

# *Estado y Gobierno*

Víctor García Toma\*

*Lex*

\*Abogado y Magister en Derecho Constitucional por la Universidad San Martín de Porres.  
Docente universitario y miembro del Tribunal Constitucional.



Danzando al son de los diablos.

El Estado alude a la existencia de una sociedad política, independiente y organizada, que posee la titularidad soberana, abstracta y permanente del ejercicio del poder, y cuyo fin consiste en el cumplimiento y racionalización de la vida comunitaria; en función de lo cual establece un orden jurídico coactivo.

Los alcances de esta concepción se explican en consideración a que el Estado es una sociedad política, autónoma y organizada para estructurar la convivencia de la vida moderna, dado que comprende a un conjunto de personas que se relacionan por la necesidad común de imperativos afines de supervivencia y desarrollo de coexistencia, para lo cual requiere de la institucionalización de un sistema jerárquico de normas convivenciales.

Esta organización de naturaleza política, en donde se establece la trama de relaciones entre gobernantes y gobernados, manifiesta una existencia independiente, es decir, no se encuentra sujeta o tutelada por ninguna otra colectividad homóloga.

El ejercicio de un poder político soberano describe la existencia de una potestad de mando que se hace inexcusable, plena e irre-

sistible, dentro de los límites de un determinado territorio. La titularidad del poder soberano es abstracta y permanente, en la medida que se manifiesta de manera indefinida en el tiempo y con exclusión de una titularidad particular, ya que dicha potestad corresponde a toda la comunidad en su conjunto, la cual encarga transitoriamente su ejercicio histórico a determinados miembros del cuerpo político, bajo la denominación de gobernantes.

La justificación y la anuencia social ante la potestad y disposición de mando de los gobernantes radica en la necesidad de alcanzar determinados fines -que en lo esencial se vinculan con la supervivencia del grupo comunitario y con la vocación plural de progreso- de la manera más eficaz y eficiente posible. El marco de la organización, funciones y relaciones que se establecen entre gobernantes y gobernados se plasma en un ordenamiento jurídico obligatorio y respaldado por la coacción, a efectos de asegurar la verificación práctica del objeto de la constitución de una comunidad política. Por ende, es irreversible aceptar que toda organización político-jurídica independiente requiere y necesita de un gobierno, esto es, de un conjunto de órganos e instituciones bajo la conducción de titulares



elegidos o designados encargados de ejercitar y desenvolver conscientemente el poder público en sus distintas manifestaciones (legislar, administrar, dirimir los conflictos de carácter jurídico, etc.), con miras a cumplir, en los hechos, con los fines que se encuentra empeñado en alcanzar.

La expresión de gobierno proviene de la voz latina *gubernare*, que significa "guiar la nave", así, pues, conlleva la vocación de dirigir, encauzar o manejar todos los asuntos que competen al Estado. Esta organización derivada del poder constituido coadyuva a la decisión de cumplir los fines estatales.

Desde un punto de vista semántico, el gobierno se entiende como la organización mediante la cual se fomenta la voluntad del Estado.

El gobierno suele ser identificado como aquel poder político organizado que ejerce dominio sobre el territorio y control sobre la población de un Estado. Por ende, requiere y exige una voluntad colectiva organizada bajo una autoridad suprarresponsable de la conducción de una colectividad política. Dicha organización se expresa mediante un conjunto de órganos e instituciones; los cuales exponen y manifiestan la actividad social del Estado.

Félix Vicente Lonigro (1) señala que dicho concepto alude "al conjunto de órganos que, ejerciendo el poder del Estado, conduce los destinos de una Nación organizada".

En esa idea Camilo I. Risso (2) plantea que hace referencia a la pluralidad de órganos estatales a los que jurídica e institucionalmente le está conferido el ejercicio del poder político. Por ende, comprende la trama de órganos e institu-

ciones, servicios y actividades a través de los cuales se desenvuelve la existencia del Estado.

Adolfo Posada(3) percibe como la organización específica del poder constituido en, por y al servicio del Estado.

El gobierno para ser tal debe disponer de órganos que ejerzan las funciones de administración, legislación, dirimencia de conflictos y de control que aseguren la eficiencia y la eficacia de la economía, seguridad, justicia, etc. Por ende, debe acreditarse una organización institucional efectiva mediante la cual se expresa la autoridad pública, a efectos de atender los asuntos coexistentes de carácter público.

El gobierno se distingue del Estado, del mismo modo como pueden diferenciarse las partes del todo. Así Adolfo Posada(4) ha señalado que "el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado". Empero cabe advertir que dicha parte del cuerpo político es vital para la subsistencia y desarrollo de este. Esta distinción no obsta para que se reconozca lo siguiente:

- a) El gobierno, como una parte del Estado, deviene en la condición esencial para la preservación de la unidad política y vocación de progreso del ente estatal.
- b) El gobierno, para ser genuinamente tal, requiere de la fuerza y la energía que le otorga y ofrece el Estado.
- c) El gobierno, con su accionar, consuma la acción eficaz del Estado en el cumplimiento de sus metas u objetivos.

En ese sentido, los actos del gobierno expresan el ejercicio, dirección, administra-

ción, conservación y control del poder estatal.

En cierta manera, puede afirmarse que el gobierno es la expresión fáctica y real de la actividad estatal.

Los responsables de conducción de los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) reciben la denominación de gobernantes; de allí que tradicionalmente se conectaba dicha expresión con la pluralidad de personas ejercientes del poder político y por tanto, configurantes físicos de la administración y orientación del Estado.

Ahora bien, en términos fácticos la sociedad objetiviza al gobierno propiamente dicho en una de las ramas del estronado estatal: El órgano Ejecutivo.

Ahora bien, en relación a las nociones de Estado y Gobierno cabe señalar que cuando el derecho constitucional alude a la división horizontal del poder y a sus relaciones con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial se está haciendo referencia a una de las expresiones de las formas de gobierno (regímenes políticos): en cambio cuando se alude a la división vertical del poder por su relación con el territorio se está haciendo referencia a las formas de Estado.

#### FORMAS DE ESTADO

Aluden a las maneras distribución territorial del poder dentro de un Estado.

Implican la relación existente entre dos elementos del cuerpo político: el poder y el territorio. Observada esta relación a la luz del derecho, se establece la siguiente clasificación:

	Stricto sensu-
<b>Estado unitario:</b>	Desconcentrado. Descentralizado.
	Confederado.
<b>Estado complejo:</b>	Federal. Libre asociado

#### 1.1. Tipología de las formas de Estado

Como se ha referido, son dos las grandes formas de Estado: Estado unitario y Estado complejo.

##### 1.1.1. El Estado unitario

Es aquel donde el poder político se manifiesta desde un solo centro de afluencia y decisión. Se trata de una única instancia reconocida como detentadora del poder.

El Estado unitario conlleva que los órganos de poder político fundamentales se encuentren concentrados o reunidos en un solo núcleo de autoridad.

Como afirma Rodolfo Rodríguez(5), alude a una tendencia centrípeta - fuerza que atrae hacia el centro-, por la cual el poder político se encuentra inserto en un órgano central, de manera tal que dicho poder es ejercido por gobernantes cuyas funciones se extienden y abarcan a toda la población y el territorio del Estado. El Estado unitario tiene un solo orden jurídico firme y valedero dentro del territorio, y una estructura central de gobier-

no desde donde se ejerce el poder político (toda la actividad política emana del centro y converge hacia él).

Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda(6) señalan que esta modalidad estatal implica que el poder conserva unidad en cuanto a su estructura, poseyendo un único centro de impulsión político-gubernativo; en consecuencia, hay una sola instancia de poder, el cual es ejercido por los respectivos órganos del Estado encargado de las diferentes funciones de éste.

Hemos señalado anteriormente que la totalidad del pueblo perteneciente a un Estado unitario se encuentra compelido a la monodía de un gobierno: el pueblo vive vinculado a un mismo y único régimen constitucional, regula sus relaciones coexistentiales bajo las mismas leyes, y resuelve sus conflictos interindividuales ante un mismo aparato de administración de justicia.

