

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Tesis

**La incorporación de la coerción estatal en la
constitución para restaurar la eficiente
distribución de poder entre Gobierno Central y
gobiernos regionales del Perú**

Johnny Andres Vasquez Soriano

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Derecho Administrativo Económico

Lima, 2024

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : Mg. JAIME SOBRADOS TAPIA
Director Académico de la Escuela de Posgrado
DE : **Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández**
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : **03 de junio del 2024**

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado "**LA INCORPORACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA RESTAURAR LA EFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS REGIONALES DEL PERÚ**", perteneciente al **Bach. JOHNNY ANDRÉS VÁSQUEZ SORIANO**, de la **MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO**; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **20%** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: < 40) SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Ms. Nadia Doménica Palomino Fernández
DNI. N° **42961780**

DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, Johnny Andrés Vásquez Soriano, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 76472273, egresado de la MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "LA INCORPORACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA RESTAURAR LA EFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS REGIONALES DEL PERÚ", es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
2. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
3. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, someténdome a las acciones legales pertinentes.



Johnny Andrés Vásquez Soriano
DNI. N° 76472273

Lima, 05 de Julio de 2024.



Arequipa
Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo
Av. San Carlos 1980
(064) 481 430

Cusco
Urb. Manuel Prado - Loro B, N° 7 Av. Collasuy
(084) 480 070

Sector Angostura KM 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima
Av. Alfredo Mandala 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Av. Juan V. Miró Quesada
(01) 213 2760

VERSION FINAL VASQUEZ

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

21%

INTERNET SOURCES

9%

PUBLICATIONS

%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

| | | |
|----------|--|---------------|
| 1 | hdl.handle.net Internet Source | 10% |
| 2 | zagan.unizar.es Internet Source | 2% |
| 3 | revistes.eapc.gencat.cat Internet Source | 1% |
| 4 | html.rincondelvago.com Internet Source | 1% |
| 5 | lpderecho.pe Internet Source | 1% |
| 6 | www.oecd-ilibrary.org Internet Source | 1% |
| 7 | es.wikipedia.org Internet Source | 1% |
| 8 | cdn.www.gob.pe Internet Source | 1% |
| 9 | datospdf.com Internet Source | <1% |

- | | | |
|----|---|------|
| 10 | observatoriofinancieroybursatil.uexternado.edu.co Internet Source | <1 % |
| 11 | repositorio.unsaac.edu.pe Internet Source | <1 % |
| 12 | core.ac.uk Internet Source | <1 % |
| 13 | repositorio.continental.edu.pe Internet Source | <1 % |
| 14 | ddf.v.ufv.es Internet Source | <1 % |
| 15 | www.cnc.gob.pe Internet Source | <1 % |
| 16 | CRUZ MAMANI RENE. "Informe de Gestión Ambiental del Proyecto de Inversión Denominado Mejoramiento de Riego de los Terrenos Agrícolas de la Asociación de Producción Agraria para la Exportación 30 de Octubre en el Distrito de Punta de Bombón, Provincia de Islay y Región Arequipa-IGA0012139", R.D.G. N° 305-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, 2020 Publication | <1 % |
| 17 | www.scribd.com Internet Source | <1 % |
| 18 | revista.cortesgenerales.es Internet Source | <1 % |

19

www.tesisred.net

Internet Source

<1 %

20

www.regioncajamarca.gob.pe

Internet Source

<1 %

Exclude quotes Off

Exclude matches < 40 words

Exclude bibliography On

Asesor

Mg. Nadia Doménica Palomino

Fernández

Agradecimiento

A Dios, a mis padres, a mis hermanos.

Índice

| | |
|--|------|
| Asesor | ii |
| Agradecimiento | iii |
| Resumen | vii |
| Abstract | viii |
| Introducción | ix |
| Capítulo I | 10 |
| Planteamiento del Estudio | 10 |
| 1.1 Planteamiento y formulación del problema | 10 |
| 1.1.1 Planteamiento del problema | 10 |
| 1.1.2 Formulación del problema | 13 |
| A. <i>Problema General</i> | 13 |
| B. <i>Problemas Específicos</i> | 14 |
| 1.2 Determinación de objetivos | 14 |
| 1.2.1 Objetivo General | 14 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos | 14 |
| 1.3 Justificación e importancia del estudio | 15 |
| 1.3.1 Justificación teórica | 15 |
| 1.3.2 Justificación práctica | 16 |
| 1.3.3 Justificación Social | 17 |
| 1.4 Limitaciones de la presente investigación | 18 |
| Capítulo II | 19 |
| Marco Teórico | 19 |
| 2.1. Antecedentes de la investigación | 19 |
| 2.2. Bases Teóricas | 21 |
| 2.2.1. El Estado descentralizado y la equivalencia del equilibrio de poderes con el Óptimo de Pareto | 21 |
| A. <i>La relación Gobierno Central – Gobierno Regional como una relación Principal – Agente</i> | 21 |
| B. <i>La equivalencia del criterio jurídico equilibrio de poderes con el criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto</i> | 28 |
| 2.2.2. El doble carácter de la coerción estatal en Alemania y España: disuasorio y restaurador | 30 |

| | |
|---|----|
| A. <i>La Coerción Federal como Factor Disuasorio del Desequilibrio en Alemania</i> | 30 |
| B. <i>La Coerción Estatal como Factor Restaurador del Equilibrio en España</i> . | 34 |
| 2.2.3. Alcanzando el Óptimo de Pareto en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú. . | 42 |
| A. <i>Divergencia de intereses y comportamientos oportunistas de los gobiernos regionales en el caso Conga</i> | 42 |
| B. <i>El Óptimo de Pareto y la eficiencia en la asignación de las competencias como recursos</i> . | 44 |
| 2.3 Definiciones de términos básicos..... | 49 |
| Capítulo III..... | 51 |
| Hipótesis Y Variables..... | 51 |
| 3.1. Hipótesis | 51 |
| 3.1.1. Hipótesis General: | 51 |
| 3.1.2. Hipótesis Específicas:..... | 51 |
| 3.2. Operacionalización de variables (Matriz de operacionalización de variables) | 51 |
| 3.2.1. Variable independiente (V1)..... | 51 |
| 3.2.2. Variable dependiente (V2) | 51 |
| 3.2.3. Instrumento | 52 |
| - Esquema Argumentativo..... | 52 |
| - Cuadro de Análisis de Contenido de Coerción Estatal España y Alemania . | 52 |
| - Gráfica de eficiencia del Óptimo de Pareto | 52 |
| 3.2.4. Matriz de operacionalización de variables | 52 |
| Capítulo IV..... | 55 |
| Metodología Del Estudio | 55 |
| 4.1 Método, Tipo o alcance de investigación | 55 |
| 4.1.1 Método..... | 55 |
| 4.1.2 Tipo o alcance..... | 55 |
| 4.2 Diseño de la investigación | 56 |
| 4.3 Población y muestra..... | 56 |
| 4.3.1 Población..... | 56 |
| 4.3.2 Muestra..... | 56 |

| | |
|---|----|
| 4.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos..... | 56 |
| 4.5 Técnicas de análisis de datos | 56 |
| Capítulo V..... | 57 |
| 5.1 Resultados y Análisis | 57 |
| Tabla 1 | 58 |
| <i>Esquema Argumentativo</i> | 58 |
| Tabla 2 – | 64 |
| <i>Cuadro de Análisis de Contenido sobre la Coerción Estatal en España y Alemania</i> | 64 |
| Gráfico 1 | 68 |
| <i>La eficiencia del Óptimo de Pareto</i> | 68 |
| 5.2 Discusión de Resultados..... | 72 |
| Conclusiones..... | 76 |
| Recomendaciones..... | 78 |
| Referencias bibliográficas | 79 |
| Anexos | 83 |
| Apéndice 1: Matriz de Consistencia | 83 |
| Apéndice 2: Propuesta de proyecto de reforma constitucional..... | 86 |

Resumen

Esta tesis investiga la pertinencia del criterio económico de la Eficiencia de Pareto como equivalente al criterio legal de equilibrio de poderes, destacando la introducción de un criterio de medición objetivo. También examina la contribución de la figura de "coerción estatal" en la distribución eficiente del poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España, resaltando su naturaleza disuasiva y restauradora del equilibrio. Además, explora la noción de que una distribución eficiente del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú sería aquella que alcanza la Óptima de Pareto.

Las conclusiones son tres: en primer lugar, la incorporación de "coerción estatal" en la Constitución del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, potencialmente conduciendo a una relación de poder equilibrada y alcanzando la Óptima de Pareto en la asignación de competencias. En segundo lugar, se ha demostrado que el criterio económico de la Eficiencia de Pareto es pertinente como equivalente al criterio legal de equilibrio de poderes, proporcionando una escala de medición útil y objetiva para comprender la dinámica del poder. En tercer lugar, a través del análisis constitucional comparativo, se ha destacado la eficacia de la "coerción estatal" en Alemania y España, ilustrando su papel en disuadir desequilibrios y restaurar el equilibrio en la distribución del poder.

Finalmente, esta tesis propone un proyecto de ley de reforma constitucional para el Perú, abogando por la inclusión de "coerción estatal" como un mecanismo para garantizar la distribución eficiente del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

Palabras clave:

Eficiencia de Pareto; Equilibrio de poderes; Coerción estatal; Reforma constitucional; Distribución de poder; Gobierno Central; Gobiernos subnacionales; Análisis constitucional comparativo; Soberanía; Asignación de competencias.

Abstract

This thesis investigates the pertinence of the economic criterion of Pareto Efficiency as equivalent to the legal criterion of balance of powers, emphasizing the introduction of an objective measurement criterion. It also examines the contribution of the concept of "state coercion" in efficiently distributing power between the Central Government and subnational governments in Germany and Spain, highlighting its dissuasive and equilibrium-restoring nature. Additionally, it explores the notion that an efficient distribution of power between the Central Government and Regional Governments in the Constitution of Peru would be one that achieves Pareto Optimality.

The conclusions drawn are threefold: Firstly, the incorporation of "state coercion" into the Constitution of Peru would restore efficiency in the distribution of power between the Central Government and Regional Governments, potentially leading to a balanced power relationship and achieving Pareto Optimality in the allocation of competencies. Secondly, it has been demonstrated that the economic criterion of Pareto Efficiency is pertinent as an equivalent to the legal criterion of balance of powers, providing a useful and objective measurement scale for understanding power dynamics. Thirdly, through comparative constitutional analysis, the efficacy of "state coercion" in Germany and Spain has been highlighted, illustrating its role in dissuading imbalances and restoring equilibrium in power distribution.

