaria la intervención de varios órganos para suspender las garantías individuales. Por otra parte, estudiaremos también, cómo esta suspensión debe ser por un tiempo limitado. En estos dos puntos en contra mos similitud entre "la dictadura romana" y la suspensión de garantías en nuestra Constitución.

• • • • •

(128) Rafael Bielsa. Derecho Constitucional, Roque Depalma. Editor.  
• • • Buenos Aires, 1959.

Encontramos la institución de la suspensión de garantías, dentro del Estado Moderno, por primera vez en Francia. "El primer ejemplo en esta materia la dio Francia con la Convención, y mientras era presa de una guerra extranjera y de terribles sublevaciones interiores. En la sesión del 28 de agosto de 1793, se propuso declarar a Francia "en revolución hasta el reconocimiento de su independencia", lo que tuvo por consecuencia suspender la aplicación de la Constitución del 24 de junio de 1793, que acababa de ser aprobada por el pueblo, pero de la cual se desconfiaba, y que de hecho no se aplicó nunca. En efecto, dos decretos del 10 de octubre y del 16 de diciembre de 1793, establecen un gobierno provisional y revolucionario hasta la paz, y el resultado de este gobierno es la suspensión de hecho de las garantías constitucionales, porque es la organización de la dictadura a manos del Comité de salvación pública y del tribunal revolucionario, resultando de aquí el terror". "Tal suspensión absoluta de las garantías se caracteriza por la supresión de la separación de poderes y por la institución de tribunales criminales extraordinarios que prescindien de las garantías de procedimiento" (129).

La transcripción anterior nos muestra claramente, que cuando la suspensión de garantías no está debidamente regulada, se convierte en una verdadera dictadura.

• • • • •

(129) Maurice Hauriou, • Obra citada.

El estado de emergencia, que se presenta como consecuencia de las circunstancias anormales por las que puede atravesar un país, ha sido llamado por algunos autores, entre ellos Bielsa, el estado de necesidad. Este, ha dado origen a diversas instituciones jurídicas, tales como, suspensión de garantías, estado de sitio, de prevención, de alarma, etc. En el derecho mexicano, como ya lo hemos citado, la institución jurídica que ha nacido como consecuencia del estado de necesidad, es la suspensión de garantías.

Una vez consignados en la Constitución los derechos públicos individuales, es indispensable garantizar éstos mediante un control constitucional. En nuestro Derecho corresponde al Juicio de Amparo, ser el procedimiento mediante el cual se puede obtener de la justicia federal, la protección de los derechos públicos individuales vulnerados por las autoridades.

El antecedente inglés de nuestro juicio de amparo es el: "writ of habeas corpus", cuyo objeto era proteger la libertad individual contra las detenciones y pretensiones arbitrarias. Este recurso consuetudinario fue elevado a la categoría de Ley en 1679.

Aún cuando los Bills o Cartas, fueron documentos públicos arrancados al rey, en los que constaban los derechos fundamentales del individuo, sin embargo, no tenían un procedimiento que garantizara estos derechos.

La Carta Magna, documento firmado por el rey Juan Sin Tierra, a principios del siglo XIII, obligado por los barones, contenía una serie de garantías para la iglesia, los barones y la comunidad, pero solamente enunciaba estos derechos y no tenía un procedimiento para hacerlos efectivos.

El "writ of habeas corpus", fue trasplantado a las colonias inglesas de América, pero su reglamentación quedó dentro de la esfera de competenencia de cada una de las entidades federativas. El pacto federal respectó su fisonomía dentro de cada Estado.

El antecedente hispánico más importante, es "El Justicia Mayor de Aragón". "Magistrado Supremo del Reino de Aragón", que hacía justicia entre el rey y los súbditos y entre los eclesiásticos y seculares.

Salvador Minguilón Adrián, en su Historia del Derecho Español, relata: "Fue el Justicia un funcionario público establecido para entender en los casos de fuerza y agravio, y no solamente del rey, sino también de los ricos-hombres, y demás tribunales eclesiásticos y seculares y hasta en lo relativo a la ejecución de Breves pontificios. Transcribe a Zurita cuando dice: "... la jurisdicción del Justicia era como muro y defensa contra toda opresión y fuerza, así de los reyes como de los ricos-hombres"(130).

La función más importante del Justicia, consistía en vigilar los ordenamientos forales, ejerciendo, en realidad un verdadero control jurídico.

\*\*\*\*\*

(130) Salvador Minguijón Adrián. Historia del Derecho Español. 4a. Edición. Editorial Labor, S. A. España, 1953.

Ejercía sus funciones asesorado por cinco lugartenientes letrados. La institución del Justicia Mayor fue creado para garantizar las libertades, pudiendo recurrir a él quien sufriese algún agravio.

#### LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS AL EJECUTIVO.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

Hemos transcrito una parte del segundo párrafo del artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, que contiene un caso de excepción al principio de la división de poderes.

Por su parte, el artículo 29 establece textualmente:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se

contraiga a determinado individuo. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

El jueves 11 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, durante la 38a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente se dio lectura al Proyecto del artículo 29.

Los fundamentos del proyecto presentado por la Comisión fueron los siguientes:

"La suspensión de las garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquéllos". (131).

Cuando analizamos los elementos del bien público temporal, vimos que entre los fines exclusivos del Estado, se encuentra el de conservar su existencia como institución política, así como la protección de la comunidad y de sus miembros, y por consiguiente la defensa del territorio contra todo ataque exterior. Ahora bien, para que en las circunstancias a que se refiere el párrafo anterior, el Estado pueda realizar el bien público temporal, salvando a la comunidad; es necesario suprimir los límites externos al poder del Estado, que sean obstáculos para que pueda realizarlo.

A continuación dice el proyecto. "Cuando se apruebe por el Ejecutivo, en consejo de Ministros, y por el Congreso, una medida tan grave co-

-----  
(131) Diario de los Debates. Ed. Sesquicentenario.

mo la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado, será indispensable dejar a los poderes que la decretan, libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquella, en vista de las circunstancias" (132).

Para nosotros, el objeto de que los Secretarios de Estado funcionen como Consejo de Ministros es doble; en primer lugar, frente a una situación de emergencia el órgano ejecutivo necesita, no solamente del asesoramiento y de la opinión de sus más allegados colaboradores, sino que actúen con mayor responsabilidad; por otra parte, el legislador trató de limitar al Poder Ejecutivo en una decisión de tanta trascendencia. El hacer que sea el Congreso o la Comisión quienes aprueben esta suspensión tiene también por objeto limitar el poder público.

Después de señalar los órganos que intervendrán en la suspensión de las garantías, el artículo 29 refiriéndose al Presidente de la República establece que "podrá suspender en todo el país, o en un lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación".

Cuando analizamos la relación que existe entre el fin del Estado y las funciones sociales, nos referimos a que la función estatal es territorial. Frente a una situación de anormalidad, el poder estatal debe actuar en relación con una parte o con la totalidad del territorio nacional.

- - - - -

(132) Obra citada.



Por lo que se refiere a las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, anteriormente analizamos este punto.

A continuación dice nuestro artículo: "pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo".

El estado de necesidad, originado en una crisis por la que atraviesa el Estado, es por su naturaleza transitorio, pues obedece a circunstancias anormales; por lo que la vigencia de la suspensión deberá limitarse precisamente a la duración de estas circunstancias.

Por lo que toca a las prevenciones generales y a la prohibición de que se contraiga a determinado individuo, el Lic. Burgoa refiriéndose a las modalidades jurídicas de la suspensión afirma: "En primer lugar, el acto que instituye la mencionada suspensión debe ser materialmente legislativo, conteniendo prevenciones generales, o sea, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados. Consiguientemente, un decreto o "ley", que no contenga dicha característica de generalidad, sino que suspenda las garantías individuales en relación con una sola persona moral o física o con un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces, en primer término, porque violaría los artículos primero y 29 constitucionales y, en segundo lugar, debido a que tendría la

naturaleza de una ley privativa, cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de la Ley Suprema" (133).

Finalmente el artículo 29 determina que "si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Las "autorizaciones" que menciona el artículo 29, son precisamente las "facultades extraordinarias", a que se refiere el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

Afirma el Lic. Burgoa, "Una vez suspendidas las garantías individuales, el gobierno estatal tiene que estar investido del cúmulo necesario de facultades para decretar las medidas convenientes indispensables a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos y sociales propios de una situación anormal provocada por los sucesos a que alude el artículo 29 constitucional" (134).

Se trata de una concentración de funciones en un solo órgano, con el fin de reforzarlo, mediante la delegación de facultades legislativas en el órgano ejecutivo. Al estudiar las facultades legales se advierte que signifi

- - - - -

(133) Ignacio Burgoa. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S. A. México, 1961. 3a. Edición.

(134) Ignacio Burgoa. Obra citada.

can el poder moral de hacer, omitir o exigir alguna cosa y que este poder siempre es derivado de una norma. En el caso de las facultades extraordinarias, si éstas consisten en autorización para legislar, el Congreso de la Unión está delegando en el órgano del Poder Ejecutivo facultades legislativas. Esta es la razón, por la que, si la suspensión tuviese lugar en tiempo de receso del Congreso, la Comisión Permanente deberá convocarlo de inmediato; ya que, ésta no puede delegar facultades que no tiene.

Tratándose de una delegación de facultades legislativas en otro órgano, éstas deben consistir en autorizaciones para legislar, para realizar actos que son materialmente legislativos, es decir, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.

Siendo el estado de necesidad el que origina la suspensión de las garantías y el otorgamiento de las facultades extraordinarias, el ámbito temporal de aplicación de estas últimas deberá estar regido por la duración de ese estado de necesidad, por lo tanto los efectos de las disposiciones que expida el Poder Ejecutivo no deberán ir más allá de la duración del estado de emergencia.

Con motivo del hundimiento de los barcos Faja de Oro y Potrero del Llano, por las Potencias del Eje, en el mes de mayo de 1942, el Presidente Avila Camacho convocó a todos los miembros de su gabinete, con carácter de Consejo de Ministros, para tomar las medidas necesarias frente a este atentado a nuestra soberanía.

Las medidas acordadas fueron las siguientes: declarar el estado de Guerra entre el Estado Mexicano y las Potencias del Eje; suspender las garantías individuales que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación y solicitar al Congreso de la Unión facultades extraordinarias para legislar.

El Congreso de la Unión, el 10. de junio de 1942, expidió el siguiente decreto:

"Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

te

#### DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

ARTICULO 1.- Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en los artículos 4o., párrafo I del 5o., 6o., 7o., 10o., 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que acordó el C. Presidente de la República previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la República.

ARTICULO 2.- La suspensión a que se refiere el artículo anterior, durará todo el tiempo que México permanezca en estado de Guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países, y será susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades.

ARTICULO 3.- Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión de

garantías individuales a que se contraen los dos artículos precedentes.

ARTICULO 4.- .....

ARTICULO 5.- Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente; y

ARTICULO 6.- Al iniciarse cada período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades que se le otorgan en virtud del presente decreto.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial".

ARTICULO SEGUNDO.- En esa misma fecha empezará a surtir sus efectos en todo el país y para todos sus habitantes, la suspensión de garantías, materia del presente decreto, sin que se requiera la reglamentación a que se contrae el artículo 3o".

Consideramos que este decreto; que aprobó la suspensión de garantías acordadas por el Presidente Manuel Avila Camacho; que la hizo extensiva a todo el país y a todos sus habitantes; que la limitó a todo el tiempo que México durara en estado de guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de estos países y que además, lo hizo por medio de prevenciones generales; se ajustó perfectamente a lo previsto por el artículo 29 constitucional.

Por lo que se refiere al artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, este decreto al otorgar a través de sus artículos 4o. y 5o., la autorización al Ejecutivo de la Unión para imponer en los distintos ramos de la Adminis-

tración Pública, todas las modalidades que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales, y al autorizarlo para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, otorgó las facultades extraordinarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Manifestamos en páginas anteriores que el estado de necesidad es el que origina la suspensión de las garantías y el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar y que los efectos de las disposiciones que expida el Poder Ejecutivo, con ese motivo, deberán durar exactamente lo que el estado de emergencia. Toda la legislación de emergencia, o sea, todos los ordenamientos que en uso de facultades extraordinarias expidió el Ejecutivo debieron dejar de estar vigentes treinta días después de la terminación de las hostilidades. Esto aconteció el 15 de septiembre de 1945, una vez transcurrido el plazo de treinta días.

