

## Capítulo IV

### FORMAS DE ESTADO - SISTEMAS DE GOBIERNO

*"Le viene bien al hombre un poco de oposición. Las cometas se levantan contra el viento, no a favor de él".*

**John Neal**

El profesor Segundo V. Linares Quintana, en su obra *"Tratado de la ciencia del derecho constitucional"*, al iniciar el tomo VI que habla de las formas de estado y de gobierno, trae una serie de citas muy importantes que para estudiantes de derecho influyen mucho en su formación democrática y civilista. Aquí se reproducen como un buen aporte a ese propósito:

"La democracia no es una forma de gobierno, sino la esencia misma de todos los gobiernos republicanos o instituidos por todos para el bien de la comunidad o de la asociación". (Esteban Echeverría).

"Nuestra idea del gobierno es que es un instrumento o una combinación de medios para asegurar la libertad de los individuos sin perturbar la tranquilidad pública". (Domingo F. Sarmiento).

"El pueblo es de primera importancia. El Estado es de menor importancia. El soberano es el de menor importancia". (Mencio).

"Nos pusimos en marcha tan fielmente escoltados, hacia lo largo de las orillas de aquella roja espuma, donde lanzaban horribles gritos los ahogados. Los vi sumergidos hasta las cejas, por lo que el gran Centauro dijo: Éstos son los tiranos, que vivieron de sangre y de rapiña. Aquí se lloran las despiadadas culpas". (Dante Alighieri).

"No hay más que una división real de los gobiernos, a saber: en buenos y malos... Los buenos gobiernos son raros, sea cual fuere su forma: son excepciones contadas". (Juan B. Alberdi).

“¿Qué puede haber más admirable que una república gobernada por la virtud, cuando el que manda a los demás no obedece a ninguna pasión, cuando no impone a sus conciudadanos ningún precepto que no observe él mismo, cuando no dicta al pueblo ley alguna a que él mismo no se obligue, y su conducta entera pueda presentarse como ejemplo a la sociedad que gobierna?”. (Cicerón).

“Las repúblicas han purgado en las tiranías su incapacidad para conocer los elementos verdaderos del país, derivar de ellos la forma de su gobierno y gobernar con ellos”. (José Martí).

“Tirano, esto es, el monstruo más espantoso, el más repugnante, el más abominable de los dioses y los hombres que imaginarse pueda: tiene aspecto humano, pero corazón más cruel que las fieras”. (Cicerón).

“Todo hombre tiene una predisposición a ser tirano, y lo es luego que la oportunidad conspira con sus inclinaciones”. (Bernardo Monteagudo).

“No es justo dejar el poder a uno solo”. (Aristóteles).

“La dictadura es la fórmula de muerte de la República”. (José Manuel Estrada).

“Dos son las bases sobre las cuales reposa la estabilidad de los Gobiernos conocidos, a saber: en la observancia de las leyes o en la fuerza armada; los representativos se apoyan en la primera, los absolutistas en la segunda” (José de San Martín).

“País que tiene un gobierno, sea el que fuere, sin Constitución, jamás podrá dirigirse sino por la arbitrariedad; y aunque concedemos que éste sea dirigido por la recta justicia, siempre hay lugar, no existiendo reglas fijas, para tratar de despótica la autoridad que gobierna”. (Manuel Belgrano).

“Tiraní es un monstruo de cien brazos; alargados en todas direcciones y toma lo que quiere: hombres, ideas, cosas, todo lo devora. Devora ideas ese monstruo, se come hasta la imprenta; degüella o destierra filósofos, publicistas, filántropos; esto es comerse ideas y destruirlas. El tesoro nacional, suyo es; la hacienda de las personas particulares, suya es; la riqueza común suya es; suyo es lo superfluo del rico, suyo lo necesario del pobre”. (Juan Montalvo).

**"Es evidente para todo hombre que no hay estado más desventurado que aquel que obedece a un tirano". (Platón).**

**"El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien; él debe aspirar a que nunca puedan obrar mal; que sus pasiones tengan un dique más firme que su propia virtud; y que delineando el camino de sus operaciones por reglas que no está en sus manos trastornar, se derive la bondad del gobierno, no de las personas que lo ejercen, sino de una constitución firme, y que obligue a los sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que en ningún caso deje a éstos la libertad de hacerse malos impunemente". (Mariano Moreno).**

### A. NOCIONES

Formas de estado y sistemas de gobierno, no son conceptos similares, son completamente distintos. "El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del derecho y el sujeto activo de la soberanía. El Gobierno, en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado". (Adolfo Posada).