En resumen: el Estado unitario es aquel donde existe una sola soberanía; donde el poder central se irradia por todo el territorio -sin limitaciones de naturaleza política-; y que se caracteriza en grado sumo por la indivisibilidad del poder.

Tal como señala Javier Pérez Royo(7), el Estado unitario surge históricamente como una afirmación "a partir de y frente a la monarquía absoluta". En puridad, nace a través de un proceso de concentración y unificación de los otrora poderes políticos intermedios, subordinados y dependientes del Antiguo Régimen.

En ese sentido, el referido autor señala que

su aparición conlleva a un triple proceso de unificación; a saber:

#### **a) Unificación del poder**

Ello se produce en la medida en que la conjunción emana de la supresión de todos los poderes políticos de naturaleza privada.

#### **b) Unificación de la población**

Ello se produce en la medida en que la conjunción emana de la supresión de todas las diferencias jurídicas que menoscababan a las personas por razón de su origen; por consiguiente la equiparación se alcanza bajo la calidad de ciudadanos.

#### **c) Unificación del territorio**

Ello se produce en la medida en que la conjunción emana de la supresión de todas las divisiones feudales y aduanera que impedían la afirmación monolítica del poder político.

Expresión cabal de dicho proceso puede encontrarse en la experiencia histórica de Inglaterra y Francia; las cuales tras el afianzamiento de la organización política constitucional han sido y siguen siendo estados unitarios.

Ahora bien, la doctrina constitucional considera que el Estado unitario puede presentar las siguientes derivaciones: Estado unitario stricto sensu, Estado unitario desconcentrado y Estado unitario descentralizado.

##### **1.1.1.1. Estado unitario stricto sensu**

En esta derivación la autoridad central del Estado "monopoliza" el poder de mando en el ejercicio de las funciones públicas; el cual se

encuentra organizado piramidalmente. Los órdenes y decisiones gubernamentales descienden verticalmente desde la cúspide a la base. Dicho proceso concertador del poder de mando y del ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública, deriva en la absorción de la conducción, administración, legislación, coerción, dirimencia, etc. de las actividades propias del Estado. Como bien afirman Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda(8), existe una dependencia jerárquica estricta a las órdenes superiores y no se vivencia ningún tipo de delegación de atribuciones o competencias.

La iniciativa y la acción corresponden y emanan de un solo centro denominado potencia política, el gobierno central; el cual asume a través de sus distintos órganos la totalidad del poder.

En este caso se produce la concentración de atribuciones en un solo ente; de modo tal que la iniciativa y decisión política queda absorbida por aquel

En puridad dicha modalidad se rige por una relación de supraordinación-subordinación.

Dicha modalidad es viable en los estados de escasa dimensión territorial.

#### 1.1.1.2. Estado unitario desconcentrado

En esta derivación la autoridad central del Estado atenúa en cierto grado su vocación aglutinadora.

Luis Bustamante Belaunde (9) sostiene que la desconcentración es una modalidad que se emplea para distribuir atribuciones y responsa-

bilidades entre los diversos niveles que pertenecen a una misma organización, cuya instancia superior se reserva a la jurisdicción final (es decir, puede resolver en última instancia). Los agentes de la administración estatal, provincial, departamental, etc., devienen en "mensajeros" de las decisiones del poder central.

En puridad, dicha modalidad estadual revela un proceso jurídico de habilitación de competencias o de disminución de la subordinación administrativa intraorgánica.

La desconcentración implica el acto de delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el nivel de una autoridad superior, hacia autoridades subordinadas a ella dentro del ámbito del mismo organismo público. Plantea la cesión condicionada de un haz de poderes que pasan de un funcionario de mayor rango a otros de menor jerarquía, para que estos últimos los ejerzan (el primero tiene la potestad de la reserva jurisdiccional).

En esencia, se trata fundamentalmente de una técnica que sirve para el mejor ejercicio de la autoridad y que implica la concentración del poder, empero mediante funcionarios interpuestos. Supone la determinación de competencias y atribuciones a diferentes niveles de la administración.

Al respecto, Jorge Sarmiento(10) expone que consiste en atribuir a órganos inferiores de una repartición estatal de algunas libertades de acción, lo que "se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión, pero siempre dentro del mismo ente estatal"

Entre las ventajas que ofrecen la desconcentración aparecen las tres siguientes:

a) Acerca la administración pública a los ciudadanos administrados, en Razón a que liga más directamente la acción administrativa con las necesidades generales.

b) Contribuye al descongestionamiento de la toma de decisiones; por consiguiente evita los inconvenientes y limitaciones propias de una estructura administrativa verticalmente muy extensa y frondosa.

c) Racionaliza y optimiza las labores administrativas, al contarse con una más expeditiva organización burocrática.

Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda plantean la figura administrativa de la desconcentración en dos planos: desconcentración dinámica y desconcentración estática.

a) Desconcentración dinámica:

Implica la traslación in totum de las competencias teleológicamente resolutorias de los órganos superiores de la administración estatal, a los órganos inferiores jerárquicamente sometidos a su mando.

b) Desconcentración estática:

Implica la delegación de una determinada competencia bajo el carácter de exclusiva y excluyente, a favor de uno de los intraórganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa del Estado, el mismo que no ocupa ni forma parte de la cúspide decisoria.

La desconcentración dinámica pone énfasis en el fenómeno plural de la traslación de competencias, en tanto que la desconcentración estática se interesa en el cuadro fijo y privilegiado de ciertas competencias.

Como refiere Ives Prats(11), la desconcentración se reduce únicamente a los procesos de carácter estrictamente administrativos: "Ella racionaliza el sistema administrativo permitiendo a los funcionarios implantados localmente, el tener más en cuenta los factores propios de la circunscripción, en la puesta en marcha de las decisiones elaboradas en la cumbre. La desconcentración no es más que una modalidad de la centralización y en sus manifestaciones le queda estrechamente dependiente".

Como vemos, la desconcentración representa en esencia un proceso interno de influencia estrictamente administrativa mediante el cual se delega temporal o definitivamente la toma de decisiones a los niveles jerárquicos menores del aparato público, con el objeto de hacer más fluido el funcionamiento de los servicios públicos que presta o supervigila el Estado.

#### 1.1.1.3. Estado unitario descentralizado

Esta variedad implica la traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevos estres jurídicos de derecho público dotados de autonomía técnica, económica y administrativa.

El referido proceso de transvase conlleva la aceptación y anuencia del gobierno central para el establecimiento de ciertas entidades territoriales; las cuales son dotadas de ciertas competencias residuales que las ejercen en nombre propio. En esos contextos, el gobierno central decide únicamente ejercer una suerte de control o tutela sobre los actos efectuales por aquellos.

Como afirma A. Sanabria (12), la autonomía implica un poder de autoadministración

con cierta independencia frente al gobierno central, pero sujeta siempre a dependencia jerárquica desde una perspectiva política.

La descentralización permite que aquel ente que recibe en vías de transferencia un conjunto de competencias, adquiera una individualidad político-jurídica-administrativa propia.

La descentralización permite establecer organismo y entidades en diversos espacios - local, departamental, regional- a fin de que cumplan funciones que anteriormente eran desempeñadas por el propio gobierno central. Implica el acto de trasladar parte del ejercicio de las funciones del poder político a unidades o entes que adquieren la categoría de organismos autónomos con personería jurídica propia. Es un proceso macroadministrativo porque trasciende al exterior de las instituciones e influye determinadamente en la creación de nuevos entes de derecho público.

Jorge Sarmiento expone que conlleva la distribución de competencias entre órganos infracentrales, "que tiene como rasgo distintivo el de poseer personalidad jurídica propia y un ámbito territorial o funcional exclusivo". En ese orden de ideas, considera que hace referencia a la libertad de acción que se atribuye a un ente nuevo y distinto de gobierno central, el cual es dotado de personería jurídica e integrado por órganos propios que expresan su voluntad.