El 1.º de octubre de 1945 entró en vigor un decreto del Congreso de la Unión, de fecha 28 de septiembre del mismo año, que convirtió en leyes ordinarias las disposiciones de emergencia, que en el mismo se mencionan. Este decreto ratificó diversas disposiciones, que el Poder Ejecutivo expidió en uso de las facultades extraordinarias, que le fueron otorgadas por decreto del 1.º de junio de 1942.

Consideramos que todos los ordenamientos anteriores son incons-

titucionales porque, en nuestro sistema de funciones y competencias, un órgano únicamente tiene las facultades que la Ley Fundamental le concede. Y el Congreso de la Unión en ningún momento tiene facultades para ratificar las disposiciones emitidas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias. Además, por su naturaleza transitoria, el contenido de la legislación de emergencia no puede tener un ámbito temporal de validez que vaya más allá de lo que dura el estado de necesidad, de acuerdo con el espíritu del artículo 29 constitucional. (135).

Hemos interpretado en este punto al Lic. Burgoa, porque para nos otros su tesis es acertada. La ratificación que violó el sistema de competencias del Estado, indirectamente alteró el principio de la división de poderes.

#### C O M E N T A R I O:

Hemos visto pues que, además de las facultades conferidas al Ejecutivo para suspender las garantías individuales en los casos de grande peligro o conflicto, el mismo artículo 29, autoriza al Congreso de la Unión para conceder al propio Ejecutivo las autorizaciones que estime convenientes para hacer frente a esa misma situación. Esta autorización es lo que se conoce con el nombre de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, y "consisten en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administra-

- - - - -  
(135) Ignacio Burgoa. Obra citada.

tiva o transmitirle facultades legislativas"; sin embargo, dice Tena Ramírez, existe una marcada diferencia entre los requisitos para la suspensión y los que deben satisfacerse para el otorgamiento de tales autorizaciones. Así, la suspensión de garantías es obra exclusiva del Presidente, del Consejo de Ministros (Secretarios de Estado) y del Congreso, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Pero una vez que ha sido acordada la suspensión, la autorización se concede por el Congreso, y no por la Permanente, ya que precisamente se trata de delegar facultades legislativas, para la cual no tiene ninguna facultad la Permanente; en cambio, la concesión de autorizaciones se rige por el artículo 71 constitucional ya que en este caso se trata de iniciativas para la formulación y expedición de una ley.

Tanto la suspensión de garantías como las facultades extraordinarias sólo deben tener lugar en épocas anormales, sin embargo, estas últimas se han concedido en tiempos de paz, tanto en la vigencia de la Constitución de 57, como en la de 17.

Carranza lo hizo ver en su mensaje dirigido al Constituyente del 16, y el Constituyente mismo estimó que no era correcta la concesión de facultades extraordinarias en tiempos normales, reduciendo tales facultades solamente a épocas de necesidad o de grande peligro o conflicto.

Parecía que la nueva adición al artículo 49, cerraba definitivamente la delegación de facultades extraordinarias en tiempos de paz.



Sin embargo, Carranza, obtuvo del Congreso el decreto del 8 de mayo de 1917, delegándole facultades legislativas en el ramo de Hacienda, sin tiempo fijo para su ejercicio, violándose así el artículo 49.

De entonces en adelante se multiplicó la expedición de leyes por el Ejecutivo Federal y por los Gobernadores de los Estados, en uso de las facultades extraordinarias delegadas por el Congreso o las Legislaturas, en grado tal que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías y sin que esa legislación tenga pretensiones, ni por asomo, de servir de medio para hacer frente a dicha situación anormal.

"No conocemos -dice Aurelio Campillo- en ninguna Constitución precepto alguno que autorice al Poder Legislativo para delegar atribuciones, y estamos por creer que sólo entre nosotros ha existido esa práctica antijurídica. El caso de Excepción, o sea el de facultades extraordinarias motivadas por la suspensión de garantías individuales, equivale a la Ley Marcial y a la declaración de estado de sitio de que hablan los autores extranjeros".

"Entonces, revestir al Presidente para que en tiempos normales, se transforme en el Legislador, es algo que está fuera de la filosofía política, de la doctrina, y de nuestra Constitución, que lo prohíbe terminantemente" (136).

- - - - -  
(136) Aurelio Campillo. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano. T. II. Xalapa, Ver., 1928.

## B I B L I O G R A F I A .

Echeverría Alvarez, Luis.- Discurso en la Reunión Nal. de Est. sobre los Problemas de la Salud, Alimentación, Asistencia y Seguridad Social en Pachuca, Hgo., el 9 de Mayo de 1970.

Cámara de Dip. del H. Congreso de la Unión, XLVI Legislatura. -"Los Derechos del Pueblo Mexicano".-México, 1964.

Felipe Tena Ramírez. -"Leyes Fundamentales de México".-México, 1967.

Palavicini, F. Félix. - "Historia de la Constitución de México".-México, 1950.

Burgoa, Ignacio. -"Las Garantías Individuales".-Edit. Porrúa.-México, 1961.

Lanz Duret, Miguel. -"Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen".-México, 1963.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Edición Sesquicentenario.- México, 1960.

Bielsa, Rafael. -"Derecho Constitucional".-Edit. Roque Depalma.-Buenos Aires, 1959.

Hauriou, Maurice. -"Principios de Derecho Público y Constitucional".-Edit. Reus, Madrid, 1960.

Minguijón, Adrián Salvador. - "Historia del Derecho Español".-4a.Ed.-Edit. Labor, S.A.- España, 1953.

Campillo, Aurelio. -"Tratado Elemental de Derecho Constitucional".-1a. y Unica Edición de la Universidad Veracruzana.-Xalapa, Ver., 1928.



## CAPITULO VIII

LA TEORIA Y LA PRACTICA PRESIDENCIALISTA EN  
MEXICO: OPINIONES DE ESTUDIANTES Y PROFESIO  
NISTAS DEL DERECHO - LOS PARTIDOS POLITICOS-  
LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO - EL SISTE-  
MA PRESIDENCIALISTA MEXICANO - UN ARTICULO  
DEL LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ - ROBERT E.  
SCOTT - JACQUES LAMBERT - JEAN MEYNAUD -  
ALBERT MABILEAU - EL PRESIDENCIALISMO MEXI  
CANO - LIDERAZGO DEMOCRATICO - COMENTARIO.

## LA TEORIA Y LA PRACTICA PRESIDENCIALISTA MEXICANA.

A partir de una serie de opiniones, que en una encuesta realizada por el autor de este trabajo, se recogieron, nos proponemos hacer un análisis objetivo del sistema presidencialista mexicano.

Desde luego, por la comunicación y vinculación que con tal práctica juegan los partidos políticos, abordaremos, aunque brevemente los ángulos sociológicamente más útiles para nuestro ensayo, para terminar exponiendo las ideas de una serie de intelectuales que interesados en el fenómeno político de México, se han dedicado a estudiarlo.

### OPINIONES DE ESTUDIANTES Y PROFESIONISTAS DEL DERECHO.

Opina el Lic. Angel Cruz Velasco, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Veracruzana, que al analizar la relación presidente-congreso, se descubre la fortaleza del ejecutivo, fortaleza que resulta de la preponderancia de un partido político sobre los demás.

En el poder legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes de un partido mayoritario, de donde resultaría difícil valorar su poder decisonal frente al ejecutivo.

La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. Durante la presidencia de Madero hay un grupo de diputados de -

oposición representante de las ideas y los intereses del porfirismo. El Presidente muere asesinado. Tras su muerte la oposición pasa a formar parte del núcleo Ejecutivo encabezado por Victoriano Huerta, uno de los autores intelectuales del asesinato. Entonces la inmensa mayoría de los senadores y diputados Maderistas enderezó fuerte oposición al usurpador. Varios de ellos mueren asesinados. Huerta, al fin, resuelve disolver las Cámaras.

En la Convención de Aguascalientes y en el Congreso Constituyente las distintas facciones revolucionarias tienen sus representantes. Los debates revelan una gran libertad y diversidad de intereses. Esta situación se mantiene hasta la época de Alvaro Obregón, en que es visible la oposición e independencia de grandes sectores del Legislativo. Y esta oposición -ligada al clima general de violencia- llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas enérgicas para dominarla terminan en un control absoluto del Poder Legislativo. "Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana" (137).

"Fuera del orden legal, el Presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone material-

- - - - -

(137) Fernando Castellanos Coutiño. "La División de Poderes en México".  
- - - Conferencia sustentada el 9 de agosto de 1970, en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

mente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores", opina el estudiante Lorenzo Santiago. Aunque dentro del orden Constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse (138).

La completa separación de los Poderes no garantizaría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados, se requiere por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos.

Para medir el poder del Legislativo frente al Ejecutivo es preferible en todo caso tener en consideración los actos de la Cámara de Diputados, donde hay por lo menos alguna oposición. Ahora bien, como la Cámara de Diputados se renueva cada tres años, y el Presidente gobierna los tres primeros años con la legislatura que le dejó su predecesor, consideramos conveniente ver las diferencias en el comportamiento de la Cámara elegida durante el período del Presidente en turno.

En este punto hemos consultado al Lic. Pablo González Casanova:

-----  
(138) Hamilton. "El Federalista".

"Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el período presidencial, como al llevarse a cabo el primer período de sesiones de la Cámara renovada, nos encontramos con los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941 -esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho- el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1974), el 77% (1949), el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961)" (139).

Para el ya referido Lic. Cruz Velasco, al contemplar el panorama histórico político y los datos analizados, se pueden hacer las siguientes observaciones sobre la naturaleza y las características del Poder Legislativo en México:

1.- La oposición, en las primeras etapas de los regímenes revolucionarios, presenta tendencias a ligarse con los grupos y clases derrocados por la propia Revolución, o con las facciones de revolucionarios armados.

2.- Eliminar a la oposición en la Cámara para la supervivencia del Ejecutivo, es el razonamiento inmediato, provocando una serie de medidas que derivan en el control del Congreso por el Ejecutivo.

3.- El control integral del Legislativo sólo es roto hasta 1940.

- - - - -

(139) Pablo González Casanova. "La Democracia en México". México, -  
- - - 1965. p. 27.



Las diferencias entre la Cámara heredada y la Cámara renovada son mínimas y no son significativas. El Presidente tiene el control, tanto de los diputados elegidos durante el sexenio presidencial anterior, como los diputados elegidos en su propio gobierno.

En resumen, podemos decir, desde un punto de vista teórico que se advierte que el sistema de equilibrio de poderes no funciona. Hay un -desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo.

Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo.

En el régimen político que ahora empieza, encabezado por el Lic. Luis Echeverría, empezamos a notar una marcada tendencia a darle al poder legislativo el señorío y la categoría que merece; en efecto, el día 8 de diciembre -a escasas horas de iniciado el nuevo gobierno-, la Cámara de Diputados, en uso de las facultades que le confiere el artículo 93 Constitucional, llamó a dos Secretarios de Estado, a ilustrar a la representación nacional acerca de una iniciativa de ley enviada a ese cuerpo por el Titular del Poder Ejecutivo.

Veremos ahora las relaciones entre el Presidente y la Suprema Corte de Justicia. La hipótesis más viable al estudiar la Suprema Corte de Justicia, es que se aparta del modelo de Montesquieu, por lo menos tanto como el Congreso. Hay en este terreno, sin embargo, algunos hechos inesperados e interesantes para ver cómo se ha estructurado la vida política de México y cuál es su dinámica. La desviación del modelo ilustrado no es en un solo sentido; la realidad no hace exactamente lo contrario de lo que prevé el modelo.

Consideramos que un indicador importante para estudiar este problema consiste en analizar las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en que el Presidente de la República aparece como autoridad responsable. El objetivo inmediato es ver cuántas demandas se han hecho contra el Presidente, el objetivo final, medir el poder de la Corte, si es que existe.

"De 1917 a 1960 hay un total de 3 700 ejecutorias, en que expresamente se menciona al Presidente de la República como autoridad responsable. El promedio anual de ejecutorias varía en los distintos regímenes presidenciales: 20 con Carranza, 35 durante los 6 meses del interinato de De la Huerta, 79 con Obregón, 62 con Calles, 53 durante el maximato, 78 con Cárdenas, 126 con Avila Camacho, 110 con Alemán, 95 con Ruiz Cortínez, 131 en cada uno de los dos primeros años del período de López Mateos" (140).

- - - - -

(140) Pablo González Casanova. Op. Cit. p. 29.

Contemplando todos estos datos, se llega a la conclusión de que la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos.