Alessandro Groppali dice que "Estado y Gobierno, aun cuando sean comúnmente cambiados el uno por el otro, no son términos equivalentes: el primero designa al Estado en su unidad y en cuanto es el titular de la soberanía; el segundo, en cambio, expresa el conjunto de los poderes públicos, de los órganos, a los cuales es requerido el ejercicio efectivo de la soberanía; en otras palabras, el Estado representa el todo y el Gobierno una parte, un elemento de él. El Gobierno ha sido definido con gran precisión por Orlando como el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto, vale decir, como el conjunto de los institutos colocados en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía; él se encuentra en el vértice de todo ordenamiento jurídico como aquello que representa el órgano central supremo que forma, manifiesta y opera la voluntad del Estado y en cuanto es a él que viene a parar toda la vida de la Nación recibiendo impulsos y directivas".

Paolo Biscaretti dice que: Con la expresión "forma de gobierno" se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran o los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo *gobierno* no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales

instituciones estatales. Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de forma de estado, relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los elementos constitutivos del Estado".

"La expresión formas de estado, según Remedio Sánchez, se refiere a la diversa relación que entre sí pueden guardar los tres elementos constitutivos del mismo que ya conocemos (pueblo o Nación, territorio y poder soberano). En función de la relación que adopten nos encontramos con diferentes formas de estado, principalmente el estado unitario y el estado federal... En cambio, cuando hablamos de formas de gobierno, nos referimos a la diversa posición que ocupan en el sistema político global y a la diversa relación que mantienen entre sí los tres poderes del Estado, según la distinción clásica formulada por Montesquieu".

Entre el común de las personas es fácil entender que se confundan Estado y Gobierno, no obstante lo anterior, ya en el curso tenemos suficientes bases para saber que son cosas distintas. El Gobierno es algo del Estado, pero no es el Estado. El sistema de gobierno se refiere a la relación "poder-ciudadano" o "poder-pueblo" y la forma de estado se refiere a la relación "poder-territorio". Cuando hablamos de Gobierno estamos significando el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía.

## B. FORMAS DE ESTADO

Las formas de estado pueden ser dos: estado simple, centralizado o unitario (unitarismo) y estado compuesto o complejo.

El estado simple o unitario "Es aquel que no posee sino un solo centro de impulsión política y gubernamental. El poder político, en la totalidad de sus atributos y funciones, depende de un titular único que es la persona jurídica del Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de éste obedecen a una sola y misma autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes". (Burdeau).

Es aquel en el que el poder político no está repartido territorialmente, dicho en otros términos, es aquel en el cual el poder legislativo no está repartido territorialmente.

El estado compuesto o complejo, es aquel en el cual la soberanía no se ejerce de manera uniforme sobre todo el territorio nacional, sino que

está dividido en entes diversos, es "una asociación de estados sometidos en parte a un poder único y conservando parcialmente su independencia", dice el mismo Burdeau.

Es aquel donde el poder político, o la capacidad legisladora, está territorialmente dividido.

### 1. Estado simple o unitario

En el estado unitario existe un solo parlamento, un solo gobierno central, una sola corte suprema de justicia, con jurisdicción sobre todo el territorio nacional. "Cuando un estado posee, dice Prélot, sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un estado simple o unitario". El estado simple, para decirlo de una forma elemental, es aquel en el cual, todas las provincias o circunscripciones administrativas, se hallan subordinadas al poder central, sin que ninguna posea una autonomía real.

En el estado unitario la soberanía es única. Igualmente es único el poder del Estado.

Siguiendo a Remedio Sánchez podemos afirmar que la denominación de estado unitario se justifica porque en esta forma política el poder es uno en su estructura, en sus elementos humanos y en sus límites territoriales: en su estructura porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales y un único ordenamiento constitucional. También es uno por lo que respecta a su elemento humano porque abarca una colectividad unificada sin tener en cuenta las diferencias individuales o las corporativas. Y en cuanto al territorio, el estado unitario no reconoce diferencias entre las distintas entidades locales. No puede confundirse estado unitario con estado totalitario, aunque lógicamente los autoritarismos han salido de estados unitarios.

