

## CAPÍTULO III.

### Teoría de los medios del Estado.

SUMARIO.—I. Idea general de los medios del Estado. 1. Naturaleza de estos medios. 2. Su determinación por los fines.

II. Medios de carácter personal. 1. Servicios voluntarios. 2. Servicios obligatorios.

III. Medios de carácter real ó material. 1. Medios materiales de la Nación; misión jurídica del Estado respecto á ellos. 2. Medios materiales del Estado, que constituyen su propiedad particular.

#### § 1. Idea general de los medios del Estado.—

La teoría de los *finés* del Estado supone necesariamente la teoría de sus *medios*, como quiera que no se concibe la existencia de un sér ó entidad que, habiendo de cumplir un fin en la vida, carezca de los medios adecuados para realizarlo. La teoría de los medios del Estado no exige, sin embargo, tan lato desenvolvimiento como la de sus fines: 1.º, porque sea cualquiera el concepto que del Estado se tenga, es incuestionable la necesidad de sus medios desde el momento en que se reconoce su existencia; y 2.º, porque las múltiples cuestiones que surgen acerca de la forma de obtener y aplicar tales medios, trátanse de un modo especial en las instituciones del Derecho administrativo. Pero esto no autoriza á prescindir por completo de la teoría de los medios del Estado, como se hace ordinariamente, pues importa considerarlos también de un modo general, no sólo para determinar su naturaleza, sino además para clasificarlos racionalmente y relacionarlos con la teoría de los fines, á la cual sirve esta doctrina de complemento aclarando y precisando el concepto del Estado nacional.

1) NATURALEZA DE ESTOS MEDIOS.—La palabra *medio* en su acepción más genérica, significa «todo aquello que es útil ó sirve para un fin»; empléase como sinónima de *condición*, aunque ésta más bien expresa la cualidad que tiene un determinado medio de ser *necesario* para un fin, de tal manera que sin él no podría éste cumplirse. Concretándonos á nuestro especial objeto, diremos que *medio del Estado* es «todo aquello que es útil ó sirve para el cumplimiento de los fines del Estado». La generalidad de esta definición, indica que el estudio de los medios del Estado, no pertenece exclusivamente al dominio del Derecho político; las ciencias naturales, la sociología y sobre todo la economía política, pueden ocuparse, y se ocupan realmente, de objetos que de un modo directo ó indirecto sirven de medios al Estado; pero el Derecho político examina su principal aspecto, que es el jurídico, en cuanto dan lugar á derechos y obligaciones.

Ahora bien; siendo el Estado un orden de actividad moral, sólo puede realizar jurídicamente sus fines mediante *hechos*; y no hechos cualesquiera, sino hechos *buenos* y *libres*, y por consiguiente *morales*.

Pero los hechos morales unas veces se refieren á las personas y otras á las cosas; de aquí, la primera división de los medios del Estado, en medios de carácter *personal* y medios de carácter *real* ó material. Y en último término, podemos concluir diciendo que son medios del Estado, «las cosas y las personas, no en sí mismas, sino en su cualidad de útiles con relación al fin del Estado»; las personas prestarán directamente la utilidad de sus servicios; las cosas prestarán la utilidad de sus cualidades físicas y químicas, al ser objeto de apropiación y aprovechamiento.

2) SU DETERMINACIÓN POR LOS FINES.—Los medios del Estado son determinados por sus fines, pues que el empleo de todo medio en tanto se justifica, en cuanto realiza el fin de que se trata, hallándose á él subordinado por una relación de absoluta dependencia.

Mas importa tener muy en cuenta, que consistiendo los medios del Estado en *hechos*, son á su vez fines de la actividad del

mismo; así, por ejemplo, nadie duda que la fuerza armada sea medio para mantener el orden material del Derecho, atribución principal del Estado; y sin embargo, la organización, armamento y distribución del ejército, considerado en sí mismo, constituye un fin que á su vez exige medios para realizarse.

Infiérese de aquí, la recta interpretación que debe darse á la conocida máxima «el fin justifica los medios», de la cual tanto se ha abusado en la vida política. El fin justifica la oportunidad y la utilidad relativa del medio, como medio, pero no cambia la naturaleza del mismo hasta el punto de que si es malo intrínsecamente, lo convierta en bueno; por eso no podrán justificarse nunca los crímenes de la época del terror en Francia, empleados como medios para concluir con la aristocracia. Y es que el hecho, antes de servir de medio, es fin, y como tal debe ser bueno.