Que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder, con las características señaladas, parece no presentar lugar a dudas, lo cual no impide por supuesto que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo, y sirva de hecho para darle mayor estabilidad.

#### LOS PARTIDOS POLITICOS.

El Partido Político, nos dice Duverger, es un grupo que sostiene determinados principios y doctrinas de carácter político, ambos recogidos en sus programas constitutivos y proclamas electorales.

Entre el pueblo y sus representantes hay un elemento nuevo que aviva el juego democrático en la representación libre. Este elemento es el partido político.

Maurice Duverger, habla del término "alteración" como síntoma de

la aceptación popular del partido, nos dice así el célebre sociólogo: "El grado de alteración de la relación depende en primer lugar del número de partidos que forma cada régimen político. En el régimen de partido único, en donde el pueblo solamente puede ratificar o no el nombramiento hecho por el partido de quienes ejercerán las diversas funciones estatales, la alteración es mayor que en aquellos regímenes de dualidad entre dos o más candidatos a cada puesto de representación popular.

En segundo lugar, el grado de alteración depende del procedimiento seguido dentro de cada partido para la selección de los diversos candidatos. Hay partidos en donde los candidatos no son seleccionados libremente por sus miembros, sino que son nombrados por sus dirigentes. En este caso, el grado de alteración es menor, porque el elemento democrático ha sido suprimido dentro de los partidos.

En tercer lugar, el grado de alteración depende también, de la mayor o menor libertad que tenga el representante en el ejercicio de su función con relación a los dirigentes del partido. Duverger comenta al respecto: "Ahora bien, los parlamentos están cada vez más sometidos a la autoridad de los dirigentes interiores: ésto significa que la masa de electores está dominada por el grupo menos numeroso de los miembros y militantes, subordinado él mismo a los organismos directores" (141).

Hay ocasiones en que los representantes están sometidos a una -

-----  
(141) Maurice Duverger. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, 3a. Edición en español. 1963.

estricta disciplina de partido y como miembros del mismo anteponen los intereses partidaristas a los del pueblo. En estos casos se viola el artículo 51 de nuestra Constitución, que establece la representación de la Nación.

El desarrollo de los partidos es positivo desde el punto de vista democrático, porque el formar nuevas élites dirigentes dentro de sus propios cuadros, permiten que del pueblo, y a través de su estructura, salgan los nuevos dirigentes.

Por otra parte, además de la formación de los nuevos dirigentes, inculcan a sus miembros el interés por los quehaceres políticos, fomentando en esta forma la educación política. Esta educación no se limita únicamente a los partidarios, sino que, debido a los modernos medios de difusión de las ideas, se extiende a toda la población de determinada Nación.

"Los partidos políticos no solamente representan las diversas corrientes de opinión, sino que muchas veces ellos mismos son creadores de ésta. Durante las campañas políticas y aprovechando tanto el momento psicológico de expectación pública como la radio, la televisión y la prensa, sus doctrinas y programas son dados a conocer a todos los electores creando indirectamente opinión pública" (142).

La existencia de dos o más partidos dentro de un régimen con sus plataformas políticas y sus programas de gobierno, representando cada uno

- - - - -

(142) Fernando Chabolla Romero. La División de Poderes y el Artículo 49 Constitucional. U.N.A.M. México 1965.

de ellos una porción de la comunidad social, son indispensables para la existencia de la democracia en un Estado.

#### LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

Puede asegurarse que todas las grandes tendencias de pensamiento nacional y aún en cierta forma, las principales ideologías actuantes en el horizonte internacional, están también representadas en los partidos políticos mexicanos.

#### PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

El PRI, siendo un organismo con raíces y proyecciones netamente nacionales, abanderado de la doctrina de la Revolución Mexicana, puede encuadrarse dentro de los partidos progresistas y democráticos de tendencia social, siendo además un partido de gestión y movilización popular que busca la transformación y el desarrollo de México. En los últimos meses, el PRI ha acelerado el proceso de su renovación interna, su contacto con las grandes masas populares y el impulso de la corriente ideológica que representa. Inmerso en esa tarea de depuración revolucionaria ha perfeccionado su Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, que se dedica a analizar la problemática nacional y constituye a la vez un órgano ideológico y técnico del partido mayoritario, que no tiene correspondiente dentro de la estructura de los partidos de oposición.

El lema del PRI resume su plataforma política: democracia y justicia social, promovidas, de acuerdo con la Constitución, por la pacífica vía de las transformaciones y del desarrollo nacionalista y deliberado que tiene como fin último la elevación de los niveles espirituales y materiales de vida de los grandes sectores populares: campesinos, obreros y clase media. Las grandes mayorías nacionales, el pueblo organizado, milita en el PRI, como en una gran coalición popular, pluriclasista y revolucionario.

El Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, ha dicho: Esta es la filosofía de nuestro Partido: libertad y derechos civiles para los individuos; garantías sociales para los grandes núcleos populares; sistema político democrático; independencia y soberanía plenas de la Nación; desarrollo acelerado a base de una economía mixta, y justicia -auténtica justicia- en la distribución del ingreso nacional.

#### PARTIDO DE ACCION NACIONAL.

El Partido de Acción Nacional es el organismo conservador, el que representa el pensamiento y los intereses de las viejas clases sociales. Sólo en los regímenes totalitarios hay unanimidad de criterios y se destruyen totalmente los vestigios de los sistemas precedentes a una revolución o a un cambio político. La Revolución Mexicana no ha impedido que subsistan las ideas y los rescoldos de la estructura social que destruyó a partir de 1910,

y que ha venido sustituyendo por una serie de instituciones políticas y económicas que configuran un orden democrático de tendencias sociales.

Quienes sustentan los criterios pre-revolucionarios militan en el PAN. Son herederos de los realistas y monárquicos, de los centralistas, los conservadores y los "científicos" de las distintas etapas de nuestra historia. Si un día se hace la sociología de los afiliados al PAN, que es un partido de cuadros y no de masas, se verá que aquellos están formados por abogados patronales e industriales adoradores de la iniciativa privada como criterio absoluto, que representan el concepto más restringido de lo burgués: el afán de seguridad personal mezclado con la tendencia al inmovilismo social y el horror al cambio. El "sector femenino" de este partido está formado por las esposas de los dirigentes, algunas más agresivas que ellos mismos. Sus hijos, en cambio, no comulgan en su mayoría con las ideas retardatarias de la organización, y ante ese fenómeno los padres han dado en defender sus viejos principios con el lenguaje democristiano del "cambio de estructuras", y han abandonado un tanto su antiguo concepto de "bien común".

Preocupado por su fachada exterior, el PAN parece importar métodos políticos de países como Chile y Venezuela o incursionar en una especie de marxismo ablucionado con agua bendita.

Este partido, más que postular ideas, asume actitudes. Increpando al PRI un supuesto "monopolio político"; reclama para sí un efectivo "mono-



polio de la oposición". Todo lo que hace el Gobierno está mal, y cuando hace algo bueno es porque el PAN ya había dicho antes que era conveniente que se hiciera. Partido que atacó siempre la Constitución, hoy la invoca con un criterio estático cuando cree que puede servirle de mampara. Pero en su plataforma se pronuncia en términos irascibles en contra del artículo 3o., del 27, el 123, el 130 y otros igualmente connotados de nuestra Ley Suprema. Habiendo acusado al PRI de carencia de ideas, de malos métodos y de peores hombres, hay basa sus campañas en apropiarse las ideas, los métodos y los hombres del PRI, o por lo menos lo que éste ha desechado.

En momentos difíciles para el Gobierno no vaciló en aliarse con sus enemigos naturales para presionar contra las instituciones buscando la creación de un vacío político que no se produjo porque no podía producirse históricamente, y quedando al descubierto, en medio de la maniobra, como organización de extrema volubilidad ideológica y ausencia total de escrúpulos. No obstante, y aunque la votación presidencial mayor que ha obtenido sólo asciende al 10% aproximado de la reclutada por el PRI, gracias a la generosa reforma electoral promovida por el PRI, ha llegado a obtener hasta 20 diputados.

#### PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

El Partido Popular Socialista representa en México la corriente del

marxismo-leninismo, que en nuestro país no se encuentra fuera de la ley, como en otros, sino que está capacitada para manifestarse al igual que todas las demás dentro del orden democrático y los lineamientos constitucionales. Partido pequeño, presa frecuente de pugnas y divisiones internas, que suele expulsar con denuestos a militantes a los que trataba fraternalmente unas horas antes, ha puesto el acento en la concepción materialista del proceso socioeconómico, aunque enfocados desde un punto de vista no exento de nacionalismo. El PPS, gracias a la reforma electoral ya mencionada, tiene diez diputados de partido.

#### PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana sustenta la ideología tradicional de nuestro movimiento político-social de 1910. Lo integran militantes de la lucha armada y algunos nuevos cuadros que continúan esa trayectoria ideológica. Su dirigente nacional declaró recientemente a un diario capitalino, que el PARM está consciente de la renovación de México y del papel que representan en ese proceso los políticos jóvenes que son símbolo de una nueva era, la cual debe discurrir por la ruta que marca la Constitución como programa vivo de nuestro progreso. Esta postura que revela en el PARM una actitud receptiva a la transformación, tendrá que confirmarse al través de los actos democráticos de sus dirigentes, quienes

en la actualidad encaran graves problemas internos de mando, organización y disciplina.

En la Cámara de Diputados de la LXVII Legislatura alcanzó cinco diputados de partido y, aún, uno de mayoría.

#### C O M E N T A R I O

Los conceptos anteriores nos llevan a concluir que en México existe un pluripartidismo que traduce un juego de fuerzas reales y un conflicto democrático de ideologías e intereses. Dentro de ese cuadro el acrecentado civismo de los mexicanos encuentra amplios caminos para expresarse políticamente. Las mayorías nacionales militan en el Partido Revolucionario Institucional y votan por él, no tan sólo por ser el partido que las ha organizado y las ha llevado al poder a través de sus representantes, sino porque sustenta los principios y los programas orientados hacia la justicia social por medio de la reforma agraria, la tutela obrera, la intervención del Estado en la economía, la seguridad social y otros mecanismos de transformación.

Ofrecemos a continuación un resumen de las posturas filosóficas de los Partidos Políticos analizados. Estos datos han sido obtenidos de las declaraciones de principios y los estatutos de los propios partidos.

## PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

'El Partido Revolucionario Institucional es una asociación nacional constituida por la mayoría progresista del país, para sostenimiento y desarrollo de las instituciones democráticas y revolucionarias, mediante la función electoral de los ciudadanos y la orientación política, social y económica del pueblo mexicano.

El Partido está integrado por obreros y campesinos organizados, trabajadores independientes, empleados públicos y particulares, cooperativistas, artesanos, estudiantes, profesionistas, industriales, comerciantes y agricultores en pequeño y demás elementos afines en tendencias e intereses que acepten los principios de la Revolución Mexicana y cumplan con los presentes estatutos.

Los miembros del Partido estarán agrupados por sectores que serán: el Sector Agrario, el Sector Obrero y el Sector Popular, según las organizaciones o centrales a que pertenezcan en su caso o de acuerdo con sus características personales como factores de la economía del país.

El Partido actuará por medios pacíficos y dentro del más estricto respeto a la Constitución de la República, a las instituciones nacionales y a las leyes emanadas de aquélla.

El Partido nunca subordinará sus actos a organización internacional alguna, ni podrá depender o afiliarse a ningún partido político extranjero".

El PRI es un organismo que sustenta los principios de la Revolución Mexicana. Su principal objetivo es conquistar y mantener el poder público mediante el sufragio y a través de su acción permanente en la lucha por el perfeccionamiento democrático y la justicia social, a fin de conservar la estabilidad política y acelerar el desarrollo económico y social que demanda la Nación".

#### PARTIDO ACCION NACIONAL.

"Acción Nacional se organizó como partido político permanente, no con la finalidad única de quebrantar el monopolio del poder, sino para poner a disposición del pueblo mexicano un instrumento idóneo para presentar, dentro del proceso democrático, programas de gobierno y personas capaces de cumplirlos, distintos de los que autocráticamente impone el grupo en el poder".

"La lucha política mantenida... por Acción Nacional, se orienta a lograr el cumplimiento de los postulados políticos y de los principios sociales de auténtica raigambre democrática que contiene la Constitución de 1917..."

#### PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

"El Partido Popular Socialista es un Partido Revolucionario, un partido de la clase obrera, la clase social revolucionaria por excelencia..."