Algunas definiciones de estado unitario:

"Son unitarias, monárquicas o repúblicas, cuando el territorio forma una entidad sola, sin que las divisiones en departamentos o provincias importen otra cosa que subdivisiones administrativas". (Domingo F. Sarmiento).

"El estado unitario es aquel en el que la organización constitucional responde a la triple unidad de la soberanía, del poder del Estado y de

los gobernantes. La soberanía es única porque reside en la colectividad considerada globalmente sin que se tenga en cuenta la diversidad de aspiraciones locales o la variedad de tendencias de las múltiples agrupaciones secundarias que comprende la sociedad política. El poder del Estado es único porque en él se manifiesta la fuerza de una sola idea de derecho, querida por el soberano mismo unificado, que se ejerce uniformemente sobre la totalidad del territorio. La organización gubernamental es única a la vez porque los gobernantes encarnan, en su unidad, el poder del Estado, y porque sus decisiones comprometen a todo el Estado. Finalmente, el estado unitario aparece jurídicamente como aquél en el que el poder es uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio". (George Burdeau).

"Es aquel en el cual toda la autoridad y el poder residen en un solo centro, cuya voluntad y agentes son legalmente omnipotentes sobre la totalidad del territorio". (Herman Finer).

En el mundo ha sido adoptado el sistema unitario o unitarismo en una mayoría considerable de países. En América Latina existe en todos los estados con excepción de México, Venezuela, Brasil y Argentina.

Descentralización y estado unitario no son términos incompatibles, ya que no se otorga autonomía a los gobiernos regionales y locales. El problema de la centralización y de la descentralización es el más debatido en los estados unitarios, aunque universalmente se ha venido imponiendo en estas formas de estado la tesis de la centralización política y la descentralización administrativa, que Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro defendieron en la Constitución colombiana de 1886.

La descentralización significa el traslado de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales o locales.

En los estados unitarios existe el llamado "control de tutela", que consiste en la facultad que tiene el gobierno central de vigilar la descentralización política, fiscal y administrativa que se les reconoce a las regiones o localidades y su poder de recuperar dichas facultades.

El artículo 1 de la Constitución Nacional nos dice, que: "Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...". La Constitución Nacional propende por la municipalización de la vida nacional por lo que en los últimos años se ha venido fortificando la célula

municipal y convirtiendo a los departamentos en intermediarios entre la Nación y los municipios.

Las transferencias de recursos de la Nación a los municipios y la siguiente delegación de funciones viene convirtiendo a nuestros entes locales en verdaderos motores del desarrollo colombiano y en portavoces-tandartes del estado social de derecho.

La elección popular de gobernadores, tan lógica en estados compuestos o federados, se adoptó en Colombia, por lo que algunos tratadistas hablan de que fue quebrantada la espina dorsal del estado unitario. Está por evaluarse tal afirmación con el transcurso de los años.

En materia de orden público los alcaldes deben obediencia a los gobernadores y éstos al Presidente de la República; (art. 296 de la C.N.).

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes; (art. 298 C.N.).

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos, al tenor del artículo 287 de la C. N.:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Ejemplo de estados unitarios son: Colombia, Francia, Italia y Gran Bretaña.

## 2. Estado compuesto o complejo

“Son estados federativos cuando se componen de diversos estados, cantones o provincias que, reservándose representación y existencia soberana, delegan una parte de esta soberanía en otro estado colectivo. Los Estados Unidos se componen de estados, Suiza se compone de cantones. Últimamente, son confederaciones cuando estados soberanos, sin delegar soberanía, entran en pacto, para proveer en común a su defensa”. (Domingo F. Sarmiento).

“Es un estado en el cual una pluralidad de ideas de derecho concurre al establecimiento del poder estatal federal, al mismo tiempo que fundan, sobre materias constitucionales determinadas, el poder estatal de las colectividades particulares”. (Georges Burdeau).

“Es aquel en el que una parte de la autoridad y del poder está invertido en las áreas locales mientras que otra parte está investida en una institución central deliberadamente constituida por una asociación de las áreas locales anteriormente independientes. Ninguna tiene derecho a atribuirse poder y autoridad perteneciente a la otra”. (Herman Finer).

“Se llaman estados compuestos aquellos en los cuales la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos, colocados en situación jurídica y política similar dentro del Estado, y que gozan de una autonomía casi absoluta para el manejo de sus propios asuntos y para el ejercicio de ciertas funciones. La estructura de los estados compuestos varía según la rigidez de los lazos que unen sus partes integrantes o, en otras palabras, según la mayor o menor dependencia del estado central en ciertas materias”. (Vladimiro Naranjo Mesa).