Luis Bustamante Belaunde expone que se trata de un fenómeno por el cual algunas responsabilidades y atribuciones son asignadas a distintas instituciones que no forman parte de

una misma organización. En este caso no aparece, como en el proceso de desconcentración, la llamada reserva jurisdiccional.

En suma: el Estado unitario descentralizado es aquel en que ciertas entidades gubernamentales tienen una esfera de competencia propia, la que se ejerce a través de órganos privados y mediante funciones transferidas. Por consiguiente, son entes ajenos y dependientes del gobierno central.

En esta variedad de Estado, el gobierno central se limita a dirigir la marcha de los servicios públicos generales, dejando a los órganos descentralizados los de carácter local, departamental y regional, sobre los que únicamente se reserva un derecho de tutela o supervigilancia.

Entre las ventajas que ofrece la descentralización aparecen las cinco siguientes:

- a) Promueve la elevación de los niveles de calidad de vida de la población
- b) Promueve el incremento de la riqueza de la nación y su distribución equitativa, a base del aprovechamiento racional y pleno de los recursos del país.
- c) Promueve la asignación al aparato productivo y a la seguridad nacional de una conveniente infraestructura económica y de un equipamiento social, compatible con las necesidades de la población.
- d) Promueve la integración nacional.

La descentralización puede adoptar las siguientes formas: descentralización territorial

administrativa, descentralización territorial y política.

#### a) Descentralización territorial administrativa

Esta forma implica la traslación plural de competencias vinculadas con la realización de actos administrativos relacionadas tanto con la estructura del aparato estatal como con el conjunto de los agentes estatales (funcionarios y servidores públicos).

Ello implica el otorgamiento de facultades para adoptar decisiones unilaterales realizadas en el ejercicio de una potestad administrativa, por lo que se crea, modifica o extingue una situación jurídica individualizada. Por ende, se configuran como las declaraciones de la entidades descentralizadas que en el marco de normas de derecho público, está destinadas a producir efectos de naturaleza jurídica sobre los intereses, obligaciones o derechos de los ciudadanos administrados insertos dentro de una situación concreta.

Este tipo de descentralización -no ligada con facultades legislativas ni jurisdiccionales- combina una serie de aspectos administrativos de relevancia, por cuanto genera el nacimiento y desarrollo de entes con cierto grado de autonomía e implica el desplazamiento espacial de la toma de decisiones y la elección o nombramiento de autoridades investidas de poder.

#### **Descentralización territorial política**

Esta forma es aplicada en los casos de estados que transfieren ciertas competencias a microestructuras de base local o regional. Se caracteriza por la delimitación clara y tajante

de las competencias transferidas a un ente político-administrativo de específica base territorial, e implica la asignación simultánea de facultades de carácter administrativo, legislativo y hasta de microgobierno. Aquí las autoridades adquieren importancia política en razón a un mecanismo calificado de elección o designación.

#### b) Descentralización focal especializada

Esta forma implica la transferencia específica de competencias de carácter técnico o cruzadas relacionadas con la administración o supervisión de los servicios públicos. Tiende a configurar sectores estatales especializados en alguna área vinculada con la satisfacción de necesidades colectivas (agua, luz, comunicaciones, etc.).

La doctrina reconoce su alta significación en pro de una gestión con el mínimo grado de matiz político.

Cabe advertir que en un proceso de descentralización -ya sea territorial, política o local -especializada el Estado dota de personalidad jurídica al órgano respectivo, asignándoles un patrimonio propio y una gestión que es independiente de la administración central, rompiéndose los vínculos de dependencia jerárquica y manteniéndose únicamente aquellos que tienen carácter de tutela.

Al respecto, Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda apuntan las diferencias existentes entre jerarquía y tutela; a saber:

La jerarquía es el vínculo que une a los servicios centralizados y desconcentrados.

Otorga al órgano el poder de dar órdenes permanentemente al órgano delegado.

La tutela es el vínculo político por el cual una autoridad central otorga un poder de carácter limitado y señalado por la ley, a los agentes de entes descentralizados, a efectos de proteger y salvaguardar el interés general. El ejercicio de la tutela se encamina a obtener un control vinculado a la legalidad de la actuación del ente descentralizado.

#### 1.1.1.4. Deslinde entre desconcentración y descentralización

La desconcentración equivale a la delegación de funciones. Deriva de una decisión intrainstitucional, microadministrativa y operativa. Se encuentra sujeta a la subordinación.

La descentralización equivale a la transferencia de competencias y funciones a un centro de poder con autonomía residual, el cual se encuentra en principio, en un plano de coordinación con el gobierno central y excepcionalmente bajo su control o tutela.

#### 1.1.1.5. El concepto de autarquía

Esta noción hace referencia a aquella facultad de administrarse por sí mismo. Implica el ejercicio de una potestad administrativa de auto dirección, por un ente con personalidad jurídica, con patrimonio propio y con una finalidad pública en sus funciones. Como señala Pedro Flores Polo(13), se diferencia de la autonomía política en que esta última no se agota únicamente en la facultad del gobierno propio sino que incluye la competencia de legislar por sí mismo y la propia determinación de sus autoridades por elección o designación.

### 1.1.2. El Estado complejo

Es aquel que está conformado por una pluralidad de organizaciones político-jurídicas íntimamente unidas, lo que da origen al denominado "Estado de estados". Alude a una colectividad divisible en partes mercedoras por sí mismas de la denominación de estados, los mismos que se encuentran ligados por lazos de intereses mutuos.

El Estado complejo se manifiesta en tres forma: La confederación, el Estado federal y el Estado libre asociado.

#### 1.1.2.1. La confederación

Alude a la unión permanente de estados independientes -que descansa en la suscripción de un pacto-, cuyo fin u objetivo consiste en la mutua cooperación en un determinado rubro de materias y actividades, conservando cada cuerpo político, como título principal, su soberanía. La confederación se encuentra compuesta por unidades políticas soberanas que no pierden su calidad de estados por el mero hecho de su asociación.

El pacto confederativo, regulado a la luz de las normas y principios del derecho internacional público, deja subsistente la personalidad e independencia de los estados asociados; la confederación implica la existencia o constatación de una pluralidad de diversas soberanías internas provenientes de un poder internacional revocable.

Para Georg Jellinek(14), "la confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los estados confederados, sino que más bien éstos

se obligan mutuamente con el fin de conservar su soberanía, a ejercer ciertas funciones..."

Su génesis histórica se vincula con la experiencia dinástica europea, en donde se buscó proteger externamente el territorio de los estados confederados y, subsidiariamente, garantizar la paz interior de los mismos.

Esta modalidad estatal requiere de una organización estable donde no se discrimina jurídicamente la soberanía de los estados miembros, sino que estos se obligan mutuamente con el fin de conservar la suya propia y ejercitar tarea de beneficio directo y común. Esta concepción permite un ejercicio genérico e indiferenciado del derecho a la guerra y a la paz, acordar, nombrar embajadores, etc.

La doctrina constitucional establece que en la confederación las competencias de mayor amplitud e importancia corresponden a los estados miembros, deviniendo las competencias asignadas al órgano central de una excepción.

Las características principales de esta modalidad estatal son las seis siguientes:

a) La confederación recoge sus notas connotativas del derecho internacional

Público, el mismo que se encarga de regular las relaciones entre los estados

b) La confederación tiene como objeto la consecución de propósitos comunes entre los estados que la integran, para lo cual establece ciertos órganos de poder genérico y centralizado, con competencias delimitadas y residuales. Para ese efecto puede crear parlamentos, dietas, asambleas, etc., que se reúnen periódicamente para tratar los asuntos previstos en el

pacto que da origen a la confederación, y que no están integrados designados por cada uno de los estados confederados.

c) La confederación carece de poder director sobre las personas componentes del pueblo de cada Estado integrante. El dominio político que nace de ella es única y exclusivamente sobre los estados miembros de la confederación; es decir, las decisiones que adopta recaen directamente sobre los estados que la conforman.

d) Sus regulaciones legales no obligan ni coaccionan a las personas, en tanto cada Estado miembro de la confederación no las transforme en normas internas.

e) La soberanía de cada Estado miembro de la confederación se mantiene en el ámbito de sus relaciones intraestatales. Igualmente, se presume la independencia cada uno de esos estados en el ámbito de las relaciones internacionales. Ello no obsta para que se respeten los aspectos acordados en el pacto confederativo.

f) El Estado miembro de la confederación puede ejercer el derecho de apartarse de ésta: es decir, puede separarse de la confederación o dejar de seguir perteneciendo a ella.