Agrupada, por su voluntad libremente expresada, a la parte más avanzada y consciente de la clase obrera, de los campesinos y de los intelectuales de México, y tiene como guía la doctrina filosófica del materialismo dialéctico...

El Partido norma su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo fundamental del Partido Popular Socialista es unir en una acción colectiva a todas las fuerzas nacionales revolucionarias para que México siga creciendo en la etapa presente, fortaleciendo su vida interior y su personalidad internacional y aplicando con sentido revolucionario la Constitución de 1917".

El PPS es el abanderado de la lucha por la instauración del socialismo en México.

... Se apoya en las tradiciones revolucionarias y en la experiencia histórica del pueblo mexicano, analizado a la luz de la teoría del materialismo histórico y dialéctico, es decir, del marxismo-leninismo..."

#### PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

"... Tiene por objeto trabajar por el engrandecimiento de la Nación Mexicana, el fortalecimiento de sus instituciones democráticas, fincadas en los principios establecidos en la Constitución General de la República y por un positivo equilibrio de los diversos sectores que integran la sociedad".



## EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

En el número 5, volumen 11 de la Revista "Pensamiento Político", el Lic. Manuel Bartlett D., realiza un estudio de la teoría y la práctica presidencialista mexicana. El referido autor cita en su ensayo a una serie de tratadistas del derecho, sociólogos y políticos que con las referencias que él nos dá, hemos consultado.

En su artículo, el Lic. Bartlett hace mención de que debido a que nuestro sistema político es objeto de "curiosidad general", se multiplican en el extranjero una gran cantidad de obras en las que se analiza el Estado Constitucional Mexicano.

Roberto E. Scott (143).- Ve en el Presidente el punto clave de toda actividad política en México. Nos señala que su poder descansa en amplias facultades constitucionales, en una influencia política creciente más allá del propio Partido, y en una profunda tradición de un Ejecutivo fuerte.

Para este autor el mecanismo que lleva a la consolidación y mantenimiento del poder del Presidente es la institucionalización del cargo. Con el desarrollo del país, se multiplican los intereses especializados, se hacen cada vez más complejas las relaciones políticas, lo cual lleva a que la autoridad se sitúe gradualmente en la Presidencia, en razón de que, el Jefe del Ejecutivo, cualquiera que sea, controla la maquinaria burocrática que lleva a cabo el trabajo cotidiano, que decide la atribución de recursos, las

- - - - -

(143) "Mexican Government in Transition". Urbana, III.- 1964.

obras que deberán realizarse, las actividades que se promoverán.

El Presidente, dirigente personalista, se convierte en el director de una burocracia en aumento. La complejidad de la sociedad demanda una estructura de órganos de control político continuo y previsible; la Presidencia, al institucionalizarse, cubre esta necesidad. El hombre que asume el puesto adquiere automáticamente gran autoridad y cuenta con la actividad segura y eficaz de su aparato burocrático. La Presidencia combina entonces el modelo tradicional de un Ejecutivo fuerte con un sistema administrativo adecuado que satisface los requerimientos de un Estado moderno.

El Presidente funciona como unidad de control de una madeja de factores de poder: grupos de intereses, organizaciones y agencias gubernamentales. La estructura de poder consiste entonces en una jerarquía de grupos y asociaciones interrelacionadas. Las relaciones y lealtades culminan en el Presidente.

La influencia política que se extiende más allá del partido, a que se refiere Scott, radica en lo que denomina gobierno por consulta en el cual, unidades oficiales, semioficiales, cuerpos políticos de carácter geográfico, intereses funcionales comerciales e industriales, toda una gama de asociaciones particulares, son consultadas y participan en la formulación y toma de decisiones.

Scott subraya que la naturaleza de la función presidencial es básicamente



camente administrativa y que precisamente, por medio de su maquinaria, se controla a un ejército de unidades semi independientes que han florecido dentro del sistema.

Esta teoría la bautiza el Lic. Bartlett como de la "institucionalización del cargo".

Vincent Padgett (144).- Ve la fuerza de la Presidencia mexicana descansando básicamente en amplios poderes constitucionales y en una tradición de supremacía presidencial a la manera grandiosa de un virrey colonial. Afirma que el "carisma" se ha desplazado del líder individual al cargo, que al institucionalizarse demanda respeto, reviste al dirigente de dignidad y lo envuelve en cualidades carismáticas. Ahora bien, según este autor, la institucionalización provoca una doble tendencia, por una parte, al aumentar las funciones de gobierno, el poder del Presidente aumenta, por otra parte, al aumentar sus responsabilidades, aumenta la necesidad de delegarlas. Con el aumento de su poder, aumenta igualmente su dependencia. "En estas circunstancias, el reclutamiento de sus funcionarios adquiere una importancia vital" (145).

Maurice Duverger (146).- Señala que los regímenes latinoamericanos oscilan entre la democracia liberal y el gobierno autoritario de los países subdesarrollados.

-----  
(144) The Mexican Political System, Houghton Mifflin, Boston, 1966.

(145) Manuel Bartlett D.- "El Sistema Presidencialista Mexicano" Op. Cit.

(146) Institutions Politiques. P.U.F., París 1962.

La característica de estos sistemas es el predominio del Presidente. Esta preeminencia tiene su origen en la estructura social de estos países, en los que la masa de electores es generalmente inculta, analfabeta y que, por ello, se apega a las personalidades, más que a las doctrinas o a las organizaciones. Toda la tradición de la América Latina es de poder personal.

Ahora bien, la preeminencia del Presidente no lo hace necesariamente un dictador; en determinados países, las Cámaras conservan cierta efectividad, además, en algunas Constituciones, existe un contrapeso al poder presidencial: el principio de la no reelección. Las diferencias en los regímenes latinoamericanos corresponden a sus diferencias socioeconómicas.

Duverger considera que el caso de México es un modelo interesante para los países en vías de desarrollo, ya que no se trata de un régimen conservador y reaccionario que intente mantener por la fuerza el orden existente, sino por el contrario, es un régimen renovador que desea transformar las estructuras y modernizarlas. Combina el sistema presidencial con un partido dominante, cuyo nombre, Partido Revolucionario Institucional, traduce la doble exigencia de una transformación rápida llevada a cabo de manera organizada. Lo anterior, bajo una Constitución que proclama los derechos de la Nación sobre el suelo y el subsuelo, que define el tipo de propiedad, que establece una amplia intervención del Estado en la economía y enumera derechos económicos y sociales.

Jackes Lambert.- En un interesante artículo titulado "La Transpo-

sición del régimen presidencial fuera de los E.U. - El caso de América Latina", hace un análisis crítico de las teorías acerca del presidencialismo que ven en este sistema únicamente una fachada o apariencia de legalidad de dictaduras personales que, en la realidad, sólo representa un fracaso, una descomposición del sistema presidencial. Lambert no acepta que se trate de una simple degeneración del sistema, alega que más bien se trata de una adaptación del presidencialismo a necesidades muy distintas a las de Norteamérica. La preponderancia del Presidente no se puede atribuir a una incapacidad congénita de los pueblos latinoamericanos como se ha tratado de interpretarla, ni tampoco a la infracción del principio de la separación de poderes. Lleva a cabo un análisis comparativo con los E. U. y encuentra que muchos factores que se señalan como corruptores del sistema en Latinoamérica están también presentes en la práctica norteamericana: personalización del poder, delegación de facultades, veto, iniciativa presidencial. Lambert resalta también el hecho de que el sistema norteamericano, siempre que ha atravesado por períodos de tensión, presenta un rompimiento del equilibrio de poderes por una preponderancia presidencial. En América Latina sin embargo, la tensión es permanente: el retraso, la desarticulación de la sociedad, la desorganización que provoca el cambio, exigen poderes excepcionales. La preponderancia del Presidente que permite una acción rápida y enérgica se convierte en la regla, transformándose con ello

el sistema original del régimen presidencialista.

Finalmente, para este analista, son las circunstancias económico-sociales las que obligan a la adaptación. El fracaso del sistema no está en esta adaptación, que es un imperativo, sino en la aplicación real del poder presidencial. El sistema funciona, al permitir la operación en mayor o menor grado según el caso, de la legalidad y de la libertad política, pero ha fracasado, en la mayoría de los países latinoamericanos, al no utilizar la libertad de acción de que dispone para lograr la reforma de estructuras y la integración nacional.

Meynaud.- Fundado sobre una serie de estudios nacionales que se efectuaron por conducto de la U.N.E.S.C.O. (147), Jean Meynaud llevó a cabo un estudio comparativo acerca del papel del ejecutivo en diversos países. (148).

Nos habla del Ejecutivo en el Estado Moderno. "Hemos visto que - la principal característica que se le adscribe al sistema presidencial mexicano y en general al latinoamericano consiste en la preponderancia del Presidente, o sea en la falta de equilibrio de poderes según el sistema presidencial clásico. Consideramos conveniente, antes de llegar a una conclu-  
- - - -

(147) International Social Science Bulletin, Vol. X, No. 2, 1958, citado por - - - Manuel Bartlett D. Op. Cit.

(148) Manuel Bartlett D. "El Sistema Presidencialista Mexicano" Op. Cit.

sión, investigar qué lugar ocupa el Ejecutivo en el Estado moderno; cuál es la extensión de su poder real, ello a fin de compararlo con el Ejecutivo - Mexicano".

El análisis de Meynaud (149), revela que, pese a la diversidad de experiencias, existen semejanzas obvias. La expansión de la actividad del Estado ha provocado el rompimiento del equilibrio entre los diferentes órganos de los sistemas gubernamentales; esta tendencia está particularmente marcada en la política económica y social. La regulación de la economía por las autoridades es un hecho generalizado y se ejerce principalmente por el Ejecutivo, cuya autoridad alcanza su punto culminante al introducirse técnicas de planeación y medidas para acelerar la industrialización. Igua- les resultados produce la introducción de servicios sociales.

Con base en la práctica observada en los países estudiados, Meynaud encuentra la presencia generalizada de las siguientes características:

A).- El Ejecutivo, en razón de los elementos de que dispone, desempeña en general el papel de iniciador, de órgano impulsor.

B).- El Ejecutivo actúa como árbitro de los intereses en presencia. Para arbitrar entre demandas diversas a fin de moderarlas en el plano de lo posible, se requieren elementos de juicio, criterios de apreciación. A estos criterios se les denomina comunmente interés general. En las comunidades políticas contemporáneas, es precisamente el Ejecutivo quien toma

- - - - -

(149) "The Executive and the Modern State" Dorsey Press Illinois, 1964.-  
- - - Editors Macridis & Browns, citado por Manuel Bartlett D. Op. Cit.

a su cargo la definición del criterio de interés general y su aplicación práctica.

C).- Los parlamentos manifiestan una tendencia general a delegar cada vez más en el Ejecutivo, las decisiones de asignación de recursos entre las categorías sociales, regiones, sectores económicos, etc.

D).- Finalmente, es un hecho definitivo el que la dinámica de la vida actual exige celeridad en la toma de decisiones. El procedimiento parlamentario tradicional se revela claramente inadecuado, tanto para actuar con presteza, como para realizar ese esfuerzo empírico de adaptación permanente a demandas siempre cambiantes.

La extensión de las funciones del Estado no es una opción deliberada, sino una tendencia general de la vida social lo cual trae como resultado inevitable el que el Ejecutivo asuma esas responsabilidades. Los parlamentos están incapacitados para ello.

En razón de las nuevas tareas del Ejecutivo, en todos los países se hacen esfuerzos para adecuarlo en sus crecientes responsabilidades.

La primera tendencia notable es la de unificar al Ejecutivo a base de dotarlo de una jefatura firme. En el sistema presidencial, el centro de gravedad existe automáticamente, no así en los demás, por ello se hacen esfuerzos para conferir ese carácter a los premiers de Inglaterra e Italia, así como al Canciller alemán.

Una segunda tendencia ha sido el proveer al centro de gravedad establecido de una estructura administrativa propia. Institucionalización del Ejecutivo a base de combinar a un Jefe (Presidente), con un servicio civil que se supone está enteramente bajo su autoridad.

Finalmente, en ese esfuerzo por adecuar al Ejecutivo a sus funciones, se busca la modernización de su maquinaria en cuanto a organización y servicios informativos.

#### EL EJECUTIVO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO.

Por otro lado en lo que respecta a las relaciones entre los Ejecutivos y el resto del sistema gubernamental, el estudio de la U.N.E.S.C.O. reveló una marcada tendencia, en los Estados Federales hacia la centralización, por medio de un acrecentamiento de los poderes de facto y de jure, de los ejecutivos federales.