Los estados compuestos o complejos son aquellos formados de una u otra manera, por la unión de dos o más estados. Es el que se encuentra constituido por otros estados y que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos, diversos estados menores; como lo afirma Patricia Méndez Beltrán, en un trabajo para la Universidad Nacional Autónoma de México...

Los estados de unión personal, los estados de unión real, la confederación de estados, el estado regional o autonomías regionales y el estado federal son modalidades del estado compuesto.

*a) Estado de unión personal*

El estado de unión personal lo define Manuel García Pelayo, así: "Lo que caracteriza a la unión personal es que, a pesar de la comunidad del titular, las dos Coronas son independientes, actuando, por tanto, en cada país de modo distinto, y con un derecho dinástico objetivamente distinto. Por consiguiente, el rey, si bien es la misma persona física, tiene, sin embargo, dos personalidades distintas como soberano; no hay actos jurídicamente comunes, de manera que éstos han de ser con referencia a uno u otro país. No ha sido, por tanto, unidad orgánica entre estados, que tienen voluntades y actividades distintas, puesto que así son las constituciones respectivas".

Los ejemplos de estados de unión personal son: España y el Sacro Imperio (1520-1556), con Carlos V, rey de España y emperador de Alemania; Inglaterra y Hanover (1714-1837); Italia y Albania (1939).

Los estados de unión personal no solamente se dan en monarquías sino en presidencias fuertes como el caso de Simón Bolívar con algunas naciones americanas. (La Gran Colombia y Bolivia).

*b) Estado de unión real*

En los estados de unión real, ya no existe solamente un gobernante común, sino que existen disposiciones constitucionales que determinan la existencia de un jefe de gobierno común y aun se da el caso de parlamento y ministros comunes. Se manejan en común las relaciones internacionales y las fuerzas militares. Ejemplos de estados de unión real pueden ser Castilla y Aragón durante la época del descubrimiento de América, Austria-Hungría (1867-1918) y Dinamarca-Islandia (1918-1944).

*c) Confederación de estados*

La confederación de estados es "una agregación permanente de estados cuyos miembros, que tienen objetivos comunes, generales y aún vitales, como la seguridad y la paz, están obligados por compromisos permanentes y poseen órganos interestatales de acción y representación". (Marcel Prélot)

"Esta forma de estado compuesto surge, generalmente, por el acuerdo entre diferentes estados que convienen en su unión, pero conservando cada uno de ellos su propia autonomía y su propia soberanía in-

terna. Quedan así unidos solamente por las disposiciones del acta de confederación; en todo lo demás conservan su libre competencia. Están únicamente sujetos a las decisiones del poder confederal en los asuntos expresamente previstos en el pacto; entre éstos generalmente se incluye lo relativo a las relaciones internacionales, en lo cual delegan parte de su soberanía con el objeto de que la confederación lleve, ante los demás estados, la representación de sus miembros. La confederación no forma un estado central distinto de los estados que la integran. De ahí que esta forma de asociación sea también eminentemente transitoria: o bien los estados miembros acaban de recuperar la totalidad de su autonomía, o bien deciden integrarse en una forma más coherente: el estado federal". (Vladimiro Naranjo M.).

"La Confederación se origina, según la tratadista Elena García Gutián, en un pacto internacional que da lugar a una unión de estados con carácter permanente para alcanzar determinados objetivos comunes. A diferencia de lo que ocurría con el modelo federal, la confederación ratifica la independencia de los estados que la componen, que mantienen su identidad como sujetos soberanos, pero permite la colaboración para alcanzar esas metas comunes en un tipo de organización en la que priman las relaciones de coordinación". Esta misma autora, en una clara alusión a los procesos integradores en materia económica que hoy proliferan en el mundo, dice que "No podemos subsumir dentro de la confederación a las nuevas uniones que han ido surgiendo en los últimos tiempos, con peculiaridades propias y que prefieren utilizar otras denominaciones para evitar asumir determinados lastres históricos".