Ahora bien, la praxis acredita que las confederaciones tiene una existencia precaria. Su correlato posterior es casi siempre convertirse en Estado Federal (tales los casos de Norteamérica, Suiza y Alemania).

Desde una perspectiva histórica, la experiencia de la Confederación Helvética es la que más resalta, por lo que conviene conocer su génesis.

En 1231, el rey Federico II (miembro de la dinastía Hohenstaufen que rigió el sacro Imperio Germánico entre 1138-1254) recupera el valle de Uri (Suiza) y promete a sus pobladores que esas tierras jamás serán entregadas en feudo. Esta promesa incita a que otros cantones suizos impetren ser considerados en similar condición política.

En 1240, los pobladores de Schwyz obtienen del propio Federico II la histórica Carta de Libertados, en donde se les reconoce el quedar ligados únicamente al imperio prusiano, por lo que, en la práctica, quedaban desvinculados del dominio feudal.

En 1291, los cantones de Uri, Schwyz y Unterwalden suscriben el famoso pacto denominado de la Liga Perpetua, que tenía como objetivo común la defensa mutua de la autonomía obtenida frente al régimen feudal. La Liga Perpetua se irá ampliando y renovando con sucesivos pactos hasta 1393, fecha en que se transformará en una auténtica confederación.

En 1499, el emperador Maximiliano I (1459-1519) reconocerá la independencia plena e integral de los cantones pertenecientes a la Liga Perpetua. En 1648, con la suscripción de la Paz de Westfalia, la Confederación Helvética obtendrá su reconocimiento internacional.

La autonomía y continuidad de la Confederación Helvética se derrumbó bajo la influencia de la Revolución Francesa. En la actualidad, opera tras la modalidad de una república federal.

El Perú también formó parte de una confederación durante el período republicano de

1836 a 1839.

Así, mediante decreto de 28 de octubre de 1836 se estableció la Confederación Perú-Boliviana. El 1 de mayo de 1837 se dictó la ley fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, en donde se consignaba que el objeto de la unión de los estados implicados era el mantenimiento de la seguridad interior y exterior, amén de la recíproca preservación de su independencia política.

Esta confederación constituyó por la asociación de tres estados: el Estado Surperuano (departamentos de Arequipa, Cusco, Puno y Ayacucho), el Estado Norperuano (departamentos de Amazonas, Lima, La Libertad, Junín) y el Estado Boliviano, quedando bajo la autoridad política del mariscal Andrés de Santa Cruz.

Esta experiencia confederativa tuvo una existencia breve y signada por la violencia política, la oposición interna y la significativa intervención chilena.

También cabe señalar que inicialmente Estados Unidos de América su existencia a través de una efímera confederación que duró once años (1777-1787), es decir, desde su independencia del imperio inglés hasta la dación de su primera y única Constitución.

#### 1.1.2.2. Clasificación de las confederaciones

Desde una perspectiva doctrinaria, las confederaciones pueden adoptar las Formas de Unión personal y Unión orgánica.

##### a) Unión personal

Esta forma alude a la unidad física del

Estado en torno a la figura de un jefe de Estado, como consecuencia de una coincidencia contingente. Esta modalidad casi no existe en la actualidad, y fue propia de las monarquías europeas de los siglos XVI-XIX.

Rodrigo Borja(15) señala que se da esta modalidad "cuando las calidades de jefe de Estado de dos o más países distintos se reúnen en la misma persona física". En ese contexto, puede afirmarse que el único vínculo de enlace interestatal que el substratum físico del soberano casualmente correinante.

En esencia, la unión personal se presenta cuando dos o más estados diferentes tienen un titular político común; en la práctica, ello ocurre cuando las coronas de dos o más estados monárquicos coinciden, por razón de las leyes de sucesión al trono, en la persona de un mismo titular. Al respecto Georg Jellinek sostiene que aquí no existe unión de estados, sino sólo una comunio incidens. Esta condición se mantendrá mientras subsista dicha coincidencia.

En puridad, la unión personal deviene de una situación accidental y además temporal. Ahora bien, no obstante la existencia de una coincidencia política en torno al titular del principal órgano estatal, los estados por ella vinculados son entidades políticas independientes y regidas por ordenamientos jurídicos disímiles. Como afirma Rodrigo Borja, aun cuando el gobernante que les es común es una misma persona física, tiene empero dos personalidades político jurídicas diferentes y enteramente desligables entre sí, cada una de las cuales está referida a un Estado miembro de la unión. Estas personalidades obran separada-

mente, sus actos políticos surten efectos de manera exclusiva y excluyente con respecto al Estado para el que fueron específicamente celebrados, de tal maneja que no existe posibilidad de actos jurídicamente compartidos. En igual medida, tampoco hay presencia de disposiciones políticas comunes, ni intervención de un Estado en los asuntos del otro: el gobernante tiene dos voluntades políticas separadas y distintas.

Son casos de este tipo de unión los siguientes:

- Unión personal de los reinos de Polonia y Lituania en torno a la reina Eduvigis de Jagellan a raíz de su matrimonio con el gran Duque Jagelao de Polonia (1385-1569).

- Unión personal de los reinos de España y Alemania en torno a la Persona de Carlos de Habsburgo. Dicho proceso duró aproximadamente treinta y siete años (1519-1556).

Carlos de Habsburgo fue hijo del archiduque de Austria (Felipe del Hermoso) y de la Reina de Castilla (Juana la Loca, primogénita de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón). Asumió la corona española en 1518, como sucesor de su madre, y devino rey de Alemania en 1519, elegido por los príncipes electores germanos a raíz de la muerte de Maximiliano I.

- Unión personal de los reinos de Inglaterra y Hannover en torno a Jorge I, Jorge II, Jorge III y Jorge IV. Dicho proceso duró aproximadamente ciento veintitrés años (1714-1837).

- A la muerte de la reina inglesa Ana

Estuardo, en 1714, ascendió al trono - por razón de las leyes sucesorias- el elector alemán Jorge I, miembro de la familia real de Hannover.

Al respecto, es dable señalar que la Casa de Hannover aparece como Estado en la parte norte de Alemania en 1629, con Ernesto Augusto, duque de Brunswick-Luneburg. Después por razones sucesorias pasará al electorado de Hannover y de Gran Bretaña.

- Unión personal del reino de los Países Bajos (Holanda) y del ducado de Luxemburgo, inicialmente en torno a Guillermo I de Nassau (1772-1843). Dicho proceso duró aproximadamente setenta y cinco años (1815-1890).

Fue consecuencia de una cesión francesa a favor de Guillermo I de Nassau. Tal acción fue consagrada tras la caída de Napoleón Bonaparte y del posterior Congreso de Viena en donde se ratificó la unión de los denominados países bajos del norte y del sur (Holanda, Bélgica, Luxemburgo).

- Unión del reino Belga y el Estado Independiente del Congo, en torno a Leopoldo II. Dicho proceso duró aproximadamente veintitrés años (1885-1908).

Surgió cuando el rey belga Leopoldo II financió la expedición del explorador y periodista inglés John Rowlands Stanley en el África Central y se descubrió el río Congo. Leopoldo II consiguió, en 1885 -durante una conferencia internacional convocada por el canciller prusiano Otto Von Bismarck-, que se le reconociera como soberano propietario del Estado Independiente del Congo, cuyos

límites abarcaban toda la cuenca convencional del río Congo. Inmediatamente después, el Parlamento belga aprobó la Unión personal entre Bélgica y el Estado Independiente del Congo.