Mas no se deduzca de esta consideración, que hay incompatibilidad entre la utilidad y la justicia, porque á veces el interés del Estado parece exigir medios que son contrarios á la Moral ó al Derecho. Entra por mucho en estas apreciaciones, el criterio individual acerca de lo que debe estimarse por justo y conveniente en un hecho histórico; generalmente suele juzgarse de los hombres y de las instituciones de una determinada época, con el rigor de la justicia absoluta y no con el espíritu del Derecho propio de su tiempo, en tanto que hablándose de utilidad y conveniencia, suele erigirse el interés puramente personal de época ó de partido, en principio de utilidad absoluta. La oposición aparente entre lo justo y lo útil desaparece á medida que se ven mejor las circunstancias del caso y se contemplan los acontecimientos en relación con otros coetáneos, anteriores ó posteriores, elevándose sobre la preocupación, el interés propio ó el apasionamiento, así los crímenes del terror, á que acabamos de referirnos, lejos de facilitar han perjudicado el progreso de la democracia.

Al decir, pues, que los medios del Estado se determinan por sus fines, partimos del supuesto de que sean en sí mismos *buenos*, y únicamente nos referimos á su cualidad de medios, en relación de dependencia con el fin á que se aplican.

Consecuencias lógicas del principio de que *el fin determina los medios* son las siguientes leyes de relación entre uno y otros:

1.<sup>a</sup> Los medios del Estado han de ser análogos á sus fines; así la necesidad de repeler la fuerza contraria al Derecho se satisface con instrumentos de fuerza, las necesidades intelectuales con servicios de la inteligencia, y las necesidades económicas con medios económicos.

2.<sup>a</sup> Todo aumento ó disminución en los fines del Estado, se traduce en aumento ó disminución de sus medios. Esta ley es importantísima para la resolución de muchas cuestiones financieras, pues el modo natural de reformar la agobiada Hacienda, consiste en simplificar los servicios administrativos, reduciendo la acción del Estado á sus fines esenciales, según lo permitan las circunstancias históricas, pero siempre procurando descartar aquello que pueda hacerse libremente por individuos ó corporaciones, sin perjuicio del servicio público.

3.<sup>a</sup> No dependen los fines de los medios, sino los medios de los fines. Esta verdad se desconoce cuando, á título de economías, se hace imposible el cumplimiento de alguno de los fines esenciales del Estado; v. g., negando recursos para la buena administración de justicia, ó la reforma de cárceles y presidios, ó la organización de la policía administrativa y judicial; y

4.<sup>a</sup> Los medios se justifican por los fines, siendo necesarios para el cumplimiento de éstos. Por eso para justificar el servicio militar y la contribución, basta tener presente que sin uno y otro fuera imposible la realización de los fines del Estado; oponerse á su prestación, tanto valdría como combatir al Estado en su propia existencia.

§ II. **Medios de carácter personal.**—Determinada la naturaleza de los medios del Estado y su relación con los fines, vamos á tratar separadamente de los *personales* y de los *reales ó materiales*, subdividiendo los primeros en servicios voluntarios y obligatorios.

Mas conviene ante todo fijar el verdadero sentido de esta subdivisión.

Considerados en sí mismo los servicios que el ciudadano

tos servicios, nos limitaremos á proclamar el principio de que deben ser voluntarios siempre que se pueda, porque la coacción sólo como último recurso debe emplearse, tratándose de actos humanos por naturaleza libres; pero caso de hacerse obligatorios, porque así lo exijan la necesidad imperiosa del Estado y la insuficiencia ó defecto de las prestaciones voluntarias, preciso es que la obligación se extienda por igual á todos los ciudadanos que sean aptos para su desempeño.