Algunos consideran que la Unión Europea es un ejemplo de Confederación, pero para otros, entre ellos la tratadista citada en el párrafo anterior, no se puede enmarcar dentro de esta denominación, por considerar que tiene su propio ordenamiento jurídico a partir de los tratados de París (1951), de Roma (1957), Tratados de Adhesión de los nuevos miembros; el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea (1992) e igualmente por tener elementos federalizantes como la existencia de un mercado único, una moneda única, manejo de un presupuesto propio, una política exterior coordinada y la existencia de un parlamento de la Unión y tribunales que diriman los conflictos entre los estados que la conforman.

Otro caso parecido al anterior es la Comunidad de Estados Independientes, conformada por los antiguos países integrantes de la Unión de

Repúlicas Socialistas –URSS–, que se organizó con fines de garantizar el manejo de las armas atómicas que quedaron diseminadas por muchos estados que conformaron este antiguo gran estado. Tiene sus propios instrumentos jurídicos y allí se dejó en claro que no tienen la intención de crear un estado, ni nada parecido.

En resumidas cuentas podemos afirmar que la Confederación de Estados es una modalidad de estado compuesto o complejo, que surge por un acuerdo entre varios estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo estado superior a las partes confederadas. No se trata de un “Súper - Estado”. Exclusivamente quedan unidos los estados en los términos pactados entre ellos.

Ejemplos de éstos, son la Confederación Germánica (1815-1866), Estados Unidos (entre 1781 y 1787) y la Confederación Helvática (hasta 1848).

#### *d) Estado federal*

El estado federal es un punto equidistante entre el estado unitario y la confederación. Algunos autores consideran que el federalismo es muy antiguo y citan como ejemplo la unión de las tribus de Israel (siglo XIII a. de C.), la liga *aquea* de la *polis* griega (siglo III a. de C.) o la Confederación Suiza de 1291, pero para casi todos los tratadistas fue la Constitución de los Estados Unidos de 1787 la que dio origen al surgimiento del estado federal. Se puede considerar que el federalismo es un proceso avanzado de descentralización.

“El estado federal es una asociación de estados que mantienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, mediante el cual un súper estado se superpone a los estados asociados”. (Remedio Sánchez Ferriz).

“En el orden interno, el estado federal es una unidad política en términos del derecho constitucional; posee su Constitución elaborada por un poder constituyente en el que participan los estados miembros, y está dotado de la plenitud de la soberanía; existen órganos federales que dictan la legislación nacional y que se dirige directamente a los ciudadanos (no por intermedio de los estados miembros); poderes de administración que están encabezados, por ejemplo, por el presidente de la unión, y la organización judicial federal, dentro de la cual suele existir una corte o tribunal supremo que tiene entre otras funciones la de resolver los conflictos con los estados miembros”. (Jaime Vidal Perdomo).

Para Vladimiro Naranjo "El estado federal, por su parte, es una asociación de estados en el cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político. Como características de esta forma de estado pueden señalarse las siguientes: a) el territorio está constituido por la suma de los territorios miembros, constituyendo una unidad; b) la soberanía es única; el poder supremo lo ejerce el estado federal. Los estados miembros participan en él pero sólo dentro del ámbito de su circunscripción geográfica y en las materias que les atribuya la Constitución, expresa o tácitamente; c) la personalidad del estado federal es única. Éste representa al conjunto de los estados en el plano internacional; d) los estados miembros se reservan el derecho de manejar los asuntos cuya competencia escape al estado federal".

Se ha considerado que el estado federal es muy útil para países de extenso territorio "o para salvaguardar la identidad de comunidades con peculiaridades propias". Sirve como instrumento ordenador de este tipo de estados la Constitución federal, a la que quedan subordinadas las constituciones de los estados miembros. Quien figura en esta forma de Estado como sujeto de la soberanía es la federación.

Las características del estado federal, según Patricia Méndez Beltrán, son las siguientes:

- Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- Una población que dentro del estado miembro forma la población propia del mismo, con derechos y deberes de ciudadanía en relación la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del estado federal. Los pobladores del estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- Una sola soberanía. El poder supremo es el del estado federal. Los estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos o espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- La personalidad del estado federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros.

En el estado federal el gobierno de la Federación maneja la política exterior, el sistema monetario, el ejército, el comercio exterior, la legislación sobre la ejecución o aplicación de la Constitución federal y las decisiones de los conflictos que surjan entre los estados miembros.

El parlamento de los estados federales es bicameral, de una parte una de las cámaras representa al conjunto de todo el pueblo de la federación y es elegida en proporción a la población; de otra parte, la otra cámara representa a los estados miembros como tales y se compone de igual número de miembros por cada uno de los estados, sin tener presente para nada la población.