En 1908, el Congo devino en colonia del Estado belga.

La historia acredita que dicho tipo de unión se disuelva por las mismas razones jurídicas que la establecieron; a saber:

- La Unión de los reinos de Inglaterra y Hannover concluyó cuando este último no aceptó el acceso de una mujer -Victoria I- al trono en aplicación de la Ley Sálica.

- La Unión del reino de los Países Bajos (Holanda) y del ducado de Luxemburgo concluyó cuando este último no aceptó el acceso de una mujer -Guillermina- en aplicación de la Ley Sálica.

También es acreditable la cesación de la Unión por razones de discrepancia en la regulación del régimen de regencia o de la fijación de la mayoría de edad.

#### b) Unión orgánica

Esta forma alude a la fusión de una pluralidad de estados por instancia de sus propias jefaturas de gobierno, a través de la suscripción de un pacto internacional. Así mediante un acuerdo internacional, los estados que pactan se vinculan entre sí institucional y orgánicamente con el objeto de alcanzar determinados objetivos comunes.

La vinculación mediante un documento contractual explícito da lugar al movimiento

de una nueva persona jurídica de derecho público.

En la doctrina tradicional estas uniones eran calificadas como uniones reales por emanar de estados monárquicos, pero experiencias recientes demuestran que también pueden provenir de estados republicanos, por lo que ahora merecen la calificación de uniones orgánicas.

Históricamente, estas uniones han surgido por la necesidad de defender y promover intereses comunes en la esfera de la defensa militar y la gestión del comercio exterior.

A diferencia de las uniones personales, no surgen en razón de una accidental y temporal titularidad común (coincidencia en la ascensión al trono por aplicación de las leyes sucesorias monárquicas), sino por la impersonal, consciente y deliberada decisión de una pluralidad de estados de suscribir un pacto internacional a efectos de llevar a cabo de manera conjunta y uniforme la administración de específicos asuntos de relevancia militar y económica.

Nacida del plexo jurídico del derecho internacional público, la unión orgánica consiste en el establecimiento de una o más instituciones relaciones de derecho político, que devienen en compartidas y comunes a los estados pactantes. Ello no implica ni significa la constitución de un nuevo Estado, empero exige implícitamente la modificación de la estructura constitucional de cada uno de los estados pactantes, a efectos de adecuar su accionar político a los alcances del pacto de unión orgánica.

Al respecto Nicolás Pérez Serrano (16) señala que aquí se produce una "zona secante

en que se crean otras instituciones que rigen para ambos estados".

Esta forma produce efectos jurídicos tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno de los estados pactantes: en el primer caso ello obliga a que la comunidad internacional trate determinados asuntos de manera unísona con la unión orgánica; y en el segundo caso, a que cada Estado ejerza su poder sin afectación alguna.

Son casos de este tipo de unión los siguientes:

- La Unión austro-húngara. Dicho proceso se prolongó durante cincuenta y un años (1867-1918).

- Se gestó con la "Pragmática Sanción" de 1723, en donde se estableció el derecho hereditario de los Habsburgo (estirpe real alemana originaria de Suabia) a la corona del reino de Hungría, a favor de los descendientes de Leopoldo I, quedando los húngaros bajo el dominio político de los Habsburgo.

- En 1867, los húngaros alcanzaron una amplia autonomía mediante una fórmula política denominada régimen dualista. En ese contexto, durante el gobierno del emperador Francisco José I (1830-1916) se estableció la Unión austro-húngara y se dictaron dos leyes constitucionales que integraron los ministerios de Guerra, Relaciones Exteriores y Hacienda de ambos países. Francisco José I fue declarado emperador de Austria y rey apostólico de Hungría.

- Esta unión fue disuelta como consecuencia de los resultados de la Primera Guerra Mundial, mediante el Tratado de Saint Germain en Laye (1919).

- La Unión Sueco-Noruega. Dicho proceso de prolongó durante noventa años (1815-1905).

- Se generó durante el gobierno del rey sueco Carlos XIII (1748-1818), como consecuencia de los acuerdos del Congreso de Viena (1814), efectuados después de la derrota final de Napoleón Bonaparte, y, más específicamente, en razón de los alcances del Tratado de Paz de Tost, por el cual Noruega -vencida en el conflicto bélico- aceptaba las condiciones de articulación política impuestas por Suecia.

- La unión orgánica de la entonces denominada República Árabe Unida. Dicho proceso se prolongó en breve lapso de cuatro años (1958-1961).

- Gestada por el Presidente egipcio Gamal Abdel Nasser (1918-1970), inspirada en una vocación pan-árabe, debía extenderse desde Bagdad (Irak) hasta Casablanca (Marruecos). Fue así como Egipto y Siria establecieron una unión orgánica fruto de un referéndum que establecía una jefatura estatal y la unificación de los ministerios de Asuntos Exteriores, Guerra y de Finanzas. La posterior desertión de Siria provocó la desarticulación de esta Unión.

Durante el mismo período, los soberanos de la dinastía Hachemita, los monarcas Farisal II de Irak y Hussein de Jordania, crearon la Unión Árabe, bajo la autoridad del primero. Esta unión tuvo vida efímera.

### 1.1.2.3. El Estado federal

Alude a un conjunto de comunidades polí-

ticas, primigeniamente soberanas, que deciden asociarse a efectos de constituir una organización política superior para alcanzar metas y objetivos comunes. El resultado es un cuerpo estatal soberano constituido por una pluralidad de estados miembros meramente autónomos. En esencia, estas colectividades, de manera libre y espontánea, acuerdan abdicar a parte de sus competencias políticas a favor de una voluntad política central denominada Estado federal.

Nicolás Pérez Serno señala que es la unión permanente, basada en la libre estipulación y encaminada al servicio de un fin común: la conservación política de todos sus componentes.

Ahora bien, el hecho de que estas colectividades políticas decidan constituir sobre sí una superestructura política, no implica que no puedan operar privativamente -en armonía con lo dispuesto en el compromiso de asociación- con plena autonomía en determinadas materias gubernamentales de carácter seccional: es decir, se reservan para sí precisas facultades legislativas, administrativas y judiciales, empero con respecto, resguardo y coherencia a los dispuesto por ellas mismas en el documento político de asociación: la Constitución federal.

Como bien expone Javier Pérez Royo(17) la descripción de un Estado federal pasa por identificar los tres siguientes elementos:

a) Existencia de un Estado supraarticulado a base de unidades territoriales seccionales poseedoras de una autonomía considerable.

b) Participación de dichas unidades territo-

riales seccionales en la formación de la voluntad federal. Usualmente ello se produce cuando dentro del órgano parlamentario se crea a la par de la Cámara de representación poblacional, otra con carácter de representación territorial.

c) Existencia de una Constitución rígida, en donde se establecen explícita o implícitamente las competencias del gobierno federal y las de los gobiernos seccionales, así como los medios de solución en casos de conflicto de poder.

Estas unidades políticas, constitutivas de un gobierno federal, en ejercicio de la autonomía que se reservan en el documento constitutivo (Constitución federal), mantienen una estructura de gobierno seccional.

Como hemos referido, este gobierno seccional también presenta órganos con competencias, ejecutivas, legislativas y judiciales, y se sustenta en una Constitución local que guarda coherencia y coordinación con las normas y principios del texto fundamental de la federación, en suma, que observa las reglas de la subordinación respecto de la Constitución federal.

Como señala Juan Ferrando Badía(18), en todas las constituciones federales se limita la potestad constituyente de cada Estado asociado, land, cantón, etc., mediante el reparto de competencias entre los órganos de poder federal y los órganos de poder local.