§ III. **Medios de carácter real y material.**— Bajo este nombre comprendemos todas las utilidades que pueden recibir de la Naturaleza, la Nación y el Estado, bien sean estas utilidades gratuitas (medios propiamente *naturales*), bien adquiridas anteriormente por el esfuerzo humano (medios *económicos*). Pero lo más importante acerca de los medios de carácter material, es el distinguir claramente los que pertenecen á la Nación y los que corresponden al Estado, pues que unos y otros se confunden por la generalidad de los autores, aun por aquellos que no identifican los conceptos de Estado y Nacionalidad.

1) **MEDIOS MATERIALES DE LA NACIÓN; MISIÓN JURÍDICA DEL ESTADO RESPECTO Á ELLOS.**—La Nación, dotada de fines propios que cumplir, tiene también medios adecuados para realizarlos, y bajo este supuesto se relaciona, como *persona jurídica*, con los miembros que la forman, necesitando de la acción del Estado para que defina y haga efectivos los derechos que surgen de tales relaciones.

Pertenece en propiedad á la Nación, el *territorio* en que vive, pues es inseparable de su concepto y condición precisa para el cumplimiento de todos los fines que en ella se realizan. Pero el territorio nacional, adquirido por descubrimiento ó conquista, no es masa homogénea, sino variado espacio que se determina por accidentes geológicos, geográficos y climatológicos, los cuales influyen en la diversidad de aspectos que reviste la propiedad de la Nación. Las aguas de los ríos y la zona marítima, las substancias minerales y los bosques seculares en tan íntima relación con su clima, revelan la gran variedad de elementos del territorio nacional. Crúzalo caminos y canales, fe-

ferrocarriles y telégrafos, y una vasta red de comunicaciones que van á terminar en sus puertos, costas y fronteras, siendo como dice Herbert Spencer «el sistema nervioso de la Nación». Además tiene ésta, como su más preciada riqueza, el depósito de sus tradiciones y los grandes monumentos de su ciencia y de su arte, conservados en archivos, bibliotecas y museos.

La Nación es propietaria de tales medios, porque son indispensables para satisfacer las necesidades colectivas, ó porque no pueden dividirse, ó porque divididos perderían su utilidad, ó porque no han sido todavía objeto de ocupación individual; pero el aprovechamiento ha de ser *común*, por el carácter colectivo de las necesidades que satisfacen. De donde se infiere que el Estado ha de desempeñar, con relación á la *propiedad nacional*, dos funciones *esencialmente jurídicas*:

1.<sup>a</sup> Velar por su conservación contra las usurpaciones individuales; y

2.<sup>a</sup> Regular los aprovechamientos comunes, los cuales pueden ser: ya simultáneos (v. gr., en los caminos ó en las aguas del mar litoral), ya sucesivos (v. gr., en los riegos y movimiento hidráulico de artefactos), ya del primer ocupante ó solicitante (v. gr., en ciertas explotaciones mineras).

Consecuencia del *derecho* de la Nación á su propia existencia, y por tanto, á los medios necesarios para cumplir sus fines, es la facultad que tiene el Estado de imponer las contribuciones para la construcción y conservación de caminos, canales, ferrocarriles, telégrafos, etc., por más que no deba entrometerse en su gestión técnica, confiando estos servicios á empresas particulares por medio de subastas, aunque conservando siempre la inspección conveniente para evitar que se defrauden los intereses públicos.

Esta intervención *jurídica* del Estado en la propiedad nacional, tiene lugar igualmente, cuando hace compatible el derecho de la Nación con el de los particulares, regulando las servidumbres públicas ó la expropiación forzosa por causa también de utilidad pública.

Corresponde al Derecho administrativo el desarrollo de

todas estas soluciones, que nos limitamos aquí á indicar.

2) MEDIOS MATERIALES DEL ESTADO QUE CONSTITUYEN SU PROPIEDAD PARTICULAR.—El Estado, que como órgano del Derecho mantiene la armonía en las relaciones de las personas jurídicas individuales y sociales, es á su vez *persona jurídica* y como tal tiene la propiedad de los medios necesarios para realizar su propio fin. Bajo este aspecto, puede decirse con razón, que el Estado es un *ser económico*; mas no se confundan, según sucede ordinariamente, las funciones que desempeña respecto al orden económico-social en la producción, el cambio y el consumo, con las que ejerce para la adquisición y administración de sus propios bienes.

