

CAPÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN DE LA AUTORIDAD EN EL ESTADO

106. Necesidad de un poder estatal, que queda por organizar . . .	167
107. Problemas que examinar y plan del capítulo	168
<i>Sección I. Los titulares del poder o el problema del “régimen político”</i>	<i>169</i>
108. Distinción entre el problema de la autoridad y el de sus titulares, o sea del régimen	169
109. Aquí se trata de los gobernantes, y no de los simples agentes	170

CAPÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN DE LA AUTORIDAD EN EL ESTADO

106. No hay Estado sin una autoridad, un poder, un gobierno que presida el Estado mismo y vele por el bien público. El poder es querido por la naturaleza en el sentido de que la sociedad política, que corresponde al *impetus naturalis* de los individuos humanos,³⁰ no podría ni existir ni cumplir su misión sin un gobierno director. *Omnis potestas a Deo*: es Dios, autor de la naturaleza, quien en definitiva es la fuente de la autoridad, en el Estado y en cuantas partes sea necesaria la autoridad.³¹ La autoridad está inclusive más indicada en el Estado que en los otros grupos, a causa del fin específico del mismo, que es, en primer lugar, establecer el orden en las relaciones entre los hombres. De allí arrancan los dos sentidos de la palabra *ordenar*: en sentido positivo y primario, establecer el orden; en sentido derivado, para establecer el orden, dar órdenes, mandar.

Como se ha hecho ya notar,³² es una ilusión creer que el orden pudiera resultar alguna vez del juego espontáneo de las actividades individuales y que vendrá un día, más o menos lejano, en que el poder público —el Estado “político”— dejará de ser necesario. La ilusión procede de un doble error. Se olvida que existirán siempre, entre los hombres, pasiones rebeldes al orden, ya que éste requiere sacrificios de egoísmo, de pereza, de ambición...; que aun en el caso de que todos los hombres estuviesen prestos a someterse, el orden perseguido por el Estado domina desde tan alto a los individuos y los grupos, que éstos no están en aptitud de discernir sus exigencias. De allí la necesidad de un poder que indique la conducta que se debe observar, procure la realización efectiva del orden y, además, asegure el funcionamiento de los servicios públicos.³³ Agreguemos que la necesidad de poder se hace sentir intensamente en la sociedad actual en ra-

30 Acerca del problema del origen del Estado y de su carácter necesario, véase *supra*, núm. 56.

31 Acerca de la institución divina del poder, véase Schwalm, *Leçons de philosophie sociale*, t. II, pp. 486 y ss.

32 Véase *supra*, a propósito del poder público como elemento esencial del Estado, pp. 54-56.

33 Respecto de las tareas y operaciones del poder, véase *supra*, pp. 58-71.

zón de la creciente complejidad de la vida, que trae consigo una extensión paralela de las responsabilidades y de las tareas del Estado ordenador.

Mas es preciso *construir* y *organizar* ese poder estatal. La nación reclama una autoridad en el Estado y, evidentemente, una autoridad a la altura de su papel; sin embargo, ella casi no precisa cómo debe ser organizada la autoridad. Esto es cuestión sobre todo de “industria humana”, de política práctica. Sin duda las determinaciones concretas del régimen dependerán de las contingencias de tiempo, de lugar, de civilización y, por consiguiente, procederán inmediatamente del arte de la política. Sin embargo, se observan en la materia ciertos “casos regulares” o “reglas constantes” que se desprenden de la experiencia de los hombres y de las sociedades humanas (psicología individual y colectiva, “leyes” de la historia política...). Así se explica que se pueda pensar en una teoría general que comprenda no solamente el *principio* del poder considerado en sus bases filosóficas, sino también las *modalidades* o maneras de ser del poder, teoría que depende de una ciencia, la *ciencia* política, naturalmente llamada a regir el *arte* político.

107. Empero, como el tema es vasto, se concretará el estudio a tres problemas de capital importancia:

Primer problema: el de los titulares o personas a quienes se atribuye el poder. ¿Quiénes son? ¿Quién las nombra? A ese problema se ligan las cuestiones de la legitimidad del poder (en lo que respecta a sus titulares actuales), de las formas de gobierno y de la libertad política;

Segundo problema: el de las funciones del poder y de sus relaciones recíprocas. Gobernar, aun independientemente de la administración,³⁴ implica diversos géneros de actividad o funciones múltiples. ¿Esas funciones serán reunidas en las mismas manos o entregadas a órganos diferentes? Esto es, esencialmente, la cuestión llamada de la “separación de poderes”;

Tercer problema: el de la centralización. ¿Todas las tareas de bien público que incumben a la sociedad política serán realizadas por el Estado mismo, o conviene dejar una parte a autoridades delegadas o subordinadas (cuestiones de la descentralización local, cultural, corporativa... y del federalismo)?