Finally, this thesis proposes a constitutional reform bill for Peru, advocating for the inclusion of "state coercion" as a mechanism to ensure efficient distribution of power between the Central Government and Regional Governments.

Key words:

Pareto Efficiency; Balance of powers; State coercion; Constitutional reform; Power distribution; Central Government; Subnational governments; Comparative constitutional analysis; Sovereignty; Competencies allocation.

Introducción

Esta investigación examina la pertinencia del criterio económico de Eficiencia de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, explorando su potencial para introducir un estándar objetivo de medición. Se analiza el papel de la "coerción estatal" en la mejora de la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España, enfatizando su efecto disuasorio sobre el desequilibrio y su papel en la restauración del equilibrio. El estudio propone que una distribución eficiente del poder en la Constitución del Perú se alinearía con el Óptimo de Pareto.

Las conclusiones extraídas resaltan varios puntos clave. En primer lugar, la incorporación de la "coerción estatal" en la Constitución Peruana podría mejorar la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. Esta inclusión tiene el potencial de lograr una distribución equilibrada del poder alcanzando el Óptimo de Pareto en la asignación de competencias. En segundo lugar, la investigación establece la relevancia del criterio económico de Eficiencia de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, proporcionando una escala de medición objetiva para evaluar la dinámica y el equilibrio del poder, lo que es beneficioso para el análisis legal. En tercer lugar, el análisis constitucional comparativo revela la importancia de la "coerción estatal" en Alemania y España, mostrando su doble carácter: disuasor del desequilibrio, y restaurador del equilibrio. Por último, se demuestra que la actual distribución de competencias en la Constitución Peruana favorece ilegítimamente a los gobiernos subnacionales, lo que requiere un cambio hacia el Óptimo de Pareto para una distribución eficiente del poder.

Basándose en estos hallazgos, se presenta una propuesta de enmienda constitucional, abogando por la inclusión de la "coerción estatal" en la Constitución del Perú para mejorar la eficiencia y restaurar el equilibrio en la distribución del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1 Planteamiento y formulación del problema

1.1.1 Planteamiento del problema.

Cuatro décadas después de la entrada en vigencia de la Constitución, y veinte años después del retorno del Perú a la democracia, la descentralización es, sin lugar a dudas, una de las grandes reformas pendientes que tiene por acometer el Estado. Para definir la relación entre los centros de poder regionales y la capital donde residen los principales poderes nacionales, pueden utilizarse una vastedad de adjetivos más o menos precios, más o menos académicos, más o menos políticos, más o menos ideológicos, pero uno que nadie mínimamente entendido consideraría utilizar es armónica. La relación entre las regiones y Lima es de todo menos armónica.

Es que la decisión de descentralizar un país es una decisión con implicancias que trascienden el ámbito de estudio de una sola ciencia social como el Derecho, puesto que implica, además de elegir una forma de organización del Estado, plantear y responder interrogantes tales como cuánto poder distribuyes, qué clase particular de poder has de desprender del centro hacia el interior, cuáles son los límites y qué sucede cuando se trasgreden los linderos delimitados previamente, cuánto tiempo dura la transferencia de competencias y cuáles han de ser priorizadas, si acaso se priorizará por clasificación de competencias o por algún requisito del contexto de los nuevos centros de poder que se crearán, si existe forma alguna de revertir permanentemente el proceso y recentralizar o quizás establecer algún mecanismo de retroacción temporal, entre tantas otras interrogantes válidas que los representantes de la nación deben cavilar, discutir, consultar y, finalmente, decidir.

En el ámbito de la ciencia política, según sostiene Tanaka (2023), al examinar el surgimiento de estructuras gubernamentales unitarias o federales, un asunto que se considera fundamental es comprender el equilibrio de poder entre un núcleo central modernizador y unificador, y la capacidad de resistencia de las periferias que buscan salvaguardar su autonomía y prerrogativas. En un contexto de creciente competencia y conflicto entre entidades estatales, se torna imperativo concebir proyectos estatales de mayor envergadura, capaces de abarcar extensiones territoriales y mercados más amplios. Para lograrlo, se hace necesario implementar políticas uniformes que prevalezcan sobre las particularidades regionales en todos estos espacios. Suele apuntarse como un clásico ejemplo de un estado unitario y robusto el establecimiento del Estado Francés en contraposición a las regiones. En claro contraste, el federalismo en los Estados Unidos se interpreta comúnmente como el fruto de una transacción necesaria entre núcleos regionales con poderes más equitativos.

Ahora bien, es importante distinguir el trasfondo histórico del reclamo descentralizador que el Perú presenta, puesto que, como señaló oportunamente el Tribunal Constitucional del Perú (2005), la actual centralización extrema en la estructura gubernamental del Perú no es fortuita. Históricamente, ha estado vinculada a la fuerza centralista de una ciudad dominante. Durante el período incaico, Cuzco fungía como la capital del Imperio y era considerada el epicentro del mundo. En el periodo virreinal, Lima, junto al puerto del Callao, se erigía como el centro de Sudamérica, desplazando a Cusco, situación que perdura hasta la actualidad. Así pues, en el debate acerca de cuál sea la mejor forma de diseñar la estructura institucional de un estado-nación a fin de lograr la máxima prosperidad posible sin alterar la tan difícil de alcanzar armonía entre los diversos actores o elementos dentro de la nación que tienen intereses y roles en el proceso político, entre los que destacan los ciudadanos, el gobierno y las instituciones políticas, la distribución del poder entre aquellos agentes es un tema central, y el caso peruano no es la excepción.

De hecho, en el sustrato de ese intrincado proceso de alcanzar el equilibrio en la distribución de las competencias entre los distintos niveles y órganos de la Administración Pública se encuentra el reclamo de un proceso de descentralización desde el centro de gobierno en favor de las regiones al interior del país que pugnan por la obtención de la legitimidad y capacidad para gestionar autónomamente la atención a sus necesidades más próximas. En ese sentido, calificar al actual proceso descentralizador como perfectible es, además de una verdad evidente, un eufemismo, puesto que, antes que colaborar a la consecución de la armonía nacional, la descentralización parece más bien haber acentuado las diferencias entre las regiones y el Gobierno Central, al punto tal que el ejercicio de las competencias y la administración de los recursos se utiliza muchas veces como una herramienta de negociación política en uno de esos juegos de suma cero cuya consigna básica es el egoísmo como estrategia ante la escasez dado que la ganancia de un agente implica necesariamente la pérdida del otro.

La premisa de la descentralización peruana parte de la existencia y dominio de un poder central que en un momento histórico dado decide comenzar el proceso de subdividirse a sí mismo de manera permanente en poderes más pequeños. No obstante, según afirmó Abusada-Salah: “Hoy el Perú ha dejado de ser un país unitario de facto para convertirse en un archipiélago de 26 regiones en las que — paradójicamente— se practica el ‘centralismo en pequeño’ [...]”, (como se cita en Vásquez, 2022, p. 17). Ante semejante diagnóstico y frente a la miríada de propuestas de solución cabe preguntarse desde la teoría jurídica si acaso ese histórico poder central está legitimado para, dadas ciertas circunstancias, recuperar el control de los poderes descentralizados. La figura de “coerción estatal”, inexistente en el ordenamiento jurídico peruano pero vigente en ordenamientos jurídicos como el alemán y el español parecen indicar que existe no solo la legitimidad si no hasta la necesidad de ejercer dicha facultad de manera excepcional y temporal a fin de preservar la unidad del Estado.

Siendo ello así, cabe resaltar una cuestión fundamental que ha quedado resuelta por la historia universal y nacional, es la unidad estatal. Bienvenida la diversidad social y cultural, adelante con las polémicas y debates ideológicos, acogida a las ideas disruptivas y divergentes; pero no perder de vista que al final del día la nación es una sola, el Estado es uno solo, el gobierno es para todos no solo para unos. Por lo tanto, aunque la modernidad ha superado las ideas colectivistas que pretendían uniformar los criterios, por la razón o por la fuerza, la convivencia en sociedad, y la pertenencia a una nación obligan a congeniar los intereses individuales, complicado esfuerzo que en más de una ocasión resulta carga pesada para los representantes políticos, sea por la predilección al egoísmo frente al servicio nacional, o simple y llanamente por la incapacidad de estos servidores.

En ese sentido, la línea de razonamiento hasta aquí desarrollada desemboca en tres cuestiones a responder, a saber: ¿Resulta pertinente afirmar la equivalencia del criterio económico de eficiencia al criterio jurídico de equilibrio de poderes? ¿En qué manera la incorporación de una figura de "coerción estatal" restablecería la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales en el Perú? ¿Cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú? Estas tres interrogantes se desprenden de la formulación del problema general de investigación: ¿Cómo la incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restablecería la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales?

1.1.2 Formulación del problema.

A. Problema General.

¿Cómo la incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la

distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales?

B. Problemas Específicos.

¿Resulta pertinente afirmar la equivalencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto al criterio jurídico de equilibrio de poderes?

¿En qué manera la incorporación de la figura de "coerción estatal" contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España?

¿Cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú?

1.2 Determinación de objetivos

1.2.1 Objetivo General.

Analizar cómo la incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, mediante la utilización de un esquema argumentativo que permita desplegar las principales líneas de investigación.

1.2.2 Objetivos Específicos.

Analizar la pertinencia de la equivalencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto al criterio jurídico de equilibrio de poderes, a partir de una gráfica de eficiencia que permita ilustrar el balance de poderes.

Analizar de qué manera la incorporación de la figura de "coerción estatal" contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España, a través de un esquema argumentativo y un cuadro de análisis documental de contenido de derecho comparado.