Son éstos, muebles, inmuebles ó semovientes, según las necesidades que se hayan de satisfacer, pudiendo también el Estado aparecer como deudor y acreedor en relación con individuos ó corporaciones. Su aprovechamiento es exclusivo, verificándose la adquisición por los modos generales de adquirir, como la ocupación, la herencia y el contrato.

La *contribución* es la fuente propia de los recursos del Estado. Forma el individuo su propiedad privada por medio del trabajo, pero el Estado necesita de la propiedad *ya formada*, no pudiendo dedicarse á la industria para adquirirla: 1.º, porque se apartaría de su fin; y 2.º, porque la ciencia económica ha demostrado hasta la evidencia, los defectos de toda producción en que no interviene el estímulo del interés personal. Por el impuesto adquiere el Estado los medios económicos ya producidos, sin que cometa injusticia cuando se los exige al individuo proporcionalmente á sus haberes, por cuanto éste recibe en cambio los servicios públicos, y tácitamente consiente en contribuir á sus fines desde el momento en que forma parte integrante del mismo Estado. Sólo por excepción puede el Estado ejercer una determinada industria, cuando la actividad particular no sea suficiente para elaborar los productos que necesita (v. gr., para el armamento militar), cuya excepción na de reducirse más cada día, por el mayor y progresivo alcance de la iniciativa privada, que á todas partes procura extender su acción bajo el influjo de las libertades económicas.

## CAPÍTULO IV.

### Teoría del Poder del Estado.

SUMARIO.—I. De la actividad del Estado en general; concepto del Poder, de las Funciones y de los Órganos del mismo.

II. Elementos del Poder: la autoridad y la fuerza.

III. Unidad del Poder: la soberanía. 1. Concepto de la soberanía. 2. Sus condiciones esenciales. 3. Cuestiones fundamentales acerca de la misma. 4. Origen filosófico del Poder: soberanía originaria. 5. Residencia efectiva del Poder: soberanía constituyente. 6. Legitimidad histórica del Poder: soberanía constituida.

IV. Variedad del Poder: poderes particulares.

§. I. De la actividad del Estado en general; concepto del Poder, de las Funciones y de los Órganos del mismo.—Del estudio de los fines y de los medios del Estado, infiérese lógicamente la afirmación de que el Estado es un sér esencialmente activo. Muéstranse los fines, como *necesidades* por satisfacer; preséntanse los medios, como objetos útiles para satisfacerlas; preciso es pues, que haya una actividad que, aplicando los medios á los fines, satisfaga de hecho las necesidades públicas.

Esta primera idea de la actividad del Estado, da lugar á conceptos subordinados de la mayor importancia en el Derecho público; tales son los que se expresan con las palabras *Poder, Funciones y Órganos* del Estado.

*Poder* es facultad de obrar, ó sea la actividad misma del sér que obra considerada, no *in actu*, sino *in potentia*, según la distinción establecida por Aristóteles entre estos dos términos y que han seguido las escuelas filosóficas. Por consiguiente, *Poder* del Estado, en su más sencilla significación, será la facultad de obrar que el Estado tiene para el cumplimiento de sus fines.

Mas no basta tener facultad de obrar, sino que es menester obrar; y de aquí las *funciones* del Estado. *Función* en ge-



neral, es la actividad en movimiento; la posibilidad convirtiéndose en realidad; la potencia transformándose en acto; la facultad, produciendo el hecho. *Función del Estado* será por tanto «el ejercicio real y efectivo del Poder».

Pero así como el poder exige la función, la función requiere el *órgano*. Esta última palabra (derivada de la griega ὄργανον, útil ó instrumento para ejecutar una cosa), ha sido empleada casi exclusivamente por médicos y naturalistas, sirviendo para designar las partes del cuerpo animado, en cuanto desempeñan funciones especiales de la vida fisiológica. El progreso de las ciencias morales, ha hecho que se reconozca también el fenómeno de la organización en la vida social, y de aquí el empleo, cada vez mayor, de la palabra *órganos*, en este orden de conocimientos. Haciendo aplicación á la Ciencia política, podremos decir, que *Órganos del Estado*, son «aquellos de sus miembros (individuos ó corporaciones) que desempeñan funciones especiales de la vida pública».