El Estado federal dispone de un poder de autoorganización política fundado y garantizado por un texto fundamental federal, el cual emana de una coelaboración y coaprobadón

por parte de los representantes de las comunidades políticas que lo integran. Esta pluralidad de comunidades políticas tienen para sí un orden jurídico particular, específico y privativo en ciertos campos del accionar coexistencial; empero todos estos entes asociados a la federación tienen en común lo siguiente:

Entroncamiento a una Constitución supraordinante sobre el resto de las constituciones locales o seccionales.

b) Sujeción a un poder político general y común de alcance nacional federal, lo que no obsta a goce de una plena autonomía -dentro del marco de las atribuciones que les confiere la Constitución federal- en el ejercicio de sus potestades seccionales.

La colectividad política surgida de la voluntad de las comunidades soberanas -que abdicaron de su soberanía para devenir en meramente autónomas, por razones de interés común- se superpone a los entes políticos que la constituyeron. Por ende, dicha colectividad -denominada Estado federal- absorbe las soberanías objeto de voluntaria abdicación y las asume todas juntas para sí.

Las unidades políticas autónomas que conforman un Estado federal son equivalentes políticamente entre sí, por lo que tienen similar y homóloga importancia. Ahora bien, la división formal entre las competencias correspondientes al Estado federal y las relativas a las comunidades políticas asociadas a dicho ente central, se produce en función de lo siguiente:

a) Enumeración taxativa de las competencias federales en el texto de la Constitución

federal, quedando residualmente, las no consignadas en dicho texto, a favor de las comunidades políticas asociadas. Esta opción proviene de la experiencia estadounidense

b) Enumeración taxativa de las competencias seccionales o locales (estados de la federación, lands, cantones, etc.) en el texto de la Constitución de cada Estado asociado, quedando residualmente las no consignadas en dichos textos, a favor del Estado federal. Esta opción proviene de las experiencias canadiense y sudafricana.

Es usual que las competencias taxativas o las residuales correspondientes al Estado federal se refieran a aspectos como defensa militar, relaciones exteriores, comercio exterior, sistema monetario y telecomunicaciones.

Como se ha señalado anteriormente, en el ámbito de la legislación existe una proveniente del gobierno federal; empero también hay una normatividad seccional.

En ese orden de ideas existen las materias exclusivas ya sea a favor de la federación o de sus miembros; o de materias concurrentes.

Cabe advertir que cada Estado asociado tiene su propia Constitución seccional, la misma que al igual que la legislación ordinaria -sea federal o seccional- queda sujeta a los principios de constitucionalidad, coherencia, etc. En el caso de la legislación ordinaria seccional, el principio de constitucionalidad opera en doble grado, esto es, debe estar subordinada a las normas federales y a las seccionales, así como sujeta a una doble repartición jurisdiccional (es decir, existe una estructura judicial seccional y otra de ámbito federal).

Entre las principales características del Estado federal pueden señalarse las tres siguientes:

a) Existencia en cada unidad política asociada a la federación estatal, de un alto grado de autonomía jurídico-política.

En ese contexto, cada unidad política asociada posee la facultad de ejecutar actos de gobierno y administración seccional.

Esta autonomía implica el ejercicio de potestades legislativas, ejecutivas y judiciales sobre el territorio y la población adscrita a un Estado asociado, potestades que se expresan en la dación de una Constitución y legislación seccional, el establecimiento de un aparato judicial propio, la elección interna de autoridades, etc. Asimismo, tiene como parámetro el marco de la Constitución federal, las misma que ha sido cocelebrada y coaprobada de consumo por las colectividades asociadas a la federación, en función de una soberanía originaria transferida libre y espontáneamente al Estado federal.

b) Existencia de una doble distribución territorial del poder político

En toda federación existe un gobierno de ámbito nacional y una pluralidad de comunidades políticas autónomas denominadas estados, lander, cantones, etc., que erigen gobiernos seccionales.

c) Existencia de una única personalidad jurídica plena, absoluta y total en el campo de las relaciones internacionales y de política exterior; e internamente, de una pluralidad de comunidades políticas dotadas de autonomía.

Es dable consignar que entre la federación y los estados miembros se establece dos tipos de relación jurídica; a saber:

- a) Relaciones de subordinación
  - Supremacía de la Constitución federal.
  - Prevalencia del derecho federal.
  - Dirimencia judicial a cargo de la Corte Suprema federal.
- b) Relaciones de inordinación
  - Participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal.
  - Participación de los estados miembros en el proceso de reforma constitucional.

Debe advertirse que lo que distingue a la Constitución federal de un Estado de aquella otra que establece un cuerpo político unitario, radica en que ésta última únicamente prevé una separación horizontal de los órganos de poder; en tanto que la primera establece una separación horizontal en el ámbito de la federación y simultáneamente expone otra de carácter vertical para las relaciones entre la federación y sus estados miembros. En suma: EL Estado federal se caracteriza por tener una Constitución que fija un doble sistema de separación de poderes y de conexión.

El modelo de Estado federal tiene sus orígenes en la experiencia histórica de aquellos países que ante las deficiencias por vacío de poder central y exceso de poder periférico provenientes del modelo confederacional, intentaron sin una teoría a priori la institucionalización de una nueva forma de organización estadual; en ese sentido, es pionera la experiencia norteamericana de fines del siglo

XVIII. Posteriormente a base de los objetivos a portes del naciente modelo se adscribirán a él Suiza y Alemania.

Así, en la Constitución de 1787 (la más antigua del mundo), las otrora colonias británicas ubicadas en el hemisferio norte del continente americano, establecieron una fórmula estatal distinta a las clásicas del Estado unitario y Estado confederado. Ninguna de esta fórmulas clásicas resultaba adecuada a los propósitos de los patricios norteamericanos, quienes buscaban organizar su naciente sociedad sin que se afectasen los particularismos de las pequeñas comunidades políticas liberadas del imperio británico, empero esperaban contar al mismo tiempo con una unidad política supra en función de la relación entre el poder y el territorio

Como bien afirma Rodrigo Borja, "la forma federal de Estado aparece como la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad". El propio Borja señala que "este acondicionamiento dialéctico se presenta muy claro en aquellos casos en que pequeñas unidades territoriales con exiguas fuerzas económicas y militares, defienden su propio particularismo en el marco de una unidad política superior. Por un lado, aparece el deseo de estas pequeñas unidades territoriales de conservar sus características naturales, culturales y sociales; en suma, su existencia autónoma; y por otro, el afán de defenderse ante el exterior, cosa que no podían hacer sino integrándose en una entidad superior y más fuerte".

Debe dejarse constancia de que las experiencias políticas más importantes y consisten-

tes en relación con esta fórmula estatal, provienen por la vía de comunidades políticas independientes que se asocian para constituir un cuerpo político federado (Estados Unidos). Empero también es destacable que dicha fórmula haya sido asumida por la vía de la reestructuración de estados otrora unitarios (México, la extinta URSS, etc.)

#### 1.1.2.4. Diferencias entre el Estado confederado y el Estado federal

Pueden citarse seis de estas diferencias: a saber:

a) La confederación importa la existencia de un tratado, pacto, liga o alianza de estados independientes, cuya finalidad consiste en la mutua protección y paz exterior. Como afirma Juan Ferrando Badía, es una unión auspiciada por el derecho internacional.

En esa perspectiva, la confederación cuenta con competencias limitadas y órganos permanentes establecidos taxativamente en un tratado. Juan Helio Zarini<sup>(18)</sup> manifiesta que dichas competencias sólo pueden ser modificados mediante otro instrumento internacional.

En cambio, el Estado federal está constituido por estados que si bien son autónomos, empero no son soberanos; su unidad emana de una Constitución que regula las competencias del Estado federal y las de los estados asociados.