Determinar cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú, a partir de una gráfica de eficiencia que permita diagramar la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

1.3 Justificación e importancia del estudio

1.3.1 Justificación teórica.

La figura de “coerción estatal” es común a las constituciones de los Estados de compleja descentralización y alta autonomía como son los casos del artículo 37 de la Ley Fundamental de *Bonn* en Alemania que faculta al Gobierno Federal, previa aprobación del parlamento, a la adopción de las medidas que resulten necesarias para obligar a un *Land* –estado de la federación– al cumplimiento de deberes federales por la vía coactiva, y el artículo 155 de la Constitución Política de España, que faculta al Gobierno a ejercer las medidas que resulten necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones impuestas por la Constitución o la ley, y adicionalmente, podrá hacer uso de esta prerrogativa en el supuesto de una actuación que atente gravemente contra el interés general de la República. No obstante, su existencia es ajena al Estado “unitario y descentralizado” del Perú, por lo tanto, efectuar cualquier tipo de análisis acerca de su pertinencia es un ejercicio de hermenéutica jurídica que atañe primariamente al diseño de la estructura del poder institucionalizado y la evaluación de la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno al interior del Estado.

Si bien es cierto que estas son cuestiones de Derecho Público, no es menos cierto apuntar que tales tópicos están estrechamente ligados al quehacer político de modo tal que las fervorosas discusiones acerca de cuánto y cuándo se reparte el poder suelen estar condicionadas por el tamiz ideológico de los polemistas; no obstante, el presente estudio se centra en analizar el poder de los gobiernos regionales como agentes encargados de ejercer determinadas competencias frente al poder del gobierno central

como otorgador de poder. De esta manera, al explorar y aplicar teorías económicas como la teoría de la agencia y el óptimo de Pareto, se pretende contribuir al desarrollo de marcos conceptuales y herramientas analíticas para comprender y resolver conflictos de poder en el ámbito de la Administración Pública basados ya no en un criterio ideológico determinado sino en la utilización de la noción económica de eficiencia, a la cual, para fines didácticos, se le equipara con la noción jurídica de equilibrio de poderes.

Esta investigación no pretende negar su naturaleza perfectible y presentarse, con una *hybris* propia de un agente irracional, como la única solución para alcanzar la tan ansiada armonía. Más bien, esta investigación, sirviéndose de instrumentos innovadores y experiencias comparadas, ha sido diligente en examinar un aspecto crucial pero debidamente delimitado de la dinámica de la relación de poder entre los dos niveles de gobierno, a fin de proporcionar una propuesta concienzuda que sea sujeta al escrutinio público de los expertos y de los legitimados.

1.3.2 Justificación práctica.

La investigación que se presenta a continuación reviste una trascendencia práctica que se hace patente al considerar que se aborda una situación problemática de la Administración Pública peruana como es el desequilibrio de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, un asunto que en la actualidad provoca tensiones que inciden directamente en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas generando un ambiente de inestabilidad que incide en el adecuado desarrollo de la nación. La inclusión de una figura de coerción estatal en la Constitución Política del Perú se erige como una potencial solución con consecuencias tangibles y prácticas en la gestión de competencias.

En el contexto global actual, donde la estabilidad política y la gobernabilidad son esenciales para el desarrollo sostenible, esta investigación brinda contribuciones significativas al proponer mecanismos para la gestión

eficiente de competencias, con lo cual se fortalece la resiliencia del sistema político. Esta dinámica, en última instancia, coadyuva a consolidar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y a fomentar una cultura de participación cívica y democracia activa. Siendo ello así, el propósito de este proyecto de investigación excede la mera elucubración teórica, desplegando un análisis metódico que involucra el examen de casuística, jurisprudencia y experiencias internacionales pertinentes. Así pues, se aspira a poder alcanzar una comprensión suficiente de cómo otras jurisdicciones han encarado desafíos similares, erigiéndose entonces como un fundamento sólido para la formulación de políticas y la toma de decisiones bien informadas.

1.3.3 Justificación Social.

En una crítica mordaz y aguda, fiel a su estilo lapidario, el célebre dramaturgo y poeta alemán, Bertol Brecht escribió:

“/El peor analfabeto/
/es el analfabeto político. /
/No oye, no habla/
/ni participa en los acontecimientos políticos. /
/No sabe que el coste de la vida, /
/el precio de las judías, /
/del pescado, de la harina, /
/del alquiler, de los zapatos/
/y de las medicinas/
/dependen de decisiones políticas/” (Brecht, 1986)

Su pluma siempre afilada pretendía poner de manifiesto la imperiosa necesidad individual de conocer e involucrarse en el devenir político de la sociedad. Si bien es cierto que llegar a ser un entendido en el Derecho no es tarea sencilla de modo que cualquiera pueda afirmar ser conocedor e

intérprete consumado, lo cierto también es que no debe perderse de vista la función social que permea toda la base de esta disciplina.

Así pues, es posible señalar que el desequilibrio de poder entre el gobierno central y las autoridades locales debido a la descentralización afecta la eficacia de la toma de decisiones gubernamentales, la asignación de recursos y las políticas públicas. Estas tensiones políticas y administrativas redundan en a servicios públicos ineficientes que fallan en satisfacer las necesidades locales, incidiendo negativamente en la vida de los ciudadanos que conforman la sociedad. En ese orden ideas, el impacto social que podría generarse en la incorporación de la "coerción estatal" al sistema jurídico peruano se encuadra dentro de un planteamiento de distribución eficiente del poder entre el Estado y los Gobiernos Regionales que permita promover también una gestión más eficiente de los recursos estatales.

En definitiva, la justificación social detrás de este estudio radica en el deseo de contribuir al proceso del perfeccionamiento progresivo de un sistema administrativo y político que satisfaga efectivamente las necesidades de la sociedad peruana.

1.4 Limitaciones de la presente investigación

No se han enfrentado limitaciones relevantes en la presente investigación.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes de la investigación

En lo que respecta a los antecedentes internacionales, cabe destacar la ponencia del profesor ecuatoriano Elizalde (2010) titulada *“La coacción estatal en el Estado autonómico español. El artículo 155 de la Constitución española como expresión del principio de unidad y garantía del principio de autonomía.”*, que realiza un ejercicio de hermenéutica jurídica en el que dilucida cada parte del mencionado dispositivo constitucional y explica que el uso de medidas coercitivas estatales en las comunidades autónomas de España se considera una medida extraordinaria con un límite de tiempo razonable y presumiblemente corto que solo es pasible de aplicarse, como *ultima ratio*, en respuesta a violaciones graves y verificables que afecten significativamente al interés general de la nación.

Se tiene, además los trabajos de los profesores españoles Alzaga (2016) quien en el apartado pertinente al artículo 125 de la Carta Magna Española en su libro *“Comentario sistemático a la Constitución española de 1978”* que califica a la medida como un control político con criterios de discrecionalidad –que no arbitrariedad– que se encuentra más bien centralizado en el Gobierno, y Urías (2019) con su artículo *“El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional”* se aboca a explicar las implicancias de la aplicación de la coerción estatal con motivo del proceso secesionista catalán.

En cuanto a lo concerniente al análisis económico del Derecho, sobresale como hito histórico el trabajo del norteamericano Coase (1960) con el texto *“The problem of social cost”*, trabajo en el cual el autor decide abordar el problema de los costos externos esgrimiendo como argumento y propuesta que, las partes involucradas pueden negociar y llegar a acuerdos privados eficientes para internalizar los costos externos en vez de depender de la intervención gubernamental. Así, Coase básicamente expone los conocidos costos de transacción. En el famoso artículo del ex decano de la Escuela de Leyes de Yale, Calabresi (2011) que lleva por título *“El sinsentido de Pareto. Llevando a Coase más allá”*, y en el libro de cabecera de su alumno peruano más aventajado, el profesor Bullard (2016) *“Derecho y Economía”*,

se explica con minuciosidad y pulcritud académica la noción de eficiencia conocida como el Óptimo de Pareto, situación que se produce cuando, dada una determinada distribución de recursos en una sociedad, no es posible para ninguno de los integrantes mejorar sin perjudicar necesariamente a otro. En este campo destaca también el artículo del colombiano Pérez (2007) “*Una aproximación a la teoría económica del derecho constitucional*”, ensayo que aborda problemas propios del derecho constitucional desde una aproximación económica que se basan en los sencillos conceptos económicos tales como la relación principal-agente, los costos de transacción, los bienes públicos y meritorios y las externalidades.

Jensen y Meckling (1976), dos destacados académicos, fueron pioneros en la Teoría de la Agencia, una perspectiva que se centra en la dinámica entre dos partes clave: el Agente y el Principal. Identificaron tres variables cruciales que pueden generar conflictos en esta relación: información, motivación y riesgo. En esencia, plantean que cuando una parte, el Agente, actúa en nombre de otra, el Principal, surgen tensiones inherentes debido a diferencias en estos aspectos. Para profundizar en este concepto, de acuerdo a Peris-Ortiz, et al. (2012) –citando a García (2003), se señala que Jensen y Meckling establecieron la base terminológica de la Teoría de la Agencia puesto que definieron el problema fundamental como una relación contractual en la que el Agente se compromete, mediante un contrato explícito, a llevar a cabo acciones en beneficio del Principal. Esta relación, típicamente, implica una transferencia de autoridad, donde el Principal confía en el Agente para actuar en su interés. En esencia, la Teoría de la Agencia de Jensen y Meckling proporciona un marco para comprender las complejidades y los desafíos que surgen cuando una parte delega responsabilidades en otra. Esta perspectiva ayuda a analizar cómo se gestionan los conflictos de intereses y cómo se puede alinear mejor el comportamiento del Agente con los objetivos del Principal en un contexto contractual.

Finalmente, la tesis de Vásquez (2022) “La eficiencia del principio de permanencia de la descentralización frente a supuestos de infracción a la Constitución por parte de los gobiernos regionales”, investigación de carácter dogmático en la que el autor efectuó una evaluación del principio de permanencia de la descentralización a

través de la utilización de tres criterios que se desprenden de la noción de eficiencia, a saber, el Óptimo de Pareto, el incumplimiento contractual eficiente y el Teorema de Coase, para culminar con un examen acerca de la viabilidad de la flexibilización del referido principio en determinadas situaciones de infracciones a la Constitución por parte de los gobiernos regionales.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. El Estado descentralizado y la equivalencia del equilibrio de poderes con el Óptimo de Pareto.

A. La relación Gobierno Central – Gobierno Regional como una relación Principal – Agente.

El Perú, al igual que la mayor parte del hemisferio sur del planeta, habiéndose ya descartado como obsoleta la calificación de tercermundista, es considerado un país en vías de desarrollo. Ello significa el reconocimiento de que, luego de aplicársele los distintos y pertinentes instrumentos de medición internacionalmente aceptados, esta república es aún un estado-nación que no alcanza el nivel de desarrollo óptimo para garantizar un adecuado nivel de vida al promedio de sus ciudadanos que esté a la altura de la dignidad de la persona humana. Siendo ello así, el proceso descentralizador se enmarca dentro de los esfuerzos sistemáticos por remediar esta situación y convertir el potencial en realidad.