Como se ve, las palabras Poder, Funciones y Organos del Estado, aunque íntimamente enlazadas, expresan diversos conceptos dentro de la idea común de actividad del mismo, no siendo lícito por tanto, emplearlas como sinónimas, según se hace ordinariamente en el lenguaje vulgar y aun en el científico. Y dejando para lugar oportuno el estudio de las Funciones y Órganos del Estado, sólo nos ocuparemos ahora en determinar la naturaleza del Poder, como elemento integrante de la idea del Estado y necesario punto de enlace entre la teoría de sus fines y la de sus medios.

§ II. **Elementos del Poder: la autoridad y la fuerza.**—Desenvolviendo el concepto del Poder, anteriormente formulado, muéstranse las ideas de *autoridad* y *fuerza* como elementos integrantes del mismo. Un poder que careciese de *autoridad* y de *fuerza* dejaría de ser *poder*, por la sencilla razón de que sería *impotente* para definir y hacer cumplir el Derecho, que es la misión propia del Estado.

La *autoridad* equivale á la fuerza en el orden moral; es la presión que ejerce sobre nuestro espíritu la verdad, imponiéndose al error, el talento á la ignorancia, la virtud al vicio, la

justicia á la injusticia; esta presión no domina á la voluntad con el fatalismo de la materia, sino que por el contrario, busca el convencimiento y procura la espontaneidad en la adhesión. La autoridad es algo que reconocemos como superior, y á que prestamos voluntario y respetuoso acatamiento. Este algo superior, es en el orden jurídico, la santidad de la idea de justicia y la necesidad de una regla de Derecho que sea su expresión en la vida social.

Pero el principio de autoridad no basta por sí solo para que el Estado tenga un *poder* digno de tal nombre. La autoridad en el Estado ha de ir acompañada de la *fuerza*, y en esto precisamente se diferencia de la autoridad en el orden religioso, científico, artístico ó moral. Mientras que la religión, dice Bluntschli, habla á la fe, la ciencia á la inteligencia y el arte al sentimiento, la autoridad del Estado va más lejos, pues fuerza á la obediencia; ella consiente en que se la discuta teóricamente, pero no tolera en la práctica resistencias ni rebeliones de cualquier género que sean.

§ III. **Unidad del Poder: la soberanía.**—Si la autoridad y la fuerza son los elementos integrantes del Poder, la soberanía es su atributo.

1) **CONCEPTO DE LA SOBERANÍA.**—Considerando el poder en su unidad y en la plenitud de sus funciones, surge el concepto de *soberanía* como su atributo esencial y cualidad distintiva.

Empleada esta palabra en la Edad Media para expresar el privilegio de toda persona, tribunal ó consejo que no estuviesen sometidos á superior jurisdicción, ejerciéndola, sin embargo, sobre otros (*suprema potestas, superioritas, superarum*), sirve hoy para designar al Poder público antes de manifestarse en la variedad de sus esferas; esto es, como uno y total, como fundamento y fuente de donde se derivan los poderes particulares.

El concepto general científico, de conformidad con el valor gramatical de la palabra, considera como Poder soberano aquel que no reconoce superior, y no de otra suerte se concibe la potestad del Estado en la definición y cumplimiento de la regla de Derecho.

La soberanía, dice Kant, ha de ser *irrepreensible* en sus leyes, *inapelable* en sus juicios é *irresistible* en sus mandatos. Y en efecto, así lo exige la necesidad del Derecho para el mantenimiento de la armonía entre el individuo y la especie, dentro de la vida social. De nada servirá la regla jurídica y fuera por tanto estéril la misión del Estado, si la ley no se cumpliese en la *práctica*, so pretexto de no conformarse con el criterio individual de lo justo, ó por hallar el individuo torcido el fallo de los tribunales en la apreciación de un hecho, ó por resistir caprichosamente á la fuerza puesta al servicio de la justicia.

Estos caracteres de la soberanía, siéndolo ante todo, según se ve, del Derecho que hace efectivo el Estado, indican claramente que del Derecho recibe la soberanía todo su valor é importancia, no debiéndosela estimar, por tanto, como palabra hueca falta de sentido propio, según suele creerse comunmente.