Los parlamentos por su parte, no han demostrado poder adaptarse al Estado moderno. El trabajo ha aumentado al grado de superar las posibilidades de tiempo de los parlamentarios, la creciente complejidad y especialidad de las tareas las hacen difíciles para quienes carecen de las técnicas necesarias. El eclipse de los parlamentos no es un fenómeno transitorio sino una tendencia general. El comportamiento de éstos en los últimos 20 años lo confirma.

Sin embargo, la contribución del Parlamento a los gobiernos es indispensable. Se requiere la supervisión y el control del Ejecutivo, cuyas actividades, de la misma manera que las legislativas, deberán desarrollarse de conformidad con las necesidades y los deseos del país. El debilitamiento de las asambleas, observa Meynaud, trae resultados políticos desafortunados, entre otros, el negar a la oposición la posibilidad de hacerse oír con efectos prácticos. La solución del problema está en asegurar que el Parlamento controle eficientemente al Ejecutivo, pero permitiéndole suficiente campo de acción para que cumpla con su función. Este problema no deberá encararse de una manera doctrinal, sino con sentido práctico, de acuerdo con la idiosincracia de cada pueblo.

Para concluir con el análisis de la interrelación de los órganos de gobierno, se encontró, que la extensión de las funciones del Estado crea una continua expansión de la maquinaria administrativa y que junto a este desarrollo cuantitativo, hay un desarrollo cualitativo más sutil que refuerza la influencia de la administración alterando la balanza entre los círculos políticos y el sector administrativo.

Consolida esta influencia la multiplicación de las materias y su creciente carácter técnico.

Mabileau.- Del estudio comparativo llevado a cabo por Meynaud, se deriva una tendencia general hacia la preponderancia de los ejecutivos, y



esta tendencia al desarrollar nuevas funciones, crea la necesidad de unificar al Ejecutivo, dotándolo de un liderazgo efectivo. Lo anterior lleva, en principio, a la personalización del poder.

Siendo éste un tema fundamental en cuanto al presidencialismo mexicano en razón de que, como hemos observado, diversos autores señalan que la personalización es su característica básica, trataremos de aportar en relación con esta materia, algunas ideas más, para lo cual acudiremos al análisis que hace Albert Mabileau en la Revista Francesa de Ciencia Política (150).

Mabileau señala que es necesario reparar en la distinción esencial que existe entre personalización e individualización del poder.

En la individualización del poder, éste es ejercido por un individuo fuera de los marcos habituales del Estado. Las dictaduras fascistas son el ejemplo: el Führer y el Duce se presentaban como jefes en el sentido más absoluto. La individualización del poder se opone directamente al poder institucionalizado.

Por lo contrario, el poder personalizado se acomoda a las estructuras constitucionales: es sinónimo de liderazgo. El hombre de Estado que detenta el poder, se coloca dentro de los marcos constitucionales, su personalidad emerge de las instituciones pero no se abstrae de ellas; el poder in-

- - - - -

(150) Vol. X, No. 1. Marzo 1960. Pp. 39 a 65.

dividualizado las ignora o las destruye. El autor que citamos considera - que el poder personalizado es un fenómeno político contemporáneo, en razón de una serie de factores que fomentan actualmente esta evolución.

El primer factor que señala es lo que él considera una tendencia natural de los gobernados a reclamar que la autoridad se encarne en un hombre, ante el monstruo anónimo del poder institucionalizado; se reclama a un ser humano a quién alabar o acusar de los éxitos o fracasos del Estado. Esta tendencia es fácilmente detectable en la psicología de Francia, Inglaterra o Estados Unidos.

El segundo factor, que refuerza al primero, deriva de los medios de comunicación de masas que transforman las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Anteriormente, el hombre de la calle, limitado a su periódico y al esporádico discurso, permanecía lejos de sus gobernantes; hoy, la radio, cine y televisión, acercan a los ciudadanos a sus dirigentes, hay contacto directo, se crea la impresión del conocimiento personal de su Presidente. En este caso, la personalización del poder está completamente integrada a las instituciones. Hay un poder personal, no un gobierno personal que oponga la persona a la institución.

La segunda forma, corresponde al liderazgo que funciona en Europa Occidental, y en los nuevos países asiáticos y africanos. Forma reciente, en la que el líder domina las instituciones. El liderazgo es híbrido, in-

completo, pero puede encontrarse en una etapa que conduce hacia la instauración del liderazgo institucional.

#### LIDERAZGOS INSTITUCIONALES.

En este sistema se concilia la institucionalización con la personalización del poder. Su rasgo fundamental es la permanencia del liderazgo que permite asentar la autoridad del Estado y asegurar la continuidad del poder a través de los cambios de personal. Para lograr esta conjunción de la institución y la persona del dirigente, Estados Unidos y Gran Bretaña han utilizado dos mecanismos diferentes.

#### LIDERAZGO CONSTITUCIONAL PRESIDENCIAL.

El liderazgo presidencial norteamericano tiene una base esencialmente constitucional. El Presidente tiene la innegable superioridad sobre el Congreso que deriva de su carácter de representante de la totalidad del pueblo, lo cual, aunado a la separación de poderes, le permite mantenerse como dirigente nacional. El apoyo de su partido sólo viene a sumarse al mecanismo constitucional para armonizar las relaciones difíciles entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero, en Estados Unidos, pese a que el Presidente, al ser electo, aparece cómo el Jefe del Ejecutivo tiende a separarse de éste, aunque sea mayoritario en el Congreso. Busca estrechar sus relaciones con el pueblo y presentarse como líder nacional, como representante

de la opinión de la voluntad nacional, elevándose por encima de la política partidarista. La Constitución de 1787 quiso hacer del Presidente un Jefe de Estado responsable ante el Congreso, pero su naturaleza ha cambiado, hoy, es el líder constitucional sólo responsable ante el pueblo.

Este proceso de identificación con la voluntad nacional se lleva a cabo siguiendo dos caminos: el Presidente puede tomar la iniciativa, orientando la opinión y pidiéndole su apoyo (F.C.Roosevelt) o bien buscando ser simplemente el intérprete de las tendencias dominantes (Eisenhower).

#### LIDERAZGO PARTIDARISTA: GRAN BRETAÑA.

El sistema de Gran Bretaña es producto de una deformación del parlamentarismo y de un bipartidismo original.

El Primer Ministro es el dirigente del partido mayoritario a través del cual afirma su autoridad sobre los ministros y al mismo tiempo lo hace dirigente de la mayoría parlamentaria. Este liderato descansa en el bipartidismo y en la rigidez de la disciplina partidaria. En consecuencia, el Primer Ministro es el Jefe del Gabinete y el dirigente del Parlamento. Esta personalización del poder es institucional, ya que los dos partidos están integrados al sistema constitucional. La clave de este liderazgo está en el seno de la organización del partido y se ejerce a través de su maquinaria. En razón de lo anterior, el dirigente está obligado a prestar aten-

ción a las demandas de los miembros de su organización y por su conducto recibe las reacciones de la opinión pública. La sanción democrática del dirigente partidista se consume en las elecciones, al votar la ciudadanía en favor o en contra de su partido.

Ahora bien, la personalización del poder puede ser más o menos acentuada, en razón del partido en cuestión y de la coyuntura política. El dirigente conservador tiene generalmente mayor libertad de acción bajo una dirección consentida, en tanto que el laborista está estrechamente supervisado por su Partido dentro de una dirección controlada.

A partir de la Segunda Guerra Mundial aparecen nuevos liderazgos que derivan de dos fenómenos distintos aunque interrelacionados.

El primero, es lo que ya hemos descrito como fracaso del parlamentarismo, fenómeno fundamentalmente europeo. El segundo es el proceso de liberación de los pueblos colonizados, en busca de una organización política. En ambos casos se persigue un gobierno eficaz.

Estas nuevas formas se caracterizan por la falta de integración del líder a las instituciones y por el predominio del factor personal sobre las estructuras constitucionales. La evolución hacia una institucionalización del liderazgo dependen del fundamento de la autoridad del líder.

Se puede marchar hacia un liderazgo partidarista, pero sólo cuando se supera la fragmentación de la opinión, que produce inestabilidad y

ésta se cristaliza en partidos fuertes, según el modelo británico.

También se ha intentado el liderazgo de opinión, buscando el contacto directo con el pueblo, pasando por encima de las asambleas, lo cual sólo es posible cuando se descansa en un sistema constitucional (Estados Unidos) o en el sistema político (Gran Bretaña).

Existe también el modelo del líder nacional, especie de fusión entre el líder y la Nación. Fenómeno presente de los países en formación, donde la institucionalización es sólo una perspectiva más o menos lejana.

Bajo la presión de diversas tendencias según hemos visto, se hace perceptible un movimiento de las esferas de competencia y de poder efectivo de los poderes legislativos hacia los ejecutivos. Además, el prurito de eficacia ha llevado hacia una personalización del poder en manos de los jefes de los ejecutivos. Sin embargo habrá que señalar que este movimiento coexiste con la tendencia de un deslizamiento del poder efectivo, del Jefe del Ejecutivo hacia el aparato administrativo. O sea, que la personalización del poder puede quedar como una atribución formal y no real.

Meynaud señala que los esfuerzos de racionalización a base de organizaciones administrativas al servicio del Ejecutivo, pueden crear la impresión de que el liderato político ha perdido parte de su importancia y que sus lagunas pueden suplirse con un mecanismo competente. Esta versión, insiste el autor, es equivocada y peligrosa, especialmente en el sistema

presidencial. La administración puede tratar los asuntos de rutina, generalmente de manera eficaz, pero no está capacitada ni legitimizada para formular las grandes decisiones. Corresponde al Jefe del Ejecutivo frenar esta segunda tendencia asegurando de manera efectiva su liderazgo. Aparte de las instituciones, la personalidad de quienes dirijan al Ejecutivo permanece como un factor de importancia fundamental. Por perfecta que sea la administración, siempre es incapaz de suplir a los dirigentes políticos.

#### LA PREEMINENCIA PRESIDENCIALISTA.

Antes que nada dejaremos establecidas algunas conclusiones que se integran casi por sí solas. La preponderancia presidencial no es un fenómeno exclusivamente mexicano, es una tendencia general del Estado moderno donde se presenta una preponderancia de los ejecutivos. La personalización del poder tampoco es una característica que derive de una condición congénita del pueblo mexicano, al que se trata de presentar como inmaduro y ancestralmente dócil al cacique personalista, posición en la que caen Scott, Padgett, Duverger y muchos más: es también una tendencia universal.

No es posible pensar en un Presidente con poderes virreinales como señala Padgett, pues él mismo y Scott hablan de un gobierno por consulta donde radica una seria limitación del poder personal. Pero tampoco es posible afirmar que cualquier hombre que ascienda a la Presidencia es -

automáticamente el jefe real del gobierno; Scott pasa por alto la tensión entre burocracia y liderazgo efectivo, que señala Meynaud.

La tesis de Lambert, es interesante, aún cuando demasiado optimista en lo que se refiere al equilibrio real de poderes en Estados Unidos. Demuestra que el presidencialismo deriva sus características de la necesidad de un Ejecutivo fuerte, en razón de las situaciones económicas y sociales en las que ensaya el gobierno latinoamericano. A lo anterior habría que añadir, para que el caso de México, que como señala Meynaud, el Estado moderno, requiere un Ejecutivo con cierta libertad de acción.

Lambert, considera, que el fracaso del presidencialismo está en no aplicar su fuerza concentrada a la transformación de estructuras. Esto, sin que el autor analice lo que Duverger sí apunta superficialmente o sea, que la aplicación del poder presidencial depende de las fuerzas sociales que lo apoyen. Para que la fuerza concentrada de la Presidencia se utilice en la transformación de la estructura social, el Ejecutivo necesita estar apoyado en fuerzas sociales que deriven de una revolución popular, o en fuerzas - progresistas no necesariamente revolucionarias, que sientan una necesidad imperiosa de modernización. A falta de este impulso, el Ejecutivo fuerte se limitará al mantenimiento del statu quo.

De la teoría de Lambert se deduce, aunque el autor lo deje en el aire, que en el Ejecutivo fuerte, la preponderancia presidencial es sólo un



instrumento que depende de las fuerzas que lo sostienen y que le definan la noción de interés general con base en la cual llevará a cabo sus opciones de gobierno.

#### NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

El Presidente de México tiene amplias atribuciones que derivan de dos fuentes: de la Constitución y del sistema político nacional.