En esa misma línea, la alternativa descentralizadora como modelo de organización estatal ha emergido como una condición que sirve para el auge de la democratización y como elemento crucial en la problemática de hacerle frente a la crisis de la deuda, pero, yendo más allá, se ha erigido como la forma de organización idónea para la implementación de un paradigma novedoso cuya base resulta ser la complementariedad entre los sectores público, privado y social (Finot, 2001, p. 12). En ese mismo pensamiento, otros autores no dudan en ir más allá al punto de señalar que la histórica concentración en Lima

de los capitales financieros, físicos y humanos ha derivado en un problema de concentración de poder económico en el centro, con casi inexistentes mecanismos de redistribución (Adrianzén *et al.* 2010, p. 10).

El legislador nacional ha expresado en su oportunidad su intención de que la descentralización contribuya al desarrollo pleno de la nación a través de la Ley N°27783/2002, de Bases de la Descentralización (Lima 17 de julio de 2002), la cual dispuso en su artículo tercero tener como finalidad “(...) el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.” Desagregando la norma, puede entenderse que la noción de descentralización que el legislador tenía en mente era una visión particularmente específica que debía ser alcanzada utilizando como medio la separación y el equilibrio del poder no solo entre las instituciones de alcance nacional sino también entre el centro político de la capital del país y las regiones que componen a la nación.

Tomando como referencia el planteamiento de Pérez (2007) respecto a la Teoría de la Agencia aplicada al derecho constitucional, se parte de tomar la idea base de que el Gobierno Central, actuando como principal, delega ciertas competencias a los G.R. como agentes. La relación se basa en la confianza de que los agentes actuarán en interés del principal, es decir, gestionando la circunscripción territorial conforme a los principios de eficiencia y probidad, lo que redundará como un resultado agregado en beneficio del país en su conjunto. En esta relación de Principal-Agente, el Gobierno Central ostenta el papel de entidad principal, siendo la fuente de autoridad y toma de decisiones. En virtud de su posición, decide compartir o descentralizar ciertas funciones y responsabilidades a los G.R., que asumen el papel de agentes que ejecutan dichas competencias en la práctica. Esta delegación se realiza con el entendimiento de que los G.R., como

agentes, trabajarán en consonancia con los objetivos y metas establecidos por el Gobierno Central.

El postulado fundamental de la Teoría de la Agencia, según fue explicado por algunos de sus máximos exponentes, se enfoca en la consideración de que la distribución asimétrica de la información es una condición que prevalece ampliamente entre los actores involucrados en la toma de decisiones, lo cual, en consecuencia, constituye no meramente una excepción a la norma, sino más bien la norma común en los problemas relacionados con la asignación de recursos. De esta manera, se propone un enfoque analítico que permite interpretar situaciones caracterizadas por la existencia de discrepancias en los intereses y comportamientos oportunistas. (Barrionuevo, *et al.* 2010, p. 311)

Siguiendo ese hilo conductor, se tiene que, con la descentralización, el gobierno central decide emprender un proceso por el cual se desprende continuamente de cuotas del poder que le ha sido conferido para representar a la nación, y lo entrega, en el marco de unas instituciones específicas que constituyen el marco normativo regional, al interior del país. Como tal, el poder central ha decidido qué sí o qué no y qué tanto puede o no puede hacer el G.R.; no obstante, ha dispuesto que sean los habitantes de la circunscripción correspondiente quienes decidan quién habrá de ejercer ese cargo y será responsable, políticamente ante sus votantes y jurídicamente ante el poder central, por el manejo de la institución. Esta dinámica se fundamenta en la confianza depositada en que los agentes desempeñarán sus funciones en línea con los intereses del principal, es decir, en beneficio del país en su totalidad. Esta transferencia de competencias se lleva a cabo a través de la creación y posterior promulgación de leyes específicas. Esto en concordancia con el principio de legalidad, y de manera más profunda, con el subprincipio de taxatividad, que rige tanto al derecho y a la gestión pública por igual.

La confianza es un elemento crucial en esta dinámica, ya que el Gobierno Central (en adelante G.C.) confía en que los gobiernos regionales (en adelante G.R.) llevarán a cabo las tareas delegadas de manera eficiente y en línea con los intereses nacionales. La finalidad subyacente es lograr una administración más efectiva y adaptada a las particularidades locales, al tiempo que se busca fomentar el desarrollo y la participación regional en la toma de decisiones.

Ahora bien, este proceso de delegación se materializa a través de la creación de leyes específicas que delimitan claramente las competencias transferidas, los límites de la autonomía regional y los mecanismos de rendición de cuentas. Estas leyes constituyen el marco normativo que regula la relación entre el Gobierno Central y los G.R., proporcionando la base legal para la descentralización de funciones y la colaboración entre ambas entidades. Llegados a este punto, siguiendo la identificación de Pérez (2007) puede señalarse algunos desafíos que enfrenta esta relación Principal-Agente en el marco de la delegación de competencias:

a. Asimetría de Información:

La teoría de la agencia, aplicada a la delegación de competencias, sugeriría que la información no se distribuye de manera equitativa entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de la relación entre el gobierno central y los G.R., resultaría probable que existan disparidades en la información disponible para cada entidad; lo cual podría derivar en desafíos en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, ya que una parte podría tener un conocimiento más completo de la situación que la otra. No obstante, en la realidad esta dificultad no resulta relevante porque existen pocos resquicios legales que puedan calificarse como asimetría considerando que la Constitución y la legislación pertinente que contienen la información necesaria para la toma de decisiones son de conocimiento público y libre acceso. Además, dado el grado de autonomía del que gozan los

G.R., estos tienen la legitimidad política para dictar normas con rango de ley, las cuales reciben la denominación de ordenanzas, a fin de orientar el adecuado desarrollo de su circunscripción. Finalmente, de existir una asimetría de información, si bien la suposición inicial sería que el G.R. sería la parte débil con poco acceso a la información para cumplir adecuadamente su función encomendada, dado su nivel inferior en la jerarquía vertical de la separación de poderes, al actuar como agente, sucede que por el contrario el nivel regional de gobierno al encontrarse social y geográficamente limitado se encuentra más cercano a la información de primera mano, lo cual, entonces, significa una inversión del razonamiento primigenio: el G.R. es la parte fuerte en la relación.

b. Divergencias de Intereses:

La teoría de la agencia también aborda las divergencias de intereses entre los agentes. En el contexto gubernamental, el gobierno central y los G.R. pueden tener objetivos y prioridades distintas. Por ejemplo, el gobierno central puede centrarse en políticas a nivel nacional, mientras que los G.R. pueden buscar abordar problemas específicos de sus respectivas circunscripciones. Estas diferencias pueden generar tensiones en la asignación de recursos y en la implementación de políticas.

Este es probablemente uno de los obstáculos a superar más notorios y también más complicados de descifrar cómo solucionar dado que la primera cuestión a dilucidar es el interés nacional. Es una cuestión casi filosófica que está en boca de todo político y funcionario público o aspirante a serlo. Quién define qué es el interés nacional, con base en qué instrumentos de medición o con base en qué legitimidad. Cómo se diferencian los intereses de la nación con los grupos de interés, cómo se concilian los intereses nacionales con los intereses locales. Puede cuestionarse también si se deben preferir lograr

beneficios a largo plazo o a corto plazo, cuándo negociar, cuándo objetar, cuando ceder. Son todas preguntas pertinentes, probablemente sin respuestas únicas.

Dejando aparte los asuntos filosóficos, el pragmatismo de la realidad jurídica señala que los planes nacionales los diseña el gobierno nacional y que los planes regionales los diseña el G.R. dentro del marco de los planes nacionales. Existe autonomía, pero no independencia ni autarquía, tampoco soberanía, y los planes siempre se negocian y consultan con los actores que ostentan reconocida legitimidad para opinar. Esto, obviamente, referido a asuntos de gestión pública, en los que siempre habrá opiniones disidentes.

En cambio, en lo que atañe a los intereses nacionales permanentes, casi escritos en piedra, buena parte de estos están en la Constitución que modela las reglas de juego generales, los fines perseguidos por el amorfo poder constituyente organizado en poder constituido, y los límites que ninguna institución del Estado puede sobrepasar y quedar impune. Es deber de todos los nacionales, y aún más de los funcionarios públicos, defender la Constitución y velar por su cabal y correcto cumplimiento.

c. Comportamientos Oportunistas:

En buenas cuentas, el conflicto de intereses debe dar paso a una revisión, ejercida esta de buena fe, de competencias, de normas; no obstante, el problema aparece cuando toman lugar preponderante los intereses personales, la incapacidad, o una trágica combinación de ambas, en los representantes del pueblo camuflados de intereses generales. Aquí es donde la posibilidad de comportamientos oportunistas se convierte en un aspecto relevante. Puede haber situaciones en las que una parte busque aprovecharse de la información asimétrica en su beneficio.

Se debe considerar en el análisis una de las trampas de la democracia. Si bien, en democracia se adoptan las decisiones por la mayoría de los electores calificados, y la minoría, al aceptar participar del juego democrático, debe reconocer su derrota, acatar la decisión e, idealmente, contribuir con todas sus fuerzas a la implementación de tal decisión; no obstante, los escenarios ideales son irreales, y ante el riesgo de que una minoría se rehúse a colaborar y pretenda boicotear las acciones, se hace necesario negociar e intentar alcanzar compromisos que satisfagan a ambas partes. El problema estriba cuando existen divergencias insalvables entre la mayoría y la minoría, o cuando las posiciones de mayoría y minoría no son homogéneas en los distintos centros de poder. Por ejemplo, cuando un grupo radical o una organización criminal se consolidan como una minoría que no atiende razones, considera, en un sentido figurado, que conversar es pactar y que pactar es rendir, y que rendir es traicionar, y que traicionar es morir, y que mejor es matar que morir o, en todo caso, morir matando. En estos casos los comportamientos oportunistas son incluso más dañinos.