Como puede observarse, esta unión se encuentra auspiciada por el derecho constitucional.

b) La confederación no extingue la soberanía de cada Estado miembro, ni su personali-

dad en el orden internacional. En cambio, en el Estado federado este es el soberano y único sujeto de derecho internacional, y que los estados miembros solo gozan de autonomía.

c) Los órganos permanentes de la confederación carecen de imperium para imponer sus decisiones, pudiendo a lo sumo recurrir a la coacción armada contra un Estado confederado rebelde. En cambio, en el Estado federal, el gobierno central o nacional tiene imperium sobre las comunidades políticas seccionales, dentro de los parámetros fijados por la Constitución aprobada consensualmente.

d) La confederación ejerce poder únicamente sobre los órganos de los estados confederados, pero carece de jurisdicción respecto a los individuos que componen la población de dichos estados. En cambio, en el Estado federal, el poder de los órganos alcanza a las poblaciones in genere, de manera específica y concreta.

e) Los estados vinculados a la confederación tienen la prerrogativa per se a la secesión. En cambio, las colectividades políticas del Estado federal carecen de dicha prerrogativa; por ende, no pueden separarse ni resistirse a la decisiones del gobierno federal.

f) El pueblo de cada Estado confederado preserva su nacionalidad, amén de que el estado miembro mantiene dominio soberano sobre su territorio. En cambio, en el Estado federal existe una única nacionalidad y dominio soberano sobre todos los territorios de las colectividades políticas unificadas.

#### 1.1.2.5. El Estado libre asociado

Alude a aquél cuerpo político que mediante un acto de libre determinación y por la vía de un tratado, se liga a otro a efectos que este asuma su defensa y representación internacional. En puridad, dicha asociación nace del reconocimiento de la debilidad política de una parte y de la acreditación de vigor y energía suficiente de parte de la otra.

Dicha modalidad surgió como consecuencia del proceso de descolonización gestado a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial en 1945. Así surgen nuevas colectividades políticas de escasa dimensión territorial y no muy numerosa población, y que carecen del vigor y la capacidad mínima para preservar su independencia.

Al respecto, Celso Mello de Albuquerque sostiene que representa el nacimiento del protectorado bajo formas más refinadas.

Debe advertirse que el estado libre asociado implica el ejercicio cuasi pleno de la autonomía interna; más conlleva el no ejercicio de sus competencias en materia de política internacional y relaciones exteriores.

Son casos de este tipo de asociación los siguientes:

- El Estado libre asociado de Puerto Rico

Colonia española hasta 1898 es ocupada por el ejército de EE.UU. a raíz de la guerra hispano-norteamericana.

El tratado de Paz de París en 1899 estableció la cesión del territorio de Puerto Rico a la Unión Americana; la cual concedió la ciudadanía a los pobladores de dicha circunscripción.

En 1950 el presidente Henry Truman -cediendo en parte a la lucha independentista gestada por el Partido Popular Democrático de Miguel Muñoz Marín- concede la condición de Estado libre asociado.

En el marco de dicho acuerdo se procede a redactar la Constitución de 1952.

El referido texto constitucional señala que el Estado libre asociado de Puerto Rico se crea por voluntad de su pueblo y dentro de los términos acordados con Estados Unidos.

Establece que para ser miembro de su parlamento se debe acreditar obligatoriamente la doble nacionalidad.

Dispone que todos los funcionarios y empleados estatales debe prestar fidelidad a las constituciones de ambos países.

Establece que ninguna enmienda constitucional podrá ser incompatible con la resolución decretada por el Congreso de EE.UU. aprobando dicha Constitución.

La autoridad política del Estado libre asociado se ejerce conforme a la Constitución y al convenio de asociación de 1950.

El texto constitucional rigió sesenta días después de su ratificación por el Congreso de EE.UU.

- El Reino de Bután

Dicho cuerpo político está situado entre la India y China. En 1907 con apoyo británico Ugyen Wangchuk se convierte en rey hereditario de Bután.

En 1910 mediante tratado celebrado con

Inglaterra se convierte en Estado libre asociado. En 1949 se renueva la referida condición a favor de la India.

Se desprende de dicha asociación que el Estado de la India no ejerce competencia en las actividades político-administrativas internas; más el reino de Bután acepta ser guiado en lo relativo a su política exterior.

Debe advertirse que el reino de Bután cuenta con una pequeña extensión de 47,000 Km<sup>2</sup>.

- El Estado libre asociado de Micronesia

Dicho cuerpo político se encuentra situado en Oceanía

- En 1947 su territorio quedó bajo la tutela de Organización de las Naciones Unidas, la cual confió su administración a EE.UU.

En 1978 se constituyó Estado Federado de Micronesia.

En 1982 celebraron un Tratado de libre asociación con EE.UU; el cual entró en vigencia a partir de 1986.

## II. FORMAS DE GOBIERNO

Los modelos o estructuras de carácter gubernamental -es decir, los referidos al origen, fundamentos y finalidades de la organización del ejercicio del poder político- se basan en dos aspectos:

a) Modo de selección de los gobernantes y la manera o estilo de actuación política de estos.

b) Modo de ordenación, distribución, coordinación y control de las competencias

políticas de los órganos de poder estatal, y papel de las ideologías políticas en el diseño de las instituciones.

Las formas de gobierno pueden clasificarse en formas clásicas y formas modernas:

a) Las formas clásicas de gobierno aluden a las denominaciones primigenias de determinación de las formas de gobierno. Estas concepciones han devenido obsoletas por las mutaciones históricas que han sufrido los modelos gubernativos desde su concepción en la antigua Grecia hasta la actualidad.

Con Aristóteles se estableció el primer criterio clasificador de las formas de gobierno. Este criterio se fundamentaba en el número de ejercientes del poder político; es decir, cuando el filósofo estagirita buscaba distinguir una forma de otra, se afirmaba en el concepto de la cantidad de titulares en el control del poder gubernamental.

En esa perspectiva, estableció tres formas puras de gobierno que podían ser contrastadas con tres configuraciones impuras:

- Monarquía: gobierno de una sola persona; su degeneración prohijaba la tiranía.

- Aristocracia o "aristos": gobierno de las mejores personas; su degeneración prohijaba la oligarquía.

- Democracia o "demo": gobierno de todas las personas; su degeneración prohijaba la demagogia.

- Con los aportes de Nicolás de Maquiavelo esta clasificación perdió toda vigencia.

- En una perspectiva didáctica, las formas clásicas

sicas comprenden la monarquía y la república.

b) Las formas modernas de gobierno

Aluden a los sistemas políticos y regímenes políticos imperantes en la actualidad.

Se entiende por sistema político al conjunto de principios referidos a la distribución del poder político, que, en los hechos, se resumen en reglas rectoras democráticas autocráticas. En el sistema político se establece una relación entre la ideología política y las instituciones políticas derivadas de esta.

Desde este punto de vista, hay seis formas de gobierno:

- Gobierno absolutista
- Gobierno liberal.
- Gobierno socialista.
- Gobierno marxista-leninista.
- Gobierno fascista
- Gobierno democrático social.

Se entiende por regímenes políticos las formas concretas de la conformación y relaciones existentes entre los órganos de poder político. En el régimen político se establece la relación de ejercicio de poder político entre el Ejecutivo y el Legislativo..

Desde este punto de vista, las formas de gobierno son seis:

- Gobierno de asamblea.
- Gobierno directoral.
- Gobierno parlamentario
- Gobierno presidencial.

- Gobierno mixto o compuesto.

- Gobierno monocrático

### 2.1. Las formas clásicas de gobierno

Correspondió al filósofo griego Aristóteles (384-324 a. de C.)(19), en su libro "Política", establecer la primera clasificación de estas formas. Según él, la monarquía implicaba el ejercicio del poder político por una persona; la aristocracia, el ejercicio del poder político por un grupo de personas; y la democracia, el ejercicio del poder político por la multitud.

Esta primera clasificación podría reducirse a un simple esquema bipartito: Monarquía y República.

Desde un punto de vista doctrinario, esta distinción se sustancia en la manera en que se ejerce el poder político y en la naturaleza de la condición del gobernante.

#### 2.1.1. La Monarquía

Según esta modalidad, el origen y el título de poder emanan de consuetudinarias leyes sucesorias. El carácter de este poder tiene una connotación mayestática y perpetua, es decir, se trata de un majestuosos poder personal que se ejerce de por vida.