34 Acerca de la distinción entre gobernar y administrar, véase *supra*, núm. 45.

Sección I

Los titulares del poder o el problema del “régimen político”

108. La autoridad, en sí misma, es un principio y este principio es inmanente al Estado: es el Estado, en cuanto institución, el que goza de la autoridad y de la soberanía.³⁵ De aquí se sigue que la autoridad, que significa el derecho de mandar y de obligar (con el deber correlativo de la sumisión) no depende de la libre voluntad de ningún hombre, ni siquiera de la voluntad de los individuos miembros del Estado, aunque fuesen la mayoría o incluso la unanimidad. En este sentido la soberanía no emana ni del pueblo ni de la nación; no es creada o decidida por nadie. Donde haya hombres agrupados en Estado, la autoridad *debe* existir, sea cual fuere, a este respecto, la voluntad de los individuos, del pueblo o de la nación. Si no fuera así, el Estado moriría en la anarquía. El Estado, empero, *debe* vivir, puesto que es requerido por la naturaleza humana; y la función política que realiza es, a la vez, inevitable e irremplazable.

Sin embargo, la autoridad no permanece en estado de principio. Está llamada a encarnarse en instituciones y personas que traduzcan los deberes y asuman las responsabilidades de la misma. Bien entendido, como se ha explicado,³⁶ los hombres, depositarios de la autoridad, no la ejercen ni en su nombre ni para ellos mismos: la ejercen en nombre del Estado y para el bien público; no son más que los órganos representativos del Estado, en quien reside el motivo de la autoridad, o, para emplear la fórmula de Hauriou, “la propiedad y el goce (en sentido de beneficio) de los poderes de gobierno”.³⁷

Resta saber de qué manera el principio de autoridad va a tomar cuerpo en los funcionarios-órganos, problema que se descompone de la siguiente manera: como cuestión previa, ¿por quién y cómo serán designados los depositarios de la autoridad?³⁸ Después, ¿la autoridad será ejercida por un

35 Véase, por lo que respecta a la soberanía, que no es más que la autoridad del Estado considerada como superior a las autoridades de otros órdenes, nuestras explicaciones anteriores, núms. 76 y 77.

36 Véase *supra*, núms. 49, 51 y 76.

37 Hauriou, *Précis*, p. 117. Además: pp. 164, 165, 174 y 175.

38 Se denomina a menudo este problema: “problema del origen del poder”, intitulado elíptico y

titular único (régimen monárquico) o por titulares múltiples (aristocracia, democracia más o menos amplia, más o menos directa)?

109. Precisemos, ante todo, que por titulares o depositarios del poder, se entienden los *gobernantes*, sea cual fuere su función (propia gubernamental, legislativa, judicial...), no los simples *agentes públicos*, cualquiera que sea su grado en la jerarquía administrativa, por ejemplo, un prefecto o un gobernador de provincia. La distinción es a veces delicada, pero sin entrar en el examen a fondo del problema, puede decirse que lo que caracteriza a los agentes o funcionarios propiamente dichos es que, en el cumplimiento de sus funciones, están sometidos a las órdenes de los gobernantes, controlados por ellos y responsables ante ellos. Les falta la libre iniciativa, por lo menos en cuanto agentes del poder central, y no tienen responsabilidad política.³⁹ Existe, sin duda, un problema de los funcionarios: el de su estatuto con respecto al Estado y al público, que es, ciertamente, un problema de organización política, pero no concierne, por lo menos en forma directa y a reserva de ciertas concepciones de sindicalismo extremo, al régimen de gobierno o régimen político, que es el único que aquí interesa.

1. De la determinación del régimen de gobierno

I

110. Al considerar el problema de la designación de los titulares de la autoridad o de la elección del régimen, se encuentran, en primer lugar, en el orden cronológico como en el orden lógico, las soluciones llamadas de derecho divino, que revisten formas múltiples y muy matizadas.⁴⁰

equivoco, puesto que se trata de las condiciones legítimas de adquisición del poder en lo que toca a sus titulares actuales. Comp. Leclercq, *Leçons de droit naturel*, II, *L'État ou la Politique*, núm. 56, pp. 236 y 237.

³⁹ Véase, acerca de esta distinción y en este sentido, Hauriou, *Précis*, pp. 212 y 213. Comp. Duguit, t. II, pfo. 33, pp. 416 y ss.; pfo. 34, pp. 423 y ss; Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, p. 18.

⁴⁰ Duguit (3a. ed., t. I, pfo. 52) habla de doctrinas "teocráticas". Mas, como se ha hecho observar (Leclercq, *op. cit.*, pfo. 56, p. 238), la palabra teocracia se usa para calificar a determinado régimen en que lo espiritual domina de manera decisiva o absorbe a lo temporal, sin hacer referencia a la cuestión del origen del poder.