Habiendo establecido que la probabilidad de un mayor acceso a la información está en el lado del G.R., es posible camuflar intereses personales como reclamos de la ciudadanía local. Este tipo de comportamientos pueden afectar la eficacia de la colaboración y la implementación de políticas.

Siguiendo la teoría de la agencia, la asimetría de información y las posibles divergencias de intereses sugieren la necesidad de establecer mecanismos de control y supervisión, con el fin de restablecer el equilibrio de poder entre los niveles de gobierno.

B. La equivalencia del criterio jurídico equilibrio de poderes con el criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto.

La noción de equilibrio o balance de poderes es uno de los pilares sobre los que se sostiene la construcción teórica de la filosofía de gobierno democrática contemporánea; justamente por ello es fundamental explicarla a cabalidad de modo tal que se entienda en su entera complejidad y se eviten distorsiones que puedan afectar el correcto devenir del análisis. Para una comprensión completa del equilibrio de poderes, es necesario explorar sus matices y dimensiones, considerando cómo cada rama del gobierno cumple funciones específicas que se entrelazan y controlan mutuamente. Este enfoque multidimensional permite visualizar cómo la separación de poderes actúa como un sistema de frenos y contrapesos, donde cada rama tiene la capacidad de limitar el alcance de las otras, garantizando así un sistema de gobierno más estable y justo.

Históricamente, durante la vigencia del Ancien Régime, la figura del monarca absoluto se confundía con la de la nación y la de la institución del estado mismo, como resumió Luis XIV “El Rey Sol”, ícono por excelencia de la pompa fastuosa de la monarquía, “El Estado soy yo”. Por supuesto, luego de alcanzado el pináculo del poder se hace cada vez más difícil la consolidación de este por lo que suele tomar fuerza el impulso reaccionario y ello fue así con la popularidad de los ideales de la ilustración y el renacimiento que abogaban, entre otros, por la separación horizontal de los poderes del Estado reconocidos en la época: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es imperativo destacar que la explicación detallada de este principio no solo se limita a su definición básica, sino que también involucra la comprensión de sus implicaciones prácticas en la gobernanza. En ese sentido, el equilibrio de poderes no solo busca evitar la imposición de una rama sobre las demás, sino que también fomenta la rendición de cuentas y la transparencia en las decisiones gubernamentales.

El núcleo del planteamiento era que la separación implicaría especialización y exclusividad de competencias, lo que maximizaría la eficiencia en la toma de decisiones y despejaría las posibilidades de una supremacía. Posteriormente, con el crecimiento demográfico, los avances tecnológicos y la progresiva expansión de la filosofía política, quedó desfasada la noción clásica de separación de poderes en dos extremos. Por un lado, el postulado primigenio de una división equitativamente tripartita del poder horizontal en un estado-nación resulta incompleto en tanto que surgieron nuevas instituciones que la teoría constitucional hoy llama Organismos Constitucionalmente Autónomos; y, por otro lado, la especialización con exclusividad de competencias es ahora insuficiente, puesto que, al día de hoy, si bien sobrevive la idea de competencias exclusivas, se reconocen competencias compartidas y funciones similares entre los distintos órganos del estado.

La otra cara de la moneda sería la separación vertical de poderes que aborda la división de funciones entre el gobierno local, regional y central, cada uno con competencias específicas y compartidas. En este contexto, cuando se producen infracciones a los principios y normas constitucionales, la responsabilidad recae en los órganos centrales, que representan a la totalidad de la nación, es decir, el Ejecutivo y el Congreso. En este escenario, la resolución de los asuntos nacionales debe abordarse de manera colaborativa, buscando la cooperación entre estos dos poderes para encontrar soluciones efectivas y garantizar la armonía en el sistema gubernamental.

Por supuesto, el ambiente jurídico está habituado a las discusiones axiomáticas acerca de la coherencia de la estructura de un determinado dispositivo normativo respecto de su campo o con arreglo a los principios generales aceptados, se discute también acerca de la idoneidad en el sentido estricto para calificar una determinada acción o medida como aquella que soluciona

satisfactoriamente una necesidad, pero la noción de eficiencia, crucial a la ciencia económica, resulta un poco más ajena. La eficiencia, desde la perspectiva económica, se centra en lograr los máximos resultados con los recursos disponibles, minimizando el desperdicio y maximizando el beneficio. Aunque este principio es esencial en la toma de decisiones económicas, su aplicación en el ámbito jurídico ha sido, en ocasiones, menos destacada. No obstante, la integración de la eficiencia en el análisis jurídico puede aportar perspectivas valiosas y complementarias.

Para mayor abundamiento respecto a la noción de eficiencia paretiana es necesario entender que esta representa solo una de las distintas e igualmente válidas nociones de eficiencia que se manejan en el ámbito de la teoría económica, puesto que, como es razonable entender, la eficiencia entendida como la mejor distribución de los recursos escasos disponibles en un determinado contexto para lograr un fin deseado, incluye un juicio de valor que hace imprescindible presuponer el acuerdo de la deseabilidad de tal fin. Siendo ello así, el punto óptimo debería representar un estado de equilibrio en el que estén eficientemente distribuidas las competencias exclusivas de modo tal que no pueda mejorarse la situación de alguno sino solamente en detrimento del otro.

2.2.2. El doble carácter de la coerción estatal en Alemania y España: disuasorio y restaurador.

A. La Coerción Federal como Factor Disuasorio del Desequilibrio en Alemania.

Antes de acometer el necesario ejercicio de exégesis jurídica que permita explicar las implicaciones de la disposición constitucional materia del presente análisis, es relevante no perder de vista la situación de Alemania como un país que cuenta con una larga tradición histórica que lo caracteriza como un Estado Complejo; puesto que ha pasado por diversas formas de Estado. Ha sido Sacro

Imperio Romano Germánico, ha pasado por los Reichstag, ha sido también la breve República de Weimar luego de la primera guerra mundial, y posteriormente se dividió en las dos repúblicas comunista y capitalista luego de la tragedia de la segunda guerra mundial hasta la caída del muro de Berlín, para finalmente alcanzar el actual estado unificado de la República Federal de Alemania, una de las potencias europeas.

Siendo ello así, no es de extrañar que haya alcanzado un desarrollo avanzado de la técnica jurídica para la adecuada distribución del poder entre los diversos actores que alberga el seno de su Estado, un claro ejemplo de aquello es la Bundezwang o coerción federal. Para ello merece la atención repasar el contexto histórico a fin de comprender las razones por las que el constituyente alemán consideró, discutió y posteriormente decidió adoptar esta institución. Así, se tiene que durante esos debates llegó a considerarse que no resultaría necesaria la inclusión de una disposición de coerción o ejecución federal dado que cualquier caso de conflicto o diferencia de opinión entre la Federación y algún länder debería conducir indefectiblemente a un proceso que se ventilaría ante el Tribunal Constitucional, y a la ejecución de la decisión de este último, cuyo requerimiento produciría un resultado idéntico al de la ejecución federal (Alemania (territorio bajo ocupación Aliada, 1945-1955) et al., 1981, p. 243); no obstante, últimamente se abandonó esta idea porque se consideró que podrían existir casos que requieran una atención inmediata que no podría esperar a la conclusión de un proceso ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, el artículo en cuestión quedó redactado de la siguiente manera en la Ley Fundamental de Bonn de 1949:

“Artículo 37

(1) Si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las

medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal.

(2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos.”

Aquí se identifican dos condiciones o requisitos que deben preceder a la orden de utilizar la coerción federal: en primer lugar, que un Land incumpla las obligaciones impuestas por la Constitución federal u otra ley federal, y, en segundo lugar, que el Bundesrat (el Consejo Federal que en la práctica funciona como un Senado) apruebe la medida coercitiva.

Entonces, el incumplimiento, que puede consistir en acción o puede consistir en una omisión, de las obligaciones federales, de las cuales, por razón de que estas suelen ser principios constitucionales o se derivan de la interpretación de leyes, no resulta posible establecer una lista cerrada, debe estar vinculado exclusivamente a la relación entre el Land y la Federación o entre el Land y otros länder. Finalmente, de cumplirse los presupuestos necesarios, la organización y la posterior ejecución de las medidas coercitivas recaen en el Gobierno Federal, siempre que cuente con el consentimiento previo (y mantenido en el tiempo) del Bundesrat. Ello implica que el Bundesrat podría revocar su consentimiento en un momento dado posterior a la aprobación inicial, lo que obligaría al cese de los procedimientos o las medidas que se estuvieren ejecutando de manera inmediata.

Llegado este punto de la hermenéutica jurídica, corresponde enfocarse en el impacto que haya podido tener tal disposición meta normativa en el devenir de las relaciones entre los dos niveles de gobierno de la Federación Alemana. Lo cierto es que los representantes germanos adoptaron esta fórmula que se ha mantenido invariable hasta la fecha, si bien el entorno en el cual fue

incluida sí ha cambiado. Poco más de siete décadas se han sucedido desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental, y el contexto de la posguerra queda lejos. Jamás ha habido ocasión de utilizar el mencionado dispositivo. De hecho, se tiene que, hasta la actualidad, el modelo federal de relaciones entre la Federación y los correspondientes länder, el alto grado alcanzado de unitarismo y homogeneización, “la tendencia hacia un tratamiento cooperativo y consensuado de los conflictos y las relaciones políticas subyacentes (...) y la gran aceptación de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal y del Tribunal Administrativo Federal, lo cual han diluido y eliminado muchos conflictos. (Obbecke, 2008, p.764).