Ejemplos de estados federales, son: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Venezuela, Brasil, Alemania, México y Suiza.

#### *e) Estado regional*

Es denominado también el estado autonómico o de las autonomías. Esta forma de estado compuesto existe exclusivamente en España a partir de la Constitución de 1978. La norma reconoce la autonomía, como un derecho, que tiene su propia limitación en la unidad del Estado. Esto, según Javier Pérez Royo, "no supone que el Estado tenga que ser un estado unitario en el sentido que se le da a esta expresión en contraposición a la de estado federal, sino que quiere decir simplemente que dentro de la Constitución no cabe que ninguna nacionalidad o región pueda constituirse como estado independiente. Autonomía, sí; independencia, no. Esto es lo que significa unidad en la Constitución española". La aclaración de Pérez Royo es bien interesante, toda vez que existen autores que consideran el estado regional como una forma de estado unitario o simple, basados en la expresión de la norma constitucional española que dispone que España es un estado unitario centralizado. La realidad es otra, la que reconoce el profesor español Javier Pérez R., como ya lo anotamos.

Es bueno señalar que "la Constitución no impone una estructura del Estado, sino que simplemente posibilita una forma descentralizada del Estado en función del ejercicio que hagan los titulares del derecho, "las nacionalidades y regiones", del derecho a la autonomía".

El Tribunal Constitucional español en sentencia de 1981, dice "ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía... y dado que cada organización

territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución".

No es contundente la Norma Suprema española de la forma de estado que asume y deja a los Estatutos de Autonomía la estructura del Estado español. El estado regional o el estado de la autonomía "aunque políticamente se asemeja al estado federal más que a ninguna otra forma de estado, jurídicamente esta estructura del Estado no es asimilable a ninguna otra", dice Pérez Royo en su obra *"Curso de derecho constitucional"*.

Para la profesora de la Universidad Autónoma de Madrid, Elena García Gutián, "En el estado autonómico existe sólo una constitución. La regulación de la autonomía política se contiene en los estatutos, leyes emanadas del poder legislativo nacional, pero con un estatus peculiar. Por ello muchos autores hablan de "constitución compleja", formada por las normas constitucionales y los estatutos de autonomía, que son los que perfilan la distribución territorial del poder del Estado. En los estatutos se regulan las instituciones de autogobierno y se especifican las competencias asumidas. Todas las autonomías disponen de instituciones propias: ejecutivo, legislativo y administraciones autonómicas. Únicamente el poder judicial se mantiene centralizado, ya que los tribunales superiores de justicia, con jurisdicción en el ámbito territorial de las comunidades, no son órganos propios de éstas".

La forma de estado regional o autonómico que rige en España es un modelo muy especial en consideración a las situaciones particulares de la Madre Patria, algunos tratadistas le señalan bondades y lo recomiendan para ser aplicado en países con problemas de reivindicaciones territoriales. A la fecha todo el territorio español se encuentra organizado en Comunidades Autónomas, aunque no todas con igual nivel de competencia.

Si bien el sistema de autonomías regionales vigente en España es bueno para ese estado, no puede generalizarse indiscriminadamente para todos los que así lo quieran. Su funcionamiento, como ya lo dijimos, debe ser para países con particulares situaciones regionales o de nacionalismos. En Colombia, los constituyentes de 1991 copiaron el sistema español cuando autorizaron a la ley (art. 286 de la C. N.) para crear

provincias y regiones y contra toda evidencia histórica hay polítólogos y estudiosos del tema que desean implantar esta forma de estado entre nosotros. Sería un error nefasto, pues las competencias y los recursos que hoy se dividen entre las entidades territoriales denominadas departamentos y municipios (llámense estos municipios, distritos o territorios indígenas), se verían necesariamente divididos por cuatro, al incluir además las provincias y regiones, que además tendrían su fuerte carga de burocracia regional y provincial, fuera de la que ya existe en municipios y departamentos.

### C. SISTEMAS DE GOBIERNO

Se ha expresado el concepto de sistemas de gobierno y su diferencia con el de formas de estado. Los sistemas de gobierno conocidos en el mundo, son: el parlamentario, el presidencialista y el convencional o de asamblea.