La Constitución de 1917 reforzó la posición del Ejecutivo que había sido debilitada en 1857. Era obvia la necesidad de un Presidente fuerte para consolidar la revolución triunfante (151).

El Presidente es constitucionalmente el Jefe del Ejecutivo, personalmente responsable de una maquinaria administrativa altamente institucionalizada y en expansión. De aquí deriva una parte de su poder personal, ya que México se encuentra dentro de la tendencia general de preponderancia del Ejecutivo descrita por Meynaud, máxime que, como este autor señala, esta tendencia es particularmente marcada cuando el Estado interviene en la economía y cuando se introducen medidas para acelerar la industrialización y proveer servicios sociales. Todo lo anterior es característico de la actividad gubernamental mexicana.

La segunda fuente de la que deriva su poder el Presidente, es el

- - - - -  
(151) El robustecimiento del Ejecutivo fue una preocupación esencial de  
- - - Venustiano Carranza.

sistema político. En México existe un partido preponderante, no sólo porque agrupa a las organizaciones populares del país, sino porque el electorado se manifiesta sistemáticamente a su favor.

Ahora bien, el Presidente automáticamente es el dirigente del Partido Revolucionario Institucional y en razón del carácter mayoritario de éste y de la disciplina partidista que demanda el Presidente, dirigente del Partido, está en posición de orientar a la mayoría de la Cámara de Diputados, al Senado de la República, a las gubernaturas de los Estados y a la mayoría de los gobiernos municipales.

Podemos concluir que en México existe una personalización del poder, que el Presidente ejerce un liderazgo en base de su doble jefatura y que este liderazgo es institucional, ya que se despliega dentro de los marcos de la Constitución que regula tanto la función del Ejecutivo, como el sistema de partidos.

Esta conjunción entre la jefatura del gobierno y el liderazgo de un partido opera, como hemos visto en Gran Bretaña y es buscada por aquellos países que se debaten en la inestabilidad gubernamental (152).

Por otro lado, señalamos que el Presidente de Estados Unidos, tiende a moverse fuera de la política partidista y a buscar un liderazgo de opinión. Esta actitud obedece a las características de los partidos nortea-

-----  
(152) El extinto Charles DeGaulle al visitar México exclamó que Francia  
- - - necesitaba un Partido como el PRI.

tradores. Y confianza en que, en cuanto dirigente de Partido, encarna los principios que lo animan.

Los amplios poderes depositados en el Presidente, dirigente constitucional y dirigente de Partido, sólo son legítimos, en el sentido amplio, -y esto es fundamental-, cuando el Jefe del Ejecutivo, apegado a la Constitución, encarna ante los ojos del pueblo los principios impuestos por las armas de la Revolución y que hoy son corriente de opinión mayoritaria.

La confianza que de lo anterior deriva, aún cuando puede haber sido lograda con anterioridad al cargo, se alimenta permanentemente en el ejercicio cotidiano.

Por lo que respecta a la responsabilidad, en razón del doble carácter de la jefatura, también tiene una dimensión dual, el Presidente es institucionalmente responsable de todos los actos del Ejecutivo. No sólo debe limitarse a fijar los lineamientos generales, la noción de interés general, que lo legitima, sino además, vigilar que en la traducción diaria de los principios a la práctica de gobierno, se respete el espíritu y se den pasos efectivos para lograr las metas en las que toda su autoridad está comprometida.

Es, asimismo, en cuanto jefe de Partido, responsable ante las masas que lo forman, de que en todos los niveles de gobierno, federal y estatal, se utilice el poder político en beneficio popular efectivo. Esta es

la condición indispensable que lo hace dirigente real de la organización política en la que descansa su fuerza.

En las dos dimensiones de su responsabilidad, el Presidente debe mantener un estricto sentido de la realidad, mantener una clara distinción entre los objetivos deseables y los objetivos posibles; un dirigente a diferencia del demagogo, no puede conducir a su pueblo hacia quimeras o empresas ilusorias (156).

#### LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL LIDERAZGO.

Así como el poder presidencial se basa en factores institucionales y factores políticos, sus condiciones de ejercicio o sea sus limitaciones tendrán este doble carácter.

Las condiciones institucionales fijan toda una serie de limitaciones a la acción presidencial, asegurando con ello, formalmente, el control del poder del dirigente: fronteras de derecho, garantías y como freno importante, el límite de duración que asegura por una parte, el ejercicio estable de la función por un período y por la otra, la renovación definitiva del dirigente, evitando la perennidad, difícilmente compatible con la democracia. En tal virtud, el principio mexicano de la no reelección es una pieza fundamental del sistema.

- - - - -

(156) F. Bourricaud. Op. Cit.

Habrá que agregar que las disposiciones jurídicas no son nunca suficientes para mantener un gobierno democrático: es indispensable instaurar las condiciones políticas que lo sostengan. Se requiere, desde luego un dirigente con conciencia democrática, pero fundamentalmente un pueblo con conciencia democrática y social. Frente a y con el dirigente constitucional y de Partido debe existir, como condición indispensable, un pueblo con interés en los negocios públicos, un cuerpo electoral responsable y un partido con conciencia de sus metas y del camino para llegar a ellas.

#### C O M E N T A R I O

Fuera de toda duda, el Presidente ocupa el centro del sistema político mexicano. Al protestar el cumplimiento del cargo, recibe en - conjunto los poderes predominantes del país y además asciende automáticamente al liderato del partido mayoritario. Sin embargo, la recepción de poderes no es garantía de poder, ni el cargo es garantía de liderazgo.

El liderazgo comprende mucho más que la acción gubernamen- tal, pero se alimenta de ésta. El poder real del Presidente, radica en su capacidad personal de orientar las conductas de los hombres que llevan a cabo el Gobierno, de que sus órdenes se apliquen en el sentido fijado, en toda esa madeja de funcionarios e instituciones que forman el gobierno mexicano (157).

- - - - -  
(157) Neustadt. Op. Cit. pp. 1, 2 y 10.

Dentro de la tendencia universal que describe Meynaud de desluzamiento de poder de los círculos políticos a los administrativos, la función del Presidente es afirmar su liderazgo político, evitando toda posibilidad de instauración de una burocracia o gobierno de los funcionarios. No hay que olvidar que la "racionalidad burocrática" carece de legitimación en sí misma y que el poder que despliega el Ejecutivo sólo está justificado si este es ejercido por la autoridad elegida para ello: El Presidente (158).

El ejercicio del liderazgo efectivo es una tarea formidable que requiere del Presidente cualidades extraordinarias: convicción, conocimiento, mando, creatividad, valor, conciliación, coherencia, constancia. El despliegue permanente de estas características produce, como lo hemos dicho, el consenso entre el pueblo y la persona de su jefe, pilar fundamental para que el Presidente afirme -como lo ha hecho a través de nuestra historia reciente- su calidad de dirigente constitucional y dirigente político de México.

- - - - -

(158) Raymond Aron. "Sur la Stratifications du pouvoir". Revue Francaise de Sociologie. Vol. IV No. 3, 1954; ver también el estudio de Miguel De la Madrid H. en "Por el Camino del México Nuevo". Ediciones de la Cámara de Diputados. México, 1967.

## B I B L I O G R A F I A .

- Castellanos Coutiño, Fernando.- "La División de Poderes en México".- Conferencia sustentada el 9 de agosto de 1970, en la Fac. de Derecho de la U.N.A.M.
- Hamilton, Madison, Jay.- "El Federalista".-F.C.E.-3ed.-México,1968.
- González Casanova, Pablo.- "La Democracia en México".- México, 1965.
- Duverger, Maurice.- "Los Partidos Políticos".-F.C.E.- 3a. Ed.-México, 1963.Tambien "Instituciones Políticas y Der. Const.".-F.C.E.- México, 1970.
- Chabolla Romero, Fernando.-"La División de Poderes y el Artículo 49-Constitucional".-U.N.A.M.- México, 1965.
- E. Scott, Robert.- "Mexican Government in Transition".- Urbana III.-1964.
- Padget, Vincent.- "The Mexican Political System".- Houghton Mifflin.- Boston, 1966.
- Bartlet Díaz, Manuel.- "El Sistema Presidencialista Mexicano".-Artículo publicado en el núm. 5, del vol. II de la revista "Pensamiento Político".- México, 1969.
- Mabileau, Albert.- Revista Francesa de Ciencia Política, Vol. X, No.1 Edición en español.- París, 1960.
- Aron, Raymond.- "Sur la Stratifications du Pouvoir".-Revue Française de Sociologie".-Vol. IV, No. 3.- París, 1954.
- De la Madrid H., Miguel.- "Por El Camino del México Nuevo".- Edit. Cámara de Diputados.- México, 1967.
- Neustdt.- "Presidential Power".- Wiley.- N. York, 1961.

CAPITULO IX

CONCLUSIONES



C O N C L U S I O N E S

1.- LA FINALIDAD DEL ESTADO LA CONSTITUYE LA REALIZACION DEL BIEN PUBLICO TEMPORAL; ES DECIR QUE AL TRAVES DE SUS DIFERENTES FUNCIONES EL APARATO ESTATAL, PERSIGUE EL BIEN COMUN.

2.- EL ESTADO MODERNO ES UN ESTADO DE DERECHO, PUES AL MISMO TIEMPO QUE ES SOBERANO ESTA SOMETIDO AL DERECHO.

3.- PARA CONSEGUIR SU FINALIDAD EL ESTADO REQUIERE - DE UNA VOLUNTAD QUE CONJUGUE Y ENCAUCE LOS INTERESES Y - ESFUERZOS DE LOS INDIVIDUOS Y DE LOS GRUPOS COMPONENTES DE LA COMUNIDAD. A ESTA AUTORIDAD SE LE LLAMA PODER POLITICO Y ES NORMALMENTE EL RESULTADO DEL OTORGAMIENTO DE LA CONFIANZA POPULAR AL INDIVIDUO QUE GOBIERNA.

4.- EL PODER DEL ESTADO ES UNICO E INDIVISIBLE. CONSECUENTEMENTE EL PODER NO SE DIVIDE SINO LAS FUNCIONES.

5.- LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES SE HA IDO INTEGRANDO AL TRAVES DE LOS TIEMPOS POR UNA PLEYADE DE FILOSOFOS, SOCIOLOGOS Y JURISTAS Y PODEMOS DECIR QUE AUN NO CONCLUYE SU INTEGRACION DEFINITIVA.

6.- DONDE HAY SOCIEDAD HAY DERECHO, ASENTA LA FORMULA ROMANA; LA SOCIOLOGIA FUNDAMENTA HOY LA DIVISION DE

PODERES.

7.- LA SEPARACION DE PODERES CONSTITUYE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL Y POLITICA QUE SIRVE DE LIMITE INTERNO AL PODER DE LOS GOBERNANTES, DE TAL SUERTE QUE LOS DIFERENTES ORGANOS DEL ESTADO SE "LIMITEN, SE MODEREN Y SE CONTROLEN RECIPROCAMENTE". EL JUICIO DE AMPARO, QUE REALIZA EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, PODEMOS CALIFICARLO DE LIMITE EXTERNO.

8.- LA FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA SEPARACION PODEMOS ENCONTRARLA EN QUE EL PUEBLO, EN EL EJERCICIO DE SU SOBERANIA, Y COMO UNICO TITULAR DE LA MISMA, HA CREADO LA LEY FUNDAMENTAL, RESERVANDO AL CIUDADANO UNA ESFERA INMUNE A LA INVASION DE LAS AUTORIDADES Y ESTABLECIENDO LOS RECURSOS NECESARIOS PARA GARANTIZARLA.

9.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, AL CONSAGRAR EN EL ARTICULO 49 EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES, LO HACE BAJO LA IDEA DE CREAR UN LIMITE INTERNO DEL PODER PUBLICO, DE TAL MODO QUE TAL LIMITACION CONSTITUYA UNA GARANTIA DE LIBERTAD POLITICA.

10.- SI ACEPTAMOS QUE EL PODER ES UNICO E INDIVISIBLE, DEBEMOS ANOTAR QUE ES INCORRECTA LA FORMA COMO ESTA REDACTADO EL ARTICULO 49. DEBIERA DECIR: "EL SUPREMO PODER

DE LA FEDERACION SE EJERCE A TRAVES DEL EJECUTIVO, EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL".