Al respecto, en una interesante explicación para la Revista de Derecho Público Catalana, se sostiene que este artículo reviste una importancia que no debe ser subestimada en cuanto funge de medida precautoria aunque no resulte ser crucial ni indispensable a la naturaleza misma del ordenamiento federal, sino que por el contrario, se sugiere que abogar por la previsión de un “mecanismo alternativo de resolución de conflictos en el marco de una jurisdicción constitucional bien configurada, desarrollada y ampliamente aceptada sería mejor que la aplicación ejecutiva de medidas jurídicas concretas.” Bauer (2019, p.19). En ese mismo sentido se han pronunciado Pauly y Pagel (2006) señalando que ya no ven “realmente” lugar en el actual estado federal para la coerción federal, técnica jurídica que califican de primitiva, puesto que se ha alcanzado un nivel de relaciones tan sutilmente perfiladas y reguladas entre los diferentes entes del estado federal, que abogan más bien por una reducción del ámbito de aplicación de la mencionada técnica jurídica. (p. 1029)

Con todo esto, cierto sector respetable de la doctrina alemana entiende como superada la necesidad de una figura con tan gravosa carga y aboga más bien por una modificación que disponga una medida menos extrema; por consiguiente, es imperioso atender esta

cuestión si, como propone esta investigación, se pretende importar y adaptar a la realidad peruana una figura cuya principal crítica es su actual obsolescencia. Ante esto se debe poner de manifiesto el supuesto implícito de que la superación de una necesidad implica el reconocimiento de tal necesidad en un momento cierto del pasado. Es decir, en un determinado momento histórico, la organización del estado requirió de una salvaguarda de esta naturaleza para preservar el preciado equilibrio de poderes, razón por la cual consideró a la coerción federal como “garrote dentro del saco” (Erbguth y Schubert, 2018), o de “amenaza entre bastidores” (Klein, 2010). Todo ello no hace más que abonar a la idea de que la coerción federal ha servido como un factor que ha ejercido una disuasión en los länders, evitando que decida cruzar el Rubicón y ose exceder sus competencias y atentar contra el balance de poderes que es piedra angular no solo al ordenamiento jurídico federal alemán si no a todos los ordenamientos jurídicos de estados complejos.

B. La Coerción Estatal como Factor Restaurador del Equilibrio en España.

La Constitución del Reino de España de 1978 ha dispuesto en su Artículo 155 lo siguiente:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

De una lectura inmediata se pone de relieve la innegable influencia de la figura alemana en la redacción de esta disposición que recoge la Carta Magna Española, pero se advierte también algunas diferencias nada triviales sino más bien sustanciales en las que el constituyente español ha decidido dejar marca de su impronta, yendo más allá de una fuerte inspiración o una mera incorporación del legado de sus pares germanos.

En cuanto a la inspiración alemana en la figura española se tiene el supuesto de incumplimiento de obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, la posibilidad de adoptar medidas necesarias para obligar al cumplimiento de las obligaciones, y la facultad de dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas para la ejecución de las medidas correspondientes. En cambio, el sello peculiar español se halla sustancialmente en el supuesto de “atentar gravemente al interés general” y procedimentalmente en la exigencia de una conminación previa al infractor a la reconducción de su accionar y la consagración de un tipo de mayoría (absoluta) para la aprobación de las medidas propuestas.

Se pueden identificar dos características clave de este principio: la libertad de acción que posee el Gobierno para tomar decisiones, siempre y cuando cuenten con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, y la excepcionalidad de su aplicación, reservada como último recurso en consideración al principio de autogobierno reconocido a las comunidades autónomas. A partir de estas premisas, las interpretaciones sobre esta institución abarcan desde definiciones puramente descriptivas hasta aquellas que enfatizan su gravedad y trascendencia. Aunque, claramente, los énfasis y matices deben enmarcarse apropiadamente en un antes y después del 10 de octubre

de 2017, cuando Carles Puigdemont, compareciendo ante el Parlamento Catalán, en su calidad de presidente de la Generalidad de Cataluña, proclamó, e inmediatamente suspendió, la “República Catalana, lo que dio paso a la aplicación, por inédita vez, del artículo 155.

Respecto a la excepcionalidad del precepto el profesor Gil-Robles (1999) ha escrito que: “(...) el artículo 155 no es norma excepcional si por tal se entiende un *ius singulare*, inspirada en principios contradictorios con los generales; pero sí instituye una forma de control excepcional, tomando este término como contrario a normal o habitual”. En forma similar Alzaga (2016) señaló que se refiere a “un control político, centralizado en el Gobierno, unilateral a posteriori y en base a criterios de discrecionalidad política”. (pp. 676) En el extremo contrario, el profesor Vírjala (2005) sostenía que esta disposición solo sería aplicable de manera extraordinaria y excepcional en caso de desobediencia expresa y contumaz a un proceso judicial previo que diese lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional, por ejemplo “(...) que el TC hubiera admitido la suspensión de la tramitación de la Propuesta Ibarretxe en el Parlamento vasco y éste hubiera seguido tramitándola (...)” (p. 81)

En manera similar a la situación alemana, este apartado constitucional había sido introducido como una medida preventiva, como un factor que pretendía disuadir las conductas temerarias que pudieran atentar contra el equilibrio de poder delineado por la Constitución. Aunque, a diferencia de la dinámica germana, la relación entre el Gobierno Español y las Comunidades Autónomas estuvo marcada por fuertes tensiones y tendencias secesionistas, la amenaza de un eventual despliegue de fuerza funcionó durante aproximadamente cuatro décadas para mantener el equilibrio. El punto de quiebre, como ha sido mencionado, fue la intentona secesionista catalana; por lo que resulta de mayor practicidad analizar

las peculiaridades de esta norma a partir de los acontecimientos que precipitaron su aplicación y los efectos jurídicos que se generaron.

En principio, como oportunamente manifestó Castellá (2016), la aceleración secesionista catalana en que se embarcaron las instituciones autonómicas, respaldadas por una parte nada desdeñable de la opinión pública, significó la consideración de diversas cuestiones que poco o nada de interés habían generado durante la vigencia del período democrático vivido en España desde la caída del franquismo. (pp. 561-592) Ello alcanzó un punto álgido con la aprobación de la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña, aprobada por el parlamento regional que convocaba a un referéndum para el 1 de octubre de 2017. Las tensiones se elevaron cuando el 7 de setiembre de 2017 el Tribunal Constitucional emite una medida cautelar que dispone la suspensión de la mencionada ley, y en la que, además, advierte a cada una de las autoridades catalanas de no participar en la organización del referéndum.

Hasta este momento, el equilibrio estaba siendo desafiado y puesto a prueba, pero el Tribunal Constitucional, en su rol de calibrador, interviene oportunamente pidiendo tiempo para decidir sobre el fondo del asunto y revisar el estado del balance de poderes que implicaría la continuación de la acción catalana. No obstante, yendo explícitamente en contra de lo ordenado por el Tribunal, el referéndum se realizó sin garantías y desembocó en la ambigua declaración política de Carlos Puidgemont proclamando y suspendiendo la independencia de Cataluña el 10 de octubre de 2017. A partir de esta situación, viene a colación lo que sostiene Urías (2019) en el sentido que existe una divergencia entre la naturaleza de cada una de las dos causas previstas en el precepto, pues "(...) mientras que el incumplimiento de obligaciones legales o constitucionales se describe como una causa jurídica, las acciones autonómicas contra el interés general de España solo pueden ser apreciadas políticamente." (p. 101)

Entre los principales acontecimientos que se sucedieron desde el 10 de octubre de 2017 con la declaración independentista hasta el 2 de junio de 2018 que cesó por completo la intervención de Cataluña, sin pretender realizar una cronología de detallada, hubo una fase gubernamental y una fase de procedimiento en Senado. Respecto a la primera, el 11 de octubre de 2017, el presidente del Gobierno requirió al presidente de la Generalidad una aclaración oficial acerca de su declaración independentista, conminándolo a revertirla fehacientemente en caso de haber sido así, indicando que toda ausencia de respuesta o ambigüedad en la misma se interpretaría como una negación. El 21 de octubre de 2017, en reunión de Consejo de Ministros se entendió como no atendido el requerimiento y se acordó las medidas que propondrían al Senado para su aprobación. Seguidamente, en la fase de procedimiento en el Senado, este se basó en su artículo 189, para conducir el procedimiento de calificación, creación de una comisión, y posterior ponencia y pronunciamiento del pleno el día 27 de octubre. En paralelo al pleno del Senado, el parlamento regional de Cataluña celebró otro pleno en el que se aprobó una "declaración unilateral de independencia para constituir una república catalana como un Estado independiente". Así, el 27 de octubre de 2017, el presidente de España anuncia las siguientes medidas:

- El cese del presidente de la Generalidad. (Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre)
- El cese de todos los miembros del gobierno de la Generalidad, empezando por su vicepresidente. (Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre)
- La asunción de las competencias de las consejerías catalanas por parte de los Ministerios correspondientes. El presidente del Gobierno, y la vicepresidenta del Gobierno, asumieron las funciones y competencias que correspondían al presidente y vicepresidente de la Generalidad de Cataluña

respectivamente, si bien Rajoy delegó todas las funciones del presidente de la Generalidad también en la vicepresidenta del Gobierno. (Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre)

- La supresión de las oficinas del presidente y del vicepresidente de la Generalidad, del autodenominado "Consejo Asesor para la Transición Nacional", de la "Comisión especial sobre la violación de derechos fundamentales en Cataluña", del "Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña" (DIPLOCAT) y de todas las delegaciones del gobierno de la Generalidad de Cataluña repartidas por el mundo, salvo la de la Unión Europea. (Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre)
- La disolución del parlamento regional de Cataluña y la convocatoria inmediata de nuevas elecciones autonómicas catalanas para el 21 de diciembre de 2017. (Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre)

A esto es importante añadir que con fecha 17 de octubre de 2017 el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nula la Ley de Referéndum que había sido suspendida (STC 4334-2017), y que, posteriormente al acuerdo del pleno del Senado que faculta al G.R. a implementar las medidas previamente descritas, los grupos parlamentarios que se opusieron presentaron recursos de inconstitucionalidad contra el mismo.

El Alto Tribunal mediante STC90-2019 se pronuncia rechazando la pretensión, pero realizando algunas precisiones sobre la naturaleza jurídica del artículo 155 que prevé la coerción estatal, la cual según explica Cavero (2019), no constituye bajo ningún concepto un control competencial, por el contrario, es una facultad que habilita la injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, en una manera tal que esta resulta constreñida en mayor o menor grado de manera temporal. Además de ello, precisa que si bien es perfectamente posible que las dos conductas a que hace referencia el artículo 155 (incumplimiento de obligaciones constitucionales o

legales, por un lado, y atentado grave contra el interés general de España, por otro), pueden constituirse simultáneamente ante un supuesto de hecho singular, este debe revestir inexorablemente de extraordinaria gravedad. Por otro lado, no es posible ni de forma directa ni de forma indirecta, suspender la autonomía indefinidamente ni, tampoco, la supresión institucional de la comunidad autónoma, o la limitación o excepción de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. En consecuencia, el ordenamiento jurídico autonómico pervive, esto no obstante que resulta desplazado de forma doble, temporal y parcial. Cabe precisar que la intervención solo resulta pertinente en relación con los órganos cuya actuación dé lugar al presupuesto de hecho habilitante. Finalmente, no resulta coherente exigir identificar como conceptos equiparables ni similares el término “medidas necesarias” con la noción de “menos gravosas” en un sentido de proporcionadas o graduales, no es competencia del colegiado efectuar un juicio político que corresponde única y exclusivamente al Gobierno y al Senado: el juicio del máximo intérprete constitucional ha de ser de razonabilidad y no de proporcionalidad. (pp. 507-519)

Como se puede apreciar de lo reseñado en cuanto concierne a la aplicación de la coerción estatal en España, se trató de una situación especialmente extraordinaria y única en la historia, la convulsión política y la abierta rebeldía de los órganos de gobierno representantes del pueblo catalán fueron atentados contra el equilibrio de poderes que, aunque siempre frágil, se había podido mantener hasta ese entonces.