#### 1. Sistemas de gobierno parlamentario

Este sistema de gobierno aparece en Europa como una manera de contrarrestar a las monarquías, así éstas fueran, posteriormente, de carácter democrático. En el sistema parlamentario el Gobierno no emana del pueblo, sino del parlamento y ha de gozar de la confianza de éste y si la pierde, necesariamente debe caer.

El gobierno parlamentario se caracteriza por presentar un poder ejecutivo dual y un poder legislativo bicameral. El poder ejecutivo dual está representado en un jefe de gobierno y un jefe de estado. El jefe de gobierno debe gozar del respaldo del parlamento. Cuando se pierde este respaldo el jefe de gobierno queda frente a dos posiciones: o disuelve el parlamento y convoca a nuevas elecciones o renuncia.

La jefatura del Estado es ejercida por un presidente o un monarca y sus funciones son meramente formales: recibe embajadores, preside determinados actos, designa jefe de gobierno a quien tenga respaldo parlamentario. Es un símbolo de unidad nacional. Es elegido, generalmente, de forma indirecta.

El jefe de gobierno puede ser un primer ministro, canciller o presidente del consejo y es a él, con su gabinete, a quien realmente corresponde la función ejecutiva o administrativa. Es elegido o señalado, casi siempre, por el jefe de estado, en algunos casos con indicación directa,

como en Inglaterra donde se debe escoger al jefe del partido triunfante o mayoritario.

En el régimen parlamentario se da con frecuencia el "voto de censura" o el "voto de confianza", según sea, por el parlamento al Gobierno de turno (jefe de gobierno y gabinete). El voto de censura puede estar dirigido contra uno, varios o todos los ministros, o, simplemente, contra el jefe de gobierno y ante su aprobación debe seguir la renuncia de los censurados.

Es de la esencia del régimen parlamentario la responsabilidad política del ejecutivo frente al parlamento y concretamente frente a la cámara o cámaras de elección popular.

De la responsabilidad política, se desprende que el ejecutivo también tiene la facultad constitucional de disolver el parlamento. Esta disolución busca equilibrar los poderes, pues de lo contrario tendríamos un ejecutivo sometido a las exigencias de un parlamento todopoderoso. Así con la disolución se traslada al pueblo la solución del conflicto planteado entre los dos poderes. "Tradicionalmente, sostiene Javier Pérez Royo, el instituto de la disolución fue entendido como un arma a favor del Gobierno en su relación con el parlamento. Vendría a ser el contrapeso frente a la moción de censura. Si el parlamento puede retirar la confianza al Gobierno, éste puede amenazar con la disolución de la Cámara y la convocatoria de nuevas elecciones. En el estado de partidos de hoy es claro que la función es distinta. La disolución no es más que el instrumento para que se pronuncie el árbitro inapelable de todo el proceso político: el cuerpo electoral".

Generalmente la conformación del gabinete refleja la composición del parlamento, si las fuerzas son muy idénticas, o la presencia absoluta del partido mayoritario, que para el caso es el partido gobernante.

Los gobiernos parlamentarios vienen de Inglaterra, donde la monarquía absoluta fue transformándose en una monarquía parlamentaria.

## 2. Sistema de gobierno presidencialista

Dentro de este sistema existe una cierta supremacía del poder ejecutivo sobre las demás ramas del poder público y además una absoluta independencia entre ejecutivo y legislativo.

El presidente congrega las calidades de jefe de estado y de jefe de gobierno y es elegido popularmente y tiene una legitimación separada del parlamento. No existe relación de confianza entre ambos que le permita al presidente disolver al parlamento y éste a su vez cambiar al jefe de gobierno.

En el régimen presidencialista el ejecutivo tiene iniciativa en determinadas materias para proponer proyectos de ley al Congreso y además en épocas de crisis tiene mecanismos constitucionales para conjurarlos: estado de sitio, estado de excepción, ley marcial, etc.

En el régimen presidencialista el parlamento no se puede disolver. Éste tiene un período fijo y disolverlo sería un golpe de estado.

El presidente tiene la potestad reglamentaria, que consiste en hacer fácilmente aplicables las leyes mediante decretos que las reglamentan.

El sistema presidencial tuvo su origen en los Estados Unidos con la expedición de la Constitución de 1787. Se ha criticado al presidencialismo por la facilidad que existe de poder desembocar en una dictadura; pero no son fáciles las tiranías, en un estado de derecho, con controles y autonomía entre las ramas del poder público. Ellas no pueden prosperar.