11.- LA MODERACION DEL PODER QUE RESULTA DE LA DISTRIBUCION DE LAS FUNCIONES ESTATALES ENTRE DIVERSOS ORGANOS, ES CONVENIENTE Y NECESARIA EN CIRCUNSTANCIAS NORMALES. PENSAMOS, SIN EMBARGO, QUE FRENTE AL ESTADO DE NECESIDAD ES DE APOYARSE LA TESIS DE QUE EL PODER DEBE FORTALECERSE CONCENTRANDOSE EN UNA SOLA PERSONA. TAL MEDIDA SE COMPLEMENTA CON LA SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES QUE IMPIDAN QUE EL ORGANO ESTATAL, EN QUIEN SE HA CONCENTRADO EL PODER, PUEDA ACTUAR CON LA RAPIDEZ Y EFICACIA INDISPENSABLE A LA SEGURIDAD NACIONAL.

12.- LA DIVISION DE PODERES EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL NO ES RIGIDA, SINO FLEXIBLE, DEBIDO A UNA COORDINACION ENTRE LOS MISMOS, AL AUTORIZARSE LA PARTICIPACION DE DOS PODERES PARA LA REALIZACION DE UN MISMO ACTO.

13.- AL ESTABLECER EL ARTICULO 49, EN RELACION CON EL 29, UNA EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES, CON MOTIVO DEL ESTADO DE NECESIDAD, PERMITE AL PODER POLITICO REALIZAR EL BIEN PUBLICO TEMPORAL, PARA QUE REALICE LA DEFENSA DE LA COMUNIDAD.

14.- SIENDO EL ESTADO DE NECESIDAD EL QUE OCASIONA LA SUSPENSION DE GARANTIAS Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS, LAS LEYES DE EMERGENCIA EXPEDIDAS POR EL PODER EJECUTIVO EN EL AÑO DE 1942, CON MOTIVO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, DEBIERON SER DEROGADAS AL TERMINAR EL ESTADO DE EMERGENCIA Y POR TANTO EL DECRETO DEL CONGRESO DE LA UNION DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 1945, QUE CONVIRTION EN LEYES ORDINARIAS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE EMERGENCIA, ES INCONSTITUCIONAL, YA QUE EN NUESTRO SISTEMA DE FACULTADES EXPRESAS, EL CONGRESO TIENE FACULTAD DE EXPEDIR LEYES Y DECRETOS, PERO NO PARA RATIFICAR LEGISLACIONES DE EMERGENCIA. CONSIDERAMOS QUE ESTE DECRETO VIOLÓ EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL ESTADO E INDIRECTAMENTE ALTERÓ EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES.

15.- LA EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES CONSIGNADA EN EL ARTICULO 49 EN RELACION CON EL 131, SIRVE DE BASE PARA DELEGAR FUTURAS FACULTADES.

16.- EL ARTICULO 49 CORRESPONDE A LA PARTE DOGMATICA DE LA CONSTITUCION, A PESAR DE QUE MUCHOS TRATADISTAS LO UBICAN EN LA PARTE ORGANICA, PUES EXPRESA UN PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL ESTADO, QUE SE APLICARA AL HACER LA DISTRIBUCION DE LAS FUNCIONES DENTRO DE LOS DISTINTOS ORGANOS.

LA DEROGACION DE ESTE PRINCIPIO OCASIONARA UNA REFORMA TOTAL A LA CONSTITUCION.

17.- LA IDEA DE UN EJECUTIVO FUERTE Y SU REALIZACION ES UNA VICTORIA HISTORICA Y MUNDIAL DE LOS ADMINISTRATIVISTAS.

18.- EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO QUE, CON LA BANDERA DE LA CONSTITUCION, REALIZA UNA TAREA QUE ASOMBRA AL MUNDO, LO VEMOS ADECUADO TODA VEZ QUE ES UN EJECUTIVO QUE EJERCE SUS FUNCIONES EQUILIBRADAMENTE Y HA PROPICIADO EL DESARROLLO DEL PAIS.



## BIBLIOGRAFIA

ARISTOTELES.- "La Política". Editorial Iberia, S. A. 3a. Edición. Madrid, 1962 y fundamentalmente "Política". Ediciones Universitarias. México, 1965.

RAYMOND ARON.- "Sur la Stratifications du Pouvoir". R. F. de Sociologie. París, 1954.

RAFAEL BIELSA.- "Derecho Constitucional". Editorial Roque Depalma. Buenos Aires, 1959, y "El Estado y su Organización". Artículo publicado en el No. 3 de la Revista de Derecho Comparado del Colegio Nacional. Buenos Aires, 1961.

LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ.- "El Sistema Presidencialista Mexicano". Artículo publicado en el No. 5 del Vol. II de la Revista "Pensamiento Político". México, 1959.

JUAN BODINO.- "La República". Editorial Hermes. Madrid, 1965.

EDGAR BODENHEIMER.- "Teoría del Derecho". Fondo de Cultura Económica. México, 1965.

GEORGE BURDEAU.- "Tratado de Ciencia Política". Trad. Claudio Apol. Editorial Librería General de Derecho y Jurisprudencia. París, 1949.

LIC. IGNACIO BURGOA.- "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, 3a. Edición. México, 1961.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, XLVI y XLVII Legislaturas, "Los Derechos del Pueblo Mexicano" y "Mexicano, Esta es tu Constitución", respectivamente. México, 1966 y 1970.

LIC. AURELIO CAMPILLO.- "Tratado Elemental de Derecho Constitucional". 1a. y única edición de la Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver, 1928.

LIC. FERNANDO CASTELLANOS COUTIÑO.- "La División de Poderes en México". Conferencia, 9 de agosto de 1970.

JAVIER CONDE.- "Introducción al Derecho Político Actual". Editorial Escorial. Madrid, 1942.

CONSTITUCION DE LA U.R.S.S., del 10 de julio de 1918.

BENEDETTO CROCE.- "La Historia como Hazaña de la Libertad". Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

LIC. FERNANDO CHABOLLA ROMERO.- "La División de Poderes y el Artículo 49 Constitucional". U.N.A.M. México, 1965.

JEAN DABIN.- "Doctrina General del Estado". Editorial Jus. México, 1955.

LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.- Apuntes de Derecho Constitucional. U.N.A.M. México, 1966, y "Por el Camino de México Nuevo". Edit. Cámara de Diputados. México, 1967.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Edición Sesquicentenario. México, 1960.

WILHELM DILTHEY.- Obras completas. "Teoría de la Concepción del Mundo". Trad. Eugenio Imaz. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

LEON DUGUIT.- "Manual de Derecho Constitucional". Francisco Beltrán, Editor. Librería Española y Extranjera, 2a. Edición. Madrid, 1962.

MAURICE DUVERGER. "Los Partidos Políticos". Trad. Enrique González y J. Campos. Fondo de Cultura Económica. México, 1963, y "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Fondo de Cultura Económica. México, 1970.

ROBERT E. SCOTT.- "Mexican Government in Transition". Urbana III. 1964.

LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.- Discurso pronunciado el 9 de marzo de 1970 en Pachuca, Hgo.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Buenos Aires, 1960.



LIC. GABINO FRAGA.- "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1963.

JAMES GOLDSCHMIDT.- "Problemas Generales del Derecho". Editorial Depalma. Buenos Aires, 1944.

DR. PABLO GONZALEZ CASANOVA.- "La Democracia en México". Fondo de Cultura Económica. México, 1965.

ALEJANDRO GROPPALI.- "Doctrina General del Estado". Trad. española. Editorial Porrúa. México, 1944.

PAUL HAZARD.- "La Crisis de la Conciencia Europea". Editorial Pegaso. Madrid, 1950 y "El Pensamiento Europeo en el Siglo XVIII" Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1950.

MAURICE HAURIOU.- "Principios de Derecho Público y Constitucional". Editorial Reus. Madrid, 1960 y "Teoría de la Institución y de la Fundación". Editorial Surco. La Plata, Buenos Aires, 1947.

HAMILTON, MADISON, JAY.- "El Federalista". Fondo de Cultura Económica. 3a. Edición. México, 1968.

DR. OCTAVIO HERNANDEZ HERNANDEZ.- "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; "La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales"; "Curso de Amparo"; "México, Tierra de Libertad". U.N.A.M. México, conferencias dictadas en 1965, 1967 y 1968.

HERMAN HELLER.- "Teoría del Estado". Trad. Luis Tobio. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1947, y Fondo de Cultura Económica. México, 1963.

ELF F. HERCKSCHER.- "La Epoca Mercantilista". Fondo de Cultura Económica. México, 1943.

THOMAS HOBBS.- "Leviatan". Editorial Diana. México, 1965.

EUGENIO IMAZ.- "El Pensamiento de Dilthey". Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

G. JELLINECK.- "Teoría General del Estado". Trad. Fernando de los Rios. Madrid, 1955, y Editorial Albatros. Buenos Aires, 1943.

HANS KELSEN.- "Teoría General del Estado". Traducción Legaz Lacambra. Editorial Labor. Barcelona, 1943 y Editorial Nacional. México, 1959.

PIERRE LACOMBE.- "La Historia considerada como Ciencia". Trad. española. Espasa Calpe. Buenos Aires-México, 1948.

LIC. MIGUEL LANZ DURET.- "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1970 y "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen" México, 1933.

KARL LOEWENSTEIN.- "Teoría de la Constitución". Biblioteca de Ciencia Política. Ediciones Ariel. Barcelona, 1964.

ALBERT MABILEAU.- Revista Francesa de Ciencia Política. Vol. X No. 1, Edición en español. París, 1960.

KARL MARX.- "El Capital". Fondo de Cultura Económica. México, 1960.

OTTO MAYER.- "Derecho Administrativo Alemán". Trad. española. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1953.

ADOLFO MERKL.- "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1961.

DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- "Sociología del Poder". Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. México, 1969.

ADRIAN SALVADOR MINGUIJON.- "Historia del Derecho Español, 4a. Edición. Editorial Labor. España, 1953.

MONTESQUIEU.- "El Espíritu de las Leyes". Editorial A.B. México, 1960 y Editorial Garnier, 1939.

NEUSTDT.- "Presidential Power". Wiley, New York, 1961.

JOHN NEVILLE FIGGS.- "El Derecho Divino de los Reyes". Trad. Q'Gorman.- Fondo de Cultura Económica. México, 1942.

LIC. JORGE OLIVERA TORO.- "Manual de Derecho Administrativo, 2a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1967.

V. E. ORLANDO.- "Derecho Público General". Edición en español. Editorial Giuffrè. Milano, 1940.

JOSE ORTEGA Y GASSET.- "Ideas y Creencias". Colección Austral.

LIC. SERAFIN ORTIZ RAMIREZ.- "Derecho Constitucional Mexicano. Edición Privada. México, 1961.

LIC. ELDA NURY OROZCO PRIEGO.- "El Estado y la Moderna Administración Pública y Privada" U.N.A.M. México, 1968.

VINCENT PADGET.- "The Mexican Political System", Houghton Mifflin. Boston, 1966.

FELIX F. PALAVICINI.- "Historia de la Constitución de 1917" México, 1950.

LIC. ATANASIO REYES MARQUEZ.- "Revista Jurídica Veracruzana" No. 3, Tomo XIX, Xalapa, 1968.

DR. MANUEL RUIZ DAZA.- "Apuntes de Filosofía del Derecho" U.N.A.M. México, 1970.

LIC. ESTEBAN RUIZ PONCE.- "Apuntes de Derecho Constitucional" y "Apuntes de Teoría del Estado". U.N.A.M. México, 1968.

GEORGE H. SABINE.- "Historia de la Teoría Política". Trad. Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.

LIC. CUAUHTEMOC SANTANA.- "Ponciana Arriaga el Constituyente de 1856-57". Revista Pensamiento Político No. 6. México, 1969.

LIC. ANDRES SERRA ROJAS.- "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, 2a. Edición. México, 1961.

KARL SCHMITT.- "Teoría de la Constitución". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1958, y otra de traducción de F. Ayala, de 1934.

OSWALD SPENGLER.- "La Decadencia de Occidente". Trad. García Morente. Edit. Revista de Occidente. Madrid, 1960.

EDWARD SPRANGER.- "Formas de Vida". Traducción al español. Edit. Revista de Occidente. Madrid, 1960.

LIC. FELIPE TENA RAMIREZ.- "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1955 y 1963 y "Leyes Fundamentales de México 1808-1967". Porrúa. México, 1967.

ARNOLD T. J. TOYNBEE.- "Study of the History". Editorial Lack. New York, 1963.

IGNACIO L. VALLARTA.- "El Juicio de Amparo y el Wriqth of Habeas Corpus". Edición arreglada por el Lic. Alejandro Vallarta.

MAX WEBER.- "Economía y Sociedad". Editorial Labor. Madrid 1935 y Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1950.