Bernardino González(20) señala que "la monarquía es aquella forma de gobierno en la cual el ejercicio de la condición de jefe de Estado es de carácter vitalicio y hereditario". En este contexto, el monarca reúne para sí la personificación del orden jurídico y la personificación del propio Estado.

La monarquía alude a una forma de gobierno ilimitado y no sujeta a ningún tipo de responsabilidad jurídica en sentido lato.

El gobernante -el rey- asume sus tareas "en cuanto el ordenamiento estatal se lo atribuye a título propio" (de allí que se sostenga que éste es la personificación plenaria). Dicho título guarda relación el orden sucesorio de la familia real gobernante y por ello no requiere acreditar ningún otro tipo de representatividad.

El gobierno es conducido por la voluntad de una determinada persona; en ese sentido, Raúl Chanamé (21) lo define como "el mando de una persona". Por su parte, Felipe Isasi Cayo(22) concuerda en que la Monarquía se caracteriza por la monopolización del poder en una persona -rey, emperador, etc.-, quien gobierna por derecho de sangre.

De lo expuesto puede colegirse que la monarquía es el gobierno de uno; el cual posee y ejerce por "derecho propio" el poder político. De allí que la soberanía se entremezcle entre el poder del monarca y el Estado.

Ante una autoridad de tal envergadura resulta lógico los exultantes derechos y prerrogativas honoríficas, majestáticas, protocolares y ceremoniales adscritas a dicha condición.

En este modelo se confunde el patrimonio personal de rey con las arcas del Estado, señalándose incluso que aquel cuidará mejor del patrimonio del cuerpo político, pues lo tratará como propio. Las posiciones monárquicas más extremas le consignaban al rey derechos hasta sobre los bienes y vidas de sus súbditos; al respecto, cabe citar la lisonja ofrecida al rey Luis XIV(23): "Todos vuestros súbditos os

deberán su persona, sus bienes y su sangre sin pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen, cumplen con su deber y no os dan nada, porque todo es vuestro".

Como se ha dicho antes, el rey no se encuentra sujeto a ningún control o limitación política, civil penal o administrativa en el ejercicio del poder, rindiendo cuenta solo al Supremo Hacedor. Esto descarta la existencia de cualquier mecanismo de fiscalización y limitación de la autoridad como serían la separación de los órganos de poder, el sufragio competitivo, las libertades públicas, la igualdad ante la ley, etc.

Ahora bien, la historia acredita la existencia de autolimitaciones emanadas de auto-subordinación ética; de la fidelidad al derecho divino; las reglas de sucesión y demás normas de organización de la dinastía; así como por el acatamiento por móviles políticos, de las leyes fundamentales pactadas o concedidas a los súbditos.

Como también se ha señalado, la conducción del Estado es ejercida de manera indeterminada en el tiempo. La transmisión del poder únicamente se realiza a favor del primer descendiente del titular de la corona, bien por renuncia o por muerte, en aplicación de un rígido sistema de primogenitura, cabe aquí señalar que el ejercicio del poder es vitalicio y su transmisión post-mortem o por propia auto-determinación del rey gobernante se encuentra adjudicada predeterminadamente a favor de un heredero determinable de la dinastía; por ende, el atributo del gobierno monárquico es perpetuo a favor de este último.

Guillermo Cabanellas de Torres(24) sostiene, a manera de explicación, que "la evolución humana desde la institución de la familia a la organización entre espontánea y forzada de la multiplicación de la especie y la convivencia próxima, se mostró favorable al ejercicio de la autoridad suprema con facultades omnímodas".

Este modelo sufrirá mutaciones significativas a partir de la peculiar experiencia inglesa y tendrá vigencia plena hasta 1789, cuando con la aparición bulliciosa de la Revolución Francesa, caerá paulatinamente en la obsolescencia.

### 2..1.2 La República

Este modelo se caracteriza por los atributos de representación, elección alternativa y responsabilidad en el ejercicio del poder.

La representación implica el ejercicio del poder en nombre del pueblo.

La elección lleva a que la designación del gobernante funde la legitimidad de su poder en el consenso mayoritario del pueblo.

La alternancia plantea la renovación periódica de las personas encargadas del ejercicio del poder delegado por el pueblo.

La responsabilidad atiende a la obligación

de responder por los actos de gobierno ejercitados en nombre del pueblo. Por ende, supone fiscalización, control y hasta sanción de carácter civil, penal, administrativo y político por la ejecución de acciones contrarias a la Constitución y las leyes, así como por las acciones lesivas al bien común, al desarrollo y al progreso de la sociedad política.

Cabe, pues, afirmar que la República no se condice con el gobierno por "derecho propio" ni con connotaciones mayestáticas.

Este modelo se abrió paso con la experiencia francesa y estadounidense de finales del siglo XVIII.

En la actualidad, la clasificación de Monarquía y República es obsoleta, ya que como afirma Karl Loewenstein(25), "la mayor parte de las actuales monarquías son tan democráticas como las republicas democráticas". Según las denominaciones tradicionales de República y Monarquía, Inglaterra y Arabia Saudita entrarían en la misma categoría, lo cual, evidentemente, es un absurdo.

En esencia, la monarquía clásica o tradicional ha mutado -en la gran mayoría de casos- en monarquía constitucional (es la situación de Inglaterra, Bélgica, Holanda, Japón, España etc.), la que se expresa en el gobierno parlamentario.

## NOTAS

### ESTADO Y GOBIERNO

- 1 - VICENTE LONIGRO, Félix. "El Estado y sus elementos" en: Instituciones de Derecho Público. Buenos Aires: Macchi Grupo Editor, 1997
- 2 - RISSO, Camilo I, "Gobierno y Estado". En: Curso de Derecho Constitucional. Tucumán: La Ley, 2001.
- 3 - POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho político. Madrid: Editorial Manuel Soler, 1940.
- 4 - POSADA, Adolfo. Ob. Cit.
- 5 - RODRÍGUEZ, Rodolfo. Consideraciones sobre el Estado y el gobierno. Editorial Punto, 1993.
- 6 - NOGUEIRA ALCALA, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. Derecho político. Introducción a la política y teoría del Estado. Caracas: Universidad Nacional Andrés Bello, Cuadernos Universitarios, 1990.
- 7 - PÉREZ ROYO, Javier. Curso de derecho constitucional. Madrid: Marcial Pons, 1994.
- 8 - NOGUEIRA ALCALA, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. Ob. Cit.
- 9 - BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. El Gobierno. Separata. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1988.
- 10- SARMIENTO GARCÍA, Jorge. Derecho público. Buenos Aires, 1998.
- 11- PRATS, Ives. Descentralisation et développement. París, 1960 (Traducción libre).
- 12- ZANABRIA, A. Citado por NOGUEIRA ALCALA, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. Ob. cit.
- 13- FLORES POLO, Pedro. Diccionario de términos jurídicos. Lima: Cultural Cusco. 1980.
- 14- JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. Buenos Aires: Albatros, 1954
- 15- BORJA, Rodrigo. Derecho político y constitucional. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- 16- PÉREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Madrid: Civitas, 1984
- 17- PÉREZ ROYO, Javier. Ob. cit.
- 18- FERRANDO BADIA, Juan. El Estado unitario, el federal y el Estado regional. Madrid: Tecnos, 1978.
- 19- ARISTÓTELES. La política. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1943.
- 20- GONZALES, Bernardino. Citado por RODRÍGUEZ, Rodolfo, Ob. cit.
- 21- CHANAMÉ ORBE, Raúl. Diccionario de Derecho Constitucional. Lima: Editorial San Marcos, 1993.
- 22- ISASI CAYO, Felipe. Elementos de cultura política. Lima: Universidad de Lima. 1989.
- 23- LUIS XIV. Citado por PIRENNE, Jacques. Historia Universal. Barcelona: Océano, 1987.
- 24- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Heliasta, 1979.
- 25- LOEWNSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1976.



Panadero.