Por eso dice con acierto Ahrens, que la soberanía del Estado debe considerarse como *la soberanía del Derecho*, ejerciéndose según los principios de razón y de justicia, de donde infiere oportunamente, que fué grave error de los demócratas de los Estados Unidos, el sostener que en los nuevos territorios incorporados, pudiera admitirse la esclavitud por la soberanía del número ¡como si el Derecho fuese indiferente á la soberanía, sirviendo ésta de instrumento á la injusticia!

La soberanía del Estado se manifiesta en las relaciones exteriores de éste, como independencia y autonomía.

2) SUS CONDICIONES ESENCIALES.—Del concepto de la soberanía, infiérense sus condiciones esenciales: la soberanía es, por esencia, *una, indivisible, intrasmisible, imprescriptible é inviolable*.

1.º La soberanía es *una*, por cuanto es la expresión del Poder público, considerado en la unidad y plenitud de sus funciones. Suponiendo, hipotéticamente, que hubiese varias soberanías, tendrían que ser subordinadas ó coordinadas; si lo primero, la soberanía superior sería la verdadera soberanía; si lo segundo, teniendo voluntades opuestas no podrían coexistir juntamente, y para resolver el conflicto, habría de prevalecer la una sobre la otra.

2.º La soberanía es *indivisible*; esta condición es consecuencia de la anterior, porque si la soberanía se dividiese, dejaría de ser una. No se opone á la indivisibilidad de la soberanía, la variedad de sus funciones, como no se opone á la esencia única de las cosas, la diversidad de sus formas ó pluralidad en los modos de obrar. La soberanía que se manifiesta en el ejercicio de los poderes particulares, es siempre en el fondo la misma y única soberanía, la de toda la Nación considerada en su unidad.

3.º La soberanía es *intrasmisible*, porque es el poder del Estado; el poder es la actividad del mismo; y la actividad, es inherente á la existencia de la persona que obra, sea la persona individual ó colectiva.

4.º La soberanía es *imprescriptible*, pues no pudiendo renunciarse por voluntad expresa, mucho menos podrá perderse por la prescripción, que sólo se apoya en motivos de voluntad presunta; y

5.º La soberanía es *inviolable*, porque siendo inherente á la personalidad, de tal modo que no puede trasmitirse ni prescribirse no puede tampoco ser atacada sin atentar contra la personalidad misma. La inviolabilidad de la soberanía, es la garantía de la majestad del Estado, que es la misma majestad del Derecho.

Dedúcese de todo lo expuesto, que la soberanía es el Poder supremo, uno é indivisible, intrasmisible, imprescriptible é inviolable del Estado.

3) CUESTIONES FUNDAMENTALES ACERCA DE LA SOBERANÍA.  
—Determinado el concepto de la soberanía y sus condiciones esenciales, preséntase el debatido problema de su pertenencia. Este problema se divide en tres, á saber: 1.º, origen filosófico del Poder soberano; 2.º, su residencia efectiva, y 3.º, su legitimidad histórica. Para mayor claridad, se ha dado en llamar al Poder, considerado bajo el primero de estos aspectos, *soberanía originaria*; bajo el segundo, *soberanía constituyente*; y bajo el tercero, *soberanía constituida*; pero bien entendido que estas tres denominaciones, aplicadas á la soberanía, no indican que la soberanía sea de tres especies diversas, sino simplemente tres fórmulas para designar los problemas que hemos enunciado,

relativos al origen, á la residencia y á la legitimidad histórica del Poder.

4) ORIGEN FILOSÓFICO DEL PODER: SOBERANÍA ORIGINARIA.—Siendo la soberanía el Poder público considerado en su unidad, determinar cuál es el origen filosófico de la soberanía, equivale á resolver cuál es la razón primera y fundamental del Poder del Estado.

Ahora bien; en el Derecho se encuentra la razón que justifica la existencia del Poder, y por tanto, el origen filosófico de la soberanía. En efecto, según queda dicho en otro lugar, no se concibe el derecho como principio de orden en la vida social si no va acompañado de la coacción, efectiva ó posible; pero la coacción, á su vez, supone autoridad y fuerza en quien haya de ejercerla: la autoridad y la fuerza son elementos esenciales del Poder: y el Poder es el Estado mismo en cuanto tiene la posibilidad de definir y hacer cumplir el Derecho, mediante la coacción; luego, si el Poder se explica por la existencia del Estado, y el Estado existe por y para el Derecho, es evidente que en definitiva el Derecho es la razón del Poder.