Ciertamente, podría esgrimirse como objeción que la manera en que se gestionó esta respuesta podría haber sido más conciliadora y constructiva. Como suele ser común a este tipo de situaciones, siempre existirá la posibilidad de que, en lugar de recurrir a medidas coercitivas que pudieran percibirse como una imposición desde el G.C., podría haberse buscado un diálogo más profundo y

comprometido con los representantes catalanes para abordar sus reclamos de una manera que respetara tanto la integridad territorial de España como el deseo de autogobierno de Cataluña. Además, se podría cuestionar si la coerción estatal fue realmente efectiva en restaurar el equilibrio de poderes y fortalecer el estado de derecho a largo plazo.

Ante esta legítima objeción, sin pretender ejercer una defensa política de un gobierno en particular, se puede responder recordando nuevamente la naturaleza y las funciones básicas del Derecho. La historia explica que el estado de naturaleza del hombre antes de la existencia del Estado era caótico, beligerante y anárquico, ante tal situación se decide sacrificar cuotas de poder y limitar el ejercicio de la libertad para ceder el monopolio legítimo de la violencia al Estado. Surge así el Derecho, para regular y, de ser el caso, imponer el orden establecido. Además de ello, el Derecho paso de la ley del talión al complejo sistema de pesos, contrapesos, proporcionalidad y razonabilidad que rige hoy. Siendo ello así, las leyes deben ser cumplidas y las sanciones deben ser ejecutadas, de otra manera se desvirtuaría la función primigenia del Estado: el orden. La ambigua declaración de independencia catalana no fue la primera escalada de un conflicto político, fue el punto álgido del mismo, la gota que derrama el vaso.

A esta situación le correspondió la respuesta de los órganos del Gobierno Central, llamados a defender la unidad y el interés general de España. Definitivamente no extinguió los reclamos de independencia catalanes, pero tampoco se pretendió jamás que este dispositivo sirva a ese propósito, sino que la salvaguarda funcionara como un legítimo último recurso de carácter tanto jurídico como político que permitiera recomponer el estado de derecho y restaurar el equilibrio de poderes, incluso a costa de un desplazamiento temporal del poder subnacional, pues, a fin de cuentas, el statu quo solo puede alterarse a través de los mecanismos legítimamente

previstos. Esto se llevó a cabo con un irrestricto respeto por el debido proceso, aún más teniendo en consideración la inexperiencia y falta de antecedentes prácticos de esta figura.

2.2.3. Alcanzando el Óptimo de Pareto en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú.

A. Divergencia de intereses y comportamientos oportunistas de los gobiernos regionales en el caso Conga.

Aterrizando las elucubraciones teóricas en la complejidad de la realidad nacional sobre la cual se teoriza, el emblemático y polémico caso Conga resulta calzar precisamente para poner de manifiesto la peligrosidad de un desequilibrio entre dos niveles de gobierno llamados a cooperar por el desarrollo armónico de la nación, cuando se enfrente a una divergencia de intereses casi irreconciliables que genera un caldo de cultivo propicio para la aparición de incentivos perversos en los actores para optar por comportamientos oportunistas. Entre los años 2004 al 2009 comenzó en Cajamarca la exploración del Proyecto Minero Conga, se realizaron los primeros estudios de impacto medioambiental, se iniciaron las primeras perforaciones y se consultó con la población para la aprobación correspondiente. Hasta que en el año 2011 se hizo pública la aprobación del financiamiento del Proyecto Conga para que inicie sus actividades productivas entre finales del 2014 e inicios del 2015, proyectando una vida útil de aproximadamente 19 años. Esta situación exacerbó los ánimos de la población local, escalando al nivel de la presidencia regional de Cajamarca, al punto de encabezar una oposición vehemente que incluyó la exacerbación de las masas, la incitación a las protestas (algunas de las cuales tornaron en violencia injustificada), y las negociaciones hostiles con los representantes del G.C., personificado en la figura de los ministros de ambiente y primeros ministros.

El G.C., desde el ejecutivo, toma la decisión de decretar el estado de emergencia en las zonas de conflicto más álgido, lo que, en vez de permitir una desescalada ordenada dirigida por las fuerzas armadas y policiales, produjo, en cambio, el efecto contrario de reforzar los antagonismos de la región contra la minera, el proyecto y el ejecutivo, empoderando y apoyando las conductas abiertamente desafiantes del presidente regional de turno. Entre estas zozobranes idas y venidas los desacuerdos rebasaron los límites de la política y el conflicto social cuando se empiezan a esgrimir argumentos jurídicos para justificar posturas ideológicas. Tal fue el caso cuando, al día siguiente de la declaratoria del estado de emergencia, se dispone el bloqueo preventivo de las cuentas bancarias del gobierno de Cajamarca a fin de evitar un eventual uso indebido del erario público. Luego de la caída del gabinete ministerial, y una oscura detención y liberación de dirigentes opositores, el 28 de diciembre de 2011 se publica en El Peruano la Ordenanza Regional N.º 036-2011-GR.CAJ-CR que dispone declarar inviable la ejecución del proyecto minero Conga, y declarar la intangibilidad de las cabeceras de cuenca.¹

Eventualmente, el Tribunal Constitucional se pronunciaría definitivamente declarando la inconstitucionalidad de tal dispositivo legal, enmendando la plana al G.R. señalando que hubo una extralimitación de sus competencias. Así pues, el Tribunal en su último fundamento antes de declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad, y señalar que la competencia de regular la gran minería le correspondía al G.C., expresó lo siguiente respecto a uno de los deberes del órgano de gobierno subnacional:

(...), los funcionarios del Estado, cualquiera sea su jerarquía (artículo 39º de la Constitución), deben ejercer sus competencias y atribuciones de manera proporcionada al principio de “lealtad constitucional” (...), que consiste en la

¹ Para una cronología más detallada del conflicto, revisar Arribasplata, J. (2011) Conga: Cronología de un conflicto. *VOCES* (38).

obligación de respetar el orden público constitucional realizando un ejercicio responsable de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley, así como a la jurisprudencia constitucional vinculante. (EXP. N.º 0001-2012-PI/TC, FJ. 70)

La divergencia de intereses se hace patente cuando se observa los enfrentamientos entre el G.C. y el G.R. Aún más, es pertinente señalar la responsabilidad de todo el órgano de G.R. como un colegiado en cuanto la Ordenanza que fue el punto álgido del conflicto fue aprobada por el Consejo Regional, no solamente por el entonces presidente regional de Cajamarca. Ambos niveles de gobierno se disputaban la competencia por la regulación de la minería; pero la disputa alcanzó altos niveles de beligerancia que deberían ser ajenos a una polémica de esta naturaleza que supuestamente radica en quién decide lo mejor tanto como para Cajamarca como para la nación en su totalidad.

Este es un punto que suele perderse de vista en las discusiones políticas, y que definitivamente no se incluyó en el análisis que realizó el G.R. de Cajamarca. Mientras la responsabilidad de un G.R. es velar por el bienestar de su circunscripción, la responsabilidad, y, por ende, también la visión de desarrollo, del G.C. no puede y no debe limitarse única y exclusivamente a una comunidad, sino que su gestión ha de ser pública en el más amplio sentido del término.

B. El Óptimo de Pareto y la eficiencia en la asignación de las competencias como recursos.

Al incorporar la eficiencia en el ámbito jurídico, se busca evaluar no solo la coherencia lógica de las normativas y su adecuación a los principios fundamentales, sino también la eficacia práctica de estas normas en la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades sociales. Este enfoque implica considerar cómo las leyes y regulaciones impactan de manera efectiva en la sociedad, si promueven el bienestar general, y si se gestionan los recursos

disponibles de manera óptima. Un ejemplo concreto podría ser la evaluación de la eficiencia de un sistema legal en la resolución de disputas. Más allá de su coherencia lógica, se analizaría cómo el sistema facilita o dificulta la pronta resolución de conflictos, la equidad en el acceso a la justicia y la minimización de costos tanto para los individuos como para el sistema judicial en sí. La integración de la eficiencia en el análisis jurídico no implica sacrificar los principios fundamentales o la coherencia interna de las normativas. En cambio, busca enriquecer la discusión al considerar cómo las leyes pueden adaptarse mejor a las dinámicas sociales y resolver problemas de manera más efectiva.