También se ha criticado el excesivo poder presidencialista, tal el caso de Colombia, donde durante muchos años (Constitución de 1886) el presidente gobernó bajo el imperio del estado de sitio, que era un recurso excepcional y se convirtió en permanente.

“Se considera, afirma Jesús Vallejo Mejía, que el régimen presidencial acentúa la separación de poderes, en tanto que el parlamentario pone énfasis en la colaboración de los mismos. Pero esta apreciación no es del todo exacta, pues el correcto funcionamiento de los regímenes modernos obliga en la práctica, a que las altas autoridades del Estado se pongan de acuerdo acerca de las políticas que deben adelantarse para la satisfacción del bien común. No obstante ello, hay que admitir que el régimen parlamentario se aproxima mejor a este ideal”.

Tomado del Profesor Javier Pérez Royo, podemos afirmar que los rasgos más importantes del sistema de gobierno presidencial son los siguientes:

1. El poder ejecutivo, compuesto por el presidente y sus ministros, designados por él discrecionalmente, no procede del parlamento.

El presidente es elegido por el cuerpo electoral a través de un proceso electoral autónomo, y puede ser la expresión política de una mayoría distinta de la del Congreso.

2. Los ministros no pueden ser al mismo tiempo miembros de alguna de las cámaras.
3. El presidente puede formular un programa legislativo o de gobierno, pero es al Congreso al que le compete su aprobación.
4. El Congreso no puede forzar la dimisión del presidente y de sus ministros. La única manera de forzar la dimisión es a través de la responsabilidad penal y conforme a los procedimientos establecidos. En Colombia existe una figura quasi parlamentaria que es la moción de censura para los ministros.
5. El presidente no puede disolver el Congreso.
6. Cada uno de los poderes es independiente orgánica y funcionalmente. La Constitución no se preocupa de definir las relaciones de cooperación entre ellas, sino que se ocupa de definir lo que Montesquieu hubiera definido como la facultad de fiscalizar. El presidente tiene el derecho a objetar los proyectos de ley, tiene iniciativa legislativa y a su vez el Congreso tiene la facultad de hacer control político sobre el Gobierno.

La diferencia entre el sistema de gobierno presidencial y el sistema de gobierno parlamentario la podemos consignar en los siguientes puntos:

1. De una parte el presidencialismo presenta un ejecutivo monocrático, es decir, que está en cabeza de una sola persona, contrario a la dualidad que existe en el parlamentarismo con un jefe de estado y un jefe de gobierno.
2. En el presidencialismo, el jefe de estado y a su vez jefe de gobierno, no depende del parlamento. En este caso el Congreso tiene frente al jefe de gobierno y de estado el control político sobre sus acciones u omisiones. En cambio, en el sistema parlamentario el jefe de gobierno tiene allí su origen y legitimidad y el Gobierno tiene responsabilidad política frente al parlamento.
3. En el sistema de gobierno presidencial no se puede disolver el parlamento, contrario a lo que sucede en el sistema de gobierno parlamentario.

4. En el sistema presidencial el Gobierno no puede ser censurado, mientras que en el sistema parlamentario el jefe de gobierno puede ser censurado por la mayoría parlamentaria y consecuencialmente debe hacer dejación del cargo, y
5. En el sistema presidencial al jefe de Estado y de Gobierno lo elige el pueblo, mientras que en el sistema parlamentario al jefe de gobierno lo designa el parlamento.

### 3. Sistema de gobierno convencional o de asamblea

Para el profesor Vladimiro Naranjo, "el sistema convencional o de asamblea se fundamenta en la preeminencia del cuerpo legislativo sobre el Gobierno, o bien en la absorción total de las funciones ejecutivas por una asamblea. Los gobernantes serán entonces delegatarios o agentes de esa asamblea, la cual, por ser generalmente numerosa, no puede atender directamente las tareas del Gobierno. De esta manera, el gobernante o gobernantes dependerán de la asamblea, tanto para su nombramiento como para su remoción. La independencia de los gobernantes resulta pues, limitada al grado de ascendiente que ellos tengan sobre el cuerpo colegiado. A su turno, los miembros de esa asamblea son elegidos por el órgano colegiado que cumple las funciones de parlamento y que, por su parte, es elegido por votación popular".

Este sistema se ha conocido en la Francia de la Revolución y en la Suiza actual. Algunos tratadistas asimilan los gobiernos del antiguo régimen marxista a este sistema de gobierno.