Si todavía quiere atribuirse al poder un origen más elevado, puede decirse, de conformidad con la escuela teológica que el último fundamento del Poder se halla en Dios, por ser principio y supremo origen de todo lo que existe.

Aceptable es, en este sentido, la máxima de «que no hay potestad que no venga de Dios, *non est potestas nisi á Deo*»; máxima de la cual tanto se ha abusado por los partidarios del llamado derecho divino de príncipes y emperadores, para justificar toda clase de absolutismos. Pero Santo Tomás con el elevado espíritu de escuela, muy distinto del de partido, hace observar que en esta frase no se habla de *príncipes*, sino de *potestas*, es decir, del Poder en general; y demuestra que Dios es, en efecto, el origen primario del Poder, porque todo poder supone un *sér* que puede, y Dios es el Sér Creador de todos los séres; todo poder supone una fuerza, y Dios es la causa de todas las fuerzas, y todo poder supone un fin racional y Dios es el fin último de todos los fines.

Completando esta demostración, añadiremos que en Dios

se halla el último fundamento del Poder, por cuanto la idea del Poder se explica por la del Estado; la del Estado por la del Derecho; y Dios es el principio infinito y supremo de la justicia, como lo es también de la verdad, de la bondad y de la belleza.

5) RESIDENCIA EFECTIVA DEL PODER; SOBERANÍA CONSTITUYENTE.— Dos sistemas principalmente, tratan de dar solución en sentido opuesto, al problema de la *soberanía constituyente*, ó sea el de determinar en qué personas reside la facultad de constituir los órganos del Estado: el sistema del derecho divino y el del pacto social.

a) *Sistema del derecho divino*.— Atribuye la residencia efectiva del poder á una persona determinada, que lo ejerce como por delegación directa de Dios. Viene á parar esta doctrina en el absolutismo del poder, y se enlaza filosóficamente con escuelas tan diversas, como la teológico-católica de Bossuet, la teológico-protestante de Sthal y la panteísta de Hegel, siquiera esta última, no concibiendo la existencia de un Dios personal, haga del príncipe la manifestación unitaria de la Idea absoluta. Pero el ultramontanismo es quien ha sostenido con más empeño el sistema del derecho divino, pretendiendo deducir de la máxima *Omnis potestas á Deo*, la consecuencia de que los príncipes reciben su poder directamente de Dios ó por el intermedio de los papas, pero sin participación alguna del pueblo. Los grandes teólogos del catolicismo, combaten sin embargo tal doctrina, sosteniendo que los príncipes y magistrados reciben de Dios su poder *á través de la sociedad*. Santo Tomás que tan bien demuestra el origen primario de la autoridad civil, dice que no debe confundirse esta cuestión con la de residencia del derecho de soberanía, cuya principal función consiste en la potestad legislativa y que ésta corresponde «á la multitud ó á quien la representa» (*vel totius multitudinis, vel alicujus gerentis vicem*), añadiendo que para que sea bueno un gobierno, deben tener todos en él «alguna participación» (*ut omnes aliquam partem habeant in principatu*). (1).

---

(1) «Sin duda alguna la Iglesia católica no censura ni reprueba ninguna

b) *Sistema del pacto social.*—La teoría de J. J. Rousseau, fundada en la hipótesis de haber existido un estado natural, del cual salieron los hombres para vivir en sociedad formándola por un pacto, aparece hoy desechada por la generalidad de los escritores, salvo algunos *positivistas* que la reproducen, tal vez sin darse cuenta de ello. Pero la noción del Estado como mera suma de individuos, el concepto de la soberanía como simple agregado de voluntades, y la idea de que es justo lo que la mayoría quiere y sólo por razón del número, son consecuencias de la doctrina del pacto social, que están como latentes todavía en la opinión y que el individualismo radical acepta creyéndose libre, sin embargo, de la influencia de Rousseau, á quien combate. Desconocen los que así piensan el carácter orgánico del Estado; hacen del Derecho un producto de la voluntad cuando es superior á ella, y vienen á caer en el absolutismo de *muchos*, igual ó peor que el de uno solo.

c) *La soberanía reside en el Estado*; no en un hombre solo, ni en la mera pluralidad de individuos que se reúnan arbitrariamente para ejercerla, sino en la sociedad constituida, como verdadera *persona jurídica*, para el cumplimiento armónico de sus fines. Y como la idea del Estado se manifiesta actualmente en la nacionalidad, pueden emplearse las palabras *soberanía nacional*, para expresar la *soberanía del Estado*; pero no se confundan con las de *soberanía popular*, que significan el predominio de una determinada clase sobre las demás, y no indican el carácter unitario de la Nación.