ALFRED WEBER.- "La Crisis de la Idea Moderna del Estado en Europa". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1948.

A P E N D I C E 1.

LA DIVISION DE PODERES EN EL DERECHO COMPARADO.

El artículo 49 de la Constitución de 1917 tiene preceptos correspondientes en las Constituciones de los siguientes Estados de la República.

A G U A S C A L I E N T E S .

Artículo 14.- El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.

B A J A C A L I F O R N I A .

Artículo 11.- Parte Conducente.- El Gobierno del Estado se divide para su ejercicio, en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

Artículo 12.- No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

C A M P E C H E .

Artículo 17.- El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrán, reunirse los tres, ni dos de ellos en una sola persona o corporación, salvo en caso de

facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en caso de invasión, -  
alteración del orden o peligros públicos.

C O A H U I L A .

Artículo 28.- El Poder Público del Estado se divide para su ejer-  
cicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse estos -  
Poderes, ni dos de ellos, en una sola persona o corporación.

C O L I M A .

Artículo 20.- El Poder Supremo del Estado se divide para su ejer-  
cicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola perso-  
na o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el -  
caso de facultades extraordinarias concedidas al Gobernador conforme a  
lo dispuesto en el Artículo 33, Fracción XXI de esta Constitución.

C H I A P A S .

Artículo 11.- Parte conducente.- No podrán reunirse dos o más -  
de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Le-  
gislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias  
al Ejecutivo conforme a lo dispuesto por esta Constitución.

ESTADO DE MEXICO .

Artículo 35.- Los Poderes Públicos del Estado constituyen el Gobierno del mismo y son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Artículo 36.- Nunca podrán reunirse dos ni los tres Poderes del Estado en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso previsto en la Fracción XXXVIII del Artículo 70 de esta Constitución.

GUANAJUATO .

Artículo 27.- El Poder Supremo para su ejercicio, se divide en - Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 31.- Jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona.

GUERRERO .

Artículo 29.- El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

HIDALGO .

Artículo 16.- El Poder Público del Estado se considera dividido -

para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

#### J A L I S C O .

Artículo 60.- El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

#### M I C H O A C A N .

Artículo 17.- El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la realización de los fines del Estado.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación; ni depositarse el Legislativo o el Judicial en un individuo.

#### M O R E L O S .

Artículo 20.- El Poder Público del Estado, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 21.- No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola



persona o corporación; ni encomendarse el Legislativo en un Congreso -  
formado por menos de siete Diputados .

N A Y A R I T .

Artículo 22.- El supremo Poder del Estado se divide para su ejer-  
cicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 23.- Estos poderes no podrán reunirse en un solo indivi-  
duo o corporación, ni las personas que tengan algún cargo en alguno de -  
ellos, podrán tenerlo a la vez en ninguno de los otros .

N U E V O L E O N .

Artículo 30.- Parte conducente.

El Gobierno del Estado se ejercerá por los Poderes Legislativo,  
Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en  
una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo  
individuo.

O A X A C A .

Artículo 30.- El Poder Público del Estado se divide, para el ejer-  
cicio de sus funciones; en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; estos Poderes  
siempre se ejercerán en la forma y términos establecidos en esta Coasti-  
tución; en consecuencia, nunca podrán reunirse uno o dos de ellos en cual

quiera de los tres; sólo podrán concederse facultades legislativas al Ejecutivo en los términos prevenidos por el artículo 62 de esta Constitución.

P U E B L A .

Artículo 21.- El Poder Público del Estado se considera dividido para el ejercicio de sus funciones en tres Departamentos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cada uno de estos Departamentos se organizará en la forma que más adelante se establece y nunca podrá confiarse el ejercicio simultáneo de las facultades de dos o más de ellos a una sola persona o corporación, salvo el caso de fuerza mayor, a juicio del Congreso del Estado.

Q U E R E T A R O .

Artículo 28.- El Poder Supremo del Estado se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 29.- Nunca podrán reunirse dos o más Poderes en una persona o grupo de personas, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; salvo el caso de la fracción XXIII del artículo 63.

S A N L U I S P O T O S I .

Artículo 14.- El Estado de San Luis Potosí es parte integral de la Federación Mexicana. Adopta, para su régimen interior, la forma de Go-

bierno Republicano, por representativo y popular, y se ejerce por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos en una sola corporación o persona, excepto el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en los términos que establece la presente Constitución.

S I N A L O A .

Artículo 19.- El Supremo Gobierno del Estado se divide; para su ejercicio en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 20.- No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación ni encomendarse el Legislativo a más de 13 Diputados.

S O N O R A .

Artículo 26.- El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 27.- No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, excepto en el caso previsto por la fracción XXXIII del artículo 64 de esta Constitución.

T A B A S C O .

Artículo 28.- Parte conducente.

El Poder Público se divide para su ejercicio en: Legislativo, -  
Ejecutivo y Judicial.

Artículo 29.- No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un solo individuo o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona, salvo los casos previstos en este capítulo. En ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar.

#### T A M A U L I P A S .

Artículo 22.- El Poder Público se divide para su ejercicio en --  
Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

#### T L A X C A L A .

Artículo 19.- El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

#### V E R A C R U Z .

Artículo 33.- Parte conducente.

El Poder Supremo se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 37.- No pueden reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. La observancia de este precepto podrá suspenderse en los casos de la fracción XXII del artículo 68.

Y U C A T A N .

Artículo 16.- El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Z A C A T E C A S .

Artículo 18.- Parte conducente.

El Poder Público que lo ejerce se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 22.- El Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio en los tres Poderes que expresa el artículo 18. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, en los términos que establece esta Constitución, ni depositarse el Legislativo en menos de nueve personas.

TEXTO DE LOS ARTICULOS RELATIVOS EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES.

B O L I V I A .

Artículo 2o.- La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos Poderes es la base del Gobierno.

B R A S I L .

Artículo 36.- Son Poderes de la Unión el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y armónicos entre sí.

1o. El ciudadano investido con función de uno de ellos no podrá ejercer la de otro, salvo las excepciones previstas en esta Constitución.

2o. Está prohibido a cualquiera de los Poderes delegar atribuciones.

C O L O M B I A .

Artículo 55.- Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.

El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas,

pero colaborarán armónicamente en la realización de los fines del Estado.

#### C O S T A R I C A .

Artículo 9o.- El Gobierno de la República lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones - que le son propias.

#### C U B A .

Artículo 118.- El Estado ejerce sus funciones por medio de los - Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los organismos reconocidos en la Ley fundamental o que conforme a la misma se establezcan por la Ley.

Las provincias y los Municipios además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado.

#### E L S A L V A D O R .

Artículo 4o.- El Gobierno se compone de tres Poderes: Legisla- tivo, Ejecutivo y Judicial, que actuarán independientemente dentro de sus facultades las cuales son indelegables, y colaborarán en el ejercicio de las funciones públicas.

#### G U A T E M A L A .

Artículo 2o.- La Soberanía radica en el pueblo y el Poder es ejer

cido por los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación.

#### H A I T I .

Artículo 47.- El ejercicio de la Soberanía Nacional se delega en tres Poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial.

Artículo 48.- Cada Poder es independiente de los otros dos, dentro de sus atribuciones, las que ejerce de modo separado.

Ninguno de ellos puede delegar sus atribuciones, ni salirse de los límites que les han sido fijados.

Cada uno de los tres Poderes es responsable de sus actos.

#### H O N D U R A S .

Artículo 4o.- El Gobierno es republicano, democrático y representativo. Se ejerce por los Poderes complementarios e independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se fundamenta en el principio de la integración nacional.

#### N I C A R A G U A .

Artículo 11.- Son órganos del Gobierno el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

#### P A N A M A .

Artículo 2o.- El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce



el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

#### R E P U B L I C A D O M I N I C A N A .

Artículo 2o.- Su Gobierno es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo.

Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres Poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Sus encargos son responsables y no pueden delegar sus atribuciones las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las Leyes.

#### V E N E Z U E L A .

Artículo 118.- Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

#### R E P U B L I C A D E M O C R A T I C A A L E M A N A .

Artículo 50.- El órgano supremo de la República es la Cámara Popular.

REPUBLICA FEDERAL ALEMANA.

Artículo 20.- 2. Todo Poder Público emana del pueblo. Ese Poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

3. El Poder Legislativo está sometido al orden constitucional; los Poderes Ejecutivo y Judicial, a la Ley y al Derecho.

REPUBLICA POPULAR DE CHINA.

Artículo 21.- La Asamblea Popular Nacional es el órgano supremo del Poder del Estado en la República Popular de China.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.

Artículo 30.- El órgano superior del Poder del Estado en la URSS es el Soviet Supremo de la URSS.

Artículo 31.- El Soviet Supremo de la URSS ejerce todas las facultades atribuidas a la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, conforme al artículo 14 de la Constitución, y que, según la Constitución, no sean de competencia de los órganos de la URSS, el presidium del Soviet Supremo de la URSS, el Consejo de Ministros de la URSS y los Ministerios de la URSS.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACION.

En relación con el artículo 49 de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la jurisprudencia que a -- continuación se cita:

Facultades Extraordinarias.- Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de - aquél, porque ya no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más - bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de - facultades extraordinarias al Ejecutivo, no restringe las facultades del - Legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita a aquél poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos; y si no obstante las facultades extraordi- narias, el Poder Legislativo expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el ejecutivo, a pesar de las facultades, queda inca-

pacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir. Tesis Juris. 477. Apéndice. Pag. 913.

Facultades extraordinarias.- La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la Legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión, para no sobrepasar el margen de la excepción; por tanto, si una Constitución local fija los límites de la excepción, los decretos que expida el Ejecutivo, rebasando esos límites, y la aplicación que de esos decretos se haga, constituyen una violación al artículo 16 constitucional. Tesis Juris. 478. Apéndice. Pág. 914.

A P E N D I C E 2.

NOTAS COMPLEMENTARIAS SOBRE LAS EXCEPCIONES AL  
PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES.

El Ejecutivo no se concreta a la aplicación de la ley, sino que también actúa en la elaboración de la misma, por medio de la promulgación, y puede hacerlo mediante la iniciativa. En realidad, actualmente todas ellas parten del Ejecutivo. Tiene además un derecho de veto, pues puede desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto.

Este mismo Poder puede intervenir en la función jurisdiccional, concediendo indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios; de acuerdo con la fracción XIV del artículo 89 de nuestra Constitución. Lo que el legislador buscó por medio de esta institución, es que el Ejecutivo pueda realizar un acto de justicia o corregir una injusticia, en beneficio de la libertad individual.

La fracción XII del artículo 89 faculta al Poder Ejecutivo para facilitar al Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. En esta forma la Constitución está obligando al primero de estos poderes a colaborar con el segundo en el ejercicio de sus funciones.

El Poder Legislativo (cualquiera de las Cámaras) podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la Secretaría (Art. 93). Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinario, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivas ramas.

También el Legislativo está facultado por la fracción XII del artículo 73, para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. A diferencia del indulto, para decretar amnistía no es necesario que exista una sentencia irrevocable. Esta institución ha sido llamada por algunos tratadistas "Ley de Olvido".

La Cámara de Diputados deberá aprobar o desaprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios que le someta el Ejecutivo. (Art. 74. frac. VI.)

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 76 el Senado está facultado para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, deberá mantener el estado legal mediante la institución del amparo. De acuerdo con el artículo 103, los tribunales de la Federación resolverán las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan

la soberanía de los Estados, y; por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El artículo 107 expresa que todas las controversias a que se refiere el 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que dictamine la ley, de acuerdo con dos bases; el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte interesada y la sentencia sólo se ocupará de individuos particulares, limitándose a ampararles y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare.

Por lo que respecta a la última parte del párrafo anterior consideramos que, para que el control constitucional sea efectivo, sería conveniente que al declarar la Suprema Corte una ley como anticonstitucional, ésta sea derogada.

La segunda parte del artículo 49 establece que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo".

La Comisión a este respecto argumentó que "La división de dichos poderes, implica la prohibición más absoluta de la reunión en una sola persona, de dos de ellos. La conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquellas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la -

prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo". (1)

Para que exista realmente la deliberación y discusión; y para - que estén representadas las diversas tendencias de la opinión de nuestro país en el órgano legislativo es necesaria la existencia de diversos partidos políticos y que éstos estén representados en proporciones adecuadas dentro del Congreso y las Legislaturas locales.

( 1 ).- Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- Edición Sesquicentenario, México 1960.