#### 6) LEGITIMIDAD HISTÓRICA DEL PODER: SOBERANÍA CONS-

---

forma de gobierno, y las instituciones establecidas por la Iglesia para el bien general, pueden prosperar, ya esté la administración de la cosa pública confiada al poder y á la justicia de uno solo ó de muchos... No quiere ni puede querer jamás la Santa Sede que se lastimen los derechos de la soberanía, cualesquiera que sean los que la ejerzan.» Carta de S. S. León XIII al Cardenal Guibert, arzobispo de París, de 22 de Octubre de 1880.

«El poder público no proviene sino de Dios, porque sólo Dios es el propio verdadero y supremo Señor de las cosas, al cual todas necesariamente están sujetas y deben obedecer y servir... El derecho de soberanía, por otra parte, en razón de sí propio, no está necesariamente vinculado á tal ó cual forma de gobierno: puédesse escoger y tomar legítimamente una ú otra forma política, con tal de que no le falte capacidad de obrar eficazmente el provecho común de todos.» Encíclica de S. S. León XIII del 1.º de Noviembre de 1885.

TITULADA.—La cuestión de la soberanía constituida, se refiere á la legitimidad con que determinadas personas ejercen *de hecho* el Poder en nombre del Estado. Esta legitimidad existe únicamente, cuando tales personas reconocen el principio de que todos los poderes radican en la Nación, cuya soberanía no puede ser patrimonio de nadie. *La representación* es el sistema general de organización del Estado, como veremos más adelante, y según que ésta sea *expresa ó tácita*, así serán la *elección ó el consentimiento presunto*, los modos de legitimarse históricamente los poderes constituidos.

§ IV. **Variedad del poder; poderes particulares.**—El Poder es esencialmente *uno*, en cuanto corresponde á la unidad de la *persona social* organizada como Estado; pero sus órganos son varios, por ser diversas las funciones que ejerce; y de aquí el llamar *poderes particulares* á tales órganos y funciones, que no son otra cosa que distintos modos de manifestarse la esencia del Poder soberano.

Estos poderes son, desde luego, tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El *legislativo*, formula la regla del Derecho en forma de ley ó de código, y está representado por las *cámaras ó parlamentos*. El *ejecutivo*, aplica el Derecho formulado, le desenvuelve en relación con todos los fines de la vida, y lo hace cumplir por la coacción, ejerciendo además la tutela y la administración de los intereses nacionales; son sus órganos los *ministerios* y todos los funcionarios y corporaciones de la *jerarquía administrativa*. El *judicial*, relaciona el hecho concreto con una ley preexistente, resolviendo si hay ó no infracción de la misma, para los efectos de restablecer el Derecho perturbado civil ó criminalmente; los *jueces y tribunales* son los encargados de cumplir esta función.

Estos poderes deben ser *independientes* dentro de su esfera de acción, pero han de estar también armónicamente unidos, para que sea posible el cumplimiento de los fines del Estado. La necesidad de que éste se halle representado en su unidad y de que siempre haya una institución encargada de mantener la armonía en la acción de los poderes particulares, resolviendo sus conflictos de acuerdo con la opinión pública, es lo que jus-



tifica la existencia del llamado *Poder armónico ó regulador* que ejerce el *Jefe de Estado*, y que corresponde al *Rey* en las monarquías, y al *Presidente* en las repúblicas.

La organización y funciones de tales poderes, serán asunto de más detenido estudio en otro lugar, pues que sólo ha sido nuestro objeto en el presente completar la teoría del Poder del Estado dando una idea de su variedad después de haberlo estudiado en su unidad como soberanía.

---