(...) Este enfoque busca no solo cumplir con principios legales, sino también optimizar el uso de recursos y promover soluciones eficientes a las necesidades de la sociedad. En ese orden de ideas, resulta adecuada una definición económica y jurídica de la eficiencia como la propuesta por Pareto, que señala que “una situación será óptima, es decir inmejorable, cuando dados los recursos existentes no es posible que alguien mejore salvo que otro empeore. A eso se le llama el Óptimo de Pareto. (Bullard, 2010, p. 42)

La búsqueda del óptimo de Pareto se convierte en un objetivo en la gestión eficiente de recursos y la maximización del bienestar general, puesto que Pareto propuso un enfoque técnico para definir la eficiencia, centrándose en la mejora sin perjudicar a otros, y esta perspectiva se ha convertido en un marco importante en la teoría económica y en el análisis de políticas. Se hace didáctico, entonces, traer a colación lo que Calabresi (2011) manifestó referente a Pareto

Los costos de transacción (incluyendo problemas de racionalidad y conocimiento), no menos que la tecnología existente, definen lo que es actualmente asequible en cualquier sociedad: la frontera de Pareto. (...). Por lo tanto, ningún cambio en el statu quo es posible sin: (a) perjudicar por lo

menos a otro (tornando inevitable tomar en cuenta consideraciones distributivas); o (b) intentar ampliar la frontera [*shift the frontier outward*] (en sí un arriesgado y costoso proceso que usualmente implica consecuencias distributivas).
(...) (p. 19)

Ahora bien, habiendo sido limitada la noción paretiana de eficiencia al ámbito de la eficiencia asignativa, es decir, concerniente a la etapa previa a la producción o utilización de los recursos, puede esgrimirse un parangón con la dación de la Norma Fundamental, a través de la cual el poder político originario, puro y amorfo que ostentaba la nación en su situación de poder constituyente, decide convertirse en poder constituido, legitimado por el Derecho, dando lugar a las instituciones y al Estado mismo, repartiendo ese poder, que ahora legitimado ha sido designado con la nomenclatura jurídica de competencia. Siguiendo el hilo conductor de la construcción conceptual que atañe a la noción de eficiencia de Pareto, se ha esgrimido que la Constitución Política, desde una óptica interdisciplinaria que abarca la teoría jurídica del constitucionalismo contractual y a la teoría económica básica, puede definirse como un instrumento repartidor de recursos, siendo la particularidad del caso que el recurso a repartir es el poder, o más propiamente expresado: las competencias. Esto fue explicado por el presente investigador previamente:

En el caso de la constitución, entendida como contrato social, desde una visión económica y a diferencia de un contrato entre particulares, para alcanzar la eficiencia, las competencias deben ser distribuidas de manera tal que tengan igual cantidad de poder y nadie pueda obtener mayor cuota de poder sin disminuir la cuota de poder detentada por otro. Ese equilibrio de poder sería el equivalente al óptimo de Pareto, un aprovechamiento apropiado y eficiente del recurso poder. Así como en un intercambio contractual no hay pérdida, pues en la etapa de negociación se hacen concesiones mutuas, lo mismo

puede decirse del debate constituyente progenitor de la carta magna por el cual se reparten las competencias de los determinados poderes de un estado. (Vásquez, 2022)

Entonces, si la constitución se entiende como contrato social, en el sentido de que establece las reglas y estructuras básicas de una sociedad, así como los derechos y obligaciones de sus miembros. Se adopta una perspectiva económica para analizar la distribución de competencias en la Constitución. Esto implica ver la Constitución como la herramienta que establece un conjunto de reglas que asignan recursos (en este caso, poder) de manera eficiente. Ahora bien, se argumenta que, para alcanzar la eficiencia, las competencias deben distribuirse de manera que ningún actor tenga más poder sin reducir el poder de otro. Este equilibrio de poder es esencial para evitar el abuso de autoridad y garantizar la estabilidad y el funcionamiento adecuado del sistema político. En ese caso, el Óptimo de Pareto bien podría fungir como criterio para la eficiente distribución del poder en una constitución pues se sugiere que es la distribución más eficiente y justa posible de poder. Entendiendo que se compara el proceso de diseño constitucional con un intercambio contractual, destacando que en ambos casos se realizan concesiones mutuas para llegar a un acuerdo, esto implica que el proceso constituyente implica debates y compromisos entre diferentes actores para definir la distribución de competencias y poderes dentro del Estado. Correspondería, luego, aplicar este análisis a la distribución de las competencias tal como están consignados actualmente en la Carta Magna vigente, específicamente en lo que concierne al balance de poder que ostentan, a priori, legítimamente, los G.R. frente al G.C. a fin de determinar su eficiente o ineficiente distribución.

Por supuesto, este planteamiento es efectivamente disruptivo pues se aleja del debate doctrinal tradicional a la disciplina jurídica. Aquellos que, cual secular clase sacerdotal, se arrojan la custodia celosa de

los dogmas jurídicos y de su pureza hermenéutica podrían objetar la simplicidad del modelo señalando, acertadamente, que el modelo propuesto simplifica en gran medida la complejidad del proceso constitucional y la distribución del poder puesto que la realidad política es mucho más dinámica y multifacética, y la distribución del poder puede verse influenciada por una variedad de factores que van más allá de un simple equilibrio entre actores. Como respuesta se sostiene que, si bien es cierto que el modelo propuesto simplifica la realidad política, esto no invalida ni mella su utilidad como marco conceptual. La simplificación es común en modelos teóricos, ya que su objetivo es capturar aspectos esenciales para el análisis. Sumado a ello, es menester tomar en consideración que este enfoque económico puede proporcionar una comprensión inicial útil de la dinámica de poder en la Constitución, que luego puede ser enriquecida con consideraciones adicionales. No se pretende dotar de carácter dogmático, en el sentido religioso, a este planteamiento.

Otra probable crítica que surge, incluso en un observador imparcial, sería aquella que pone de manifiesto que, aunque se busca un equilibrio de poder para alcanzar la eficiencia, este enfoque podría pasar por alto consideraciones de equidad y justicia. Distribuir igualmente el poder podría no ser necesariamente justo, especialmente si ciertos grupos o regiones tienen necesidades o intereses específicos que requieren una representación más fuerte. Al respecto, es válido señalar que buscar un equilibrio de poder no necesariamente implica ignorar consideraciones de equidad y justicia. De hecho, un equilibrio de poder bien diseñado podría ser más equitativo al garantizar que todos los actores tengan una coherente participación en el proceso político y que sus intereses sean adecuadamente considerados. La eficiencia y la equidad no son conceptos, objetivos ni fines de naturaleza mutuamente excluyente, muy por el contrario, uno de los axiomas en los que se sostiene el diseño constitucional es el de buscar optimizar ambas dimensiones.

Además, partiendo de la salvedad que sostiene Camacho al señalar que “(...) escoger la eficiencia como forma de valoración de las conductas no significa que la realidad tenga que ser necesariamente eficiente o que la eficiencia sea siempre deseable” (2019), es preciso llevar el planteamiento al siguiente paso lógico y considerar sesudamente ¿en qué casos, situaciones o contextos extraordinarios resultará más justo tomar un curso de acción que implique una ineficiente distribución del poder?

2.3 Definiciones de términos básicos

Descentralización: Proceso mediante el cual se busca redistribuir el poder político y económico desde el centro de gobierno hacia regiones y entidades locales. Como señaló Proinversión (2010) “(...) una descentralización política, es decir, el traslado de poder a los gobiernos regionales y locales, (...)”

Gobierno Regional: Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal. (Ley de Bases de la Descentralización, artículo 2)

Coerción Estatal: Figura jurídica que implica el uso de medidas coercitivas por parte del Estado para asegurar el cumplimiento de obligaciones por parte de entidades descentralizadas. Aunque no existe en el ordenamiento jurídico peruano, se observa en otros Estados descentralizados como Alemania y España. Como apuntó Gómez (2005) “(...) el núcleo de la coerción o compulsión es la imposición de un cumplimiento forzoso o la protección de un interés que se considera fundamental (...)”.

Teoría de la Agencia: Marco teórico que analiza las relaciones entre los principales (el G.C.) y los agentes (los G.R.), considerando asimetrías de información y la necesidad de diseñar mecanismos para alinear los intereses.

Es posible definir la relación de agencia como: “(...) un contrato de trabajo bajo cuyas cláusulas una o más personas (el principal) contratan a otra persona (agente) para que realice determinado servicio en su nombre, lo que implica cierto grado de delegación de la autoridad en el agente. Los costes de agencia son entonces la sumatoria de los gastos de control por parte del principal, los gastos de garantía de fidelidad del agente y la pérdida residual. (Putterman, 1994)

Eficiencia: Según señaló Camacho (2019) “Eficiencia: en la economía clásica, la eficiencia es el principal instrumento para evaluar y comparar las decisiones económicas. (...) El tema de reflexión para nosotros los juristas es si se puede separar la eficiencia de aquello que es justo (...) Posner no estuvo alejado de esta reflexión, defendía la moralidad de la maximización de la riqueza, y defender este objetivo supone, desde el punto de vista económico, favorecer el nivel máximo de las normas jurídicas.”

Óptimo de Pareto: Según Millar y Meiners (1989), Pareto ha sostenido “que cualquier cambio de situación afectaría a una economía sin perjudicar a otra. Es decir, las situaciones son eficientes, si al haber un cambio de esa situación, se beneficia a alguno, sin perjudicar a otro”. Esto hace referencia a una asignación de recursos tal, que cuando se compara con cualquiera otra, las partes involucradas están por lo menos en iguales condiciones de lo que estaban antes y por lo menos una de ellas está mejor de lo que inicialmente estaba.

Capítulo III

Hipótesis Y Variables

3.1. Hipótesis

3.1.1. Hipótesis General:

La incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales al alcanzar el Óptimo de Pareto en la asignación de competencias.

3.1.2. Hipótesis Específicas:

La pertinencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, radica en introducir un criterio de medición objetivo.

La contribución de la figura de "coerción estatal" en la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España radica en su carácter disuasorio del desequilibrio y restaurador del equilibrio.

Una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú sería aquella que alcance el Óptimo de Pareto.

3.2. Operacionalización de variables (Matriz de operacionalización de variables)

3.2.1. Variable independiente (V1)

La incorporación de la figura de "coerción estatal" en la Constitución del Perú

3.2.2. Variable dependiente (V2)

La restauración de la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en el Perú.

3.2.3. Instrumento

- Esquema Argumentativo.
- Cuadro de Análisis de Contenido de Coerción Estatal España y Alemania
- Gráfica de eficiencia del Óptimo de Pareto

3.2.4. Matriz de operacionalización de variables

| Variables | Definición conceptual | Definición operacional | Dimensiones | Indicadores/ Ítems | Escala de valoración |
|--|--|---|----------------------------|---|--|
| La incorporación de la figura de "coerción estatal" en la Constitución del Perú. | De forma similar a lo que sucede con la lealtad federal, la llamada coerción federal es una "institución" que, aunque no hubiera encontrado explícito reconocimiento constitucional, podría, sin embargo, derivarse directamente del principio de unidad que constituye el basamento de todo Estado compuesto. Parece, en efecto, de una lógica difícilmente discutible que el Estado central, que, como sabemos ya, es el único soberano, disponga de facultades suficientes para someter a control, incluso por vías coercitivas, a aquellas | En palabras sencillas la "coerción estatal" puede definirse como aquella facultad extraordinaria y excepcional que conserva el G.C. en un Estado descentralizado para, agotadas todas las vías previas jurídica y políticamente razonablemente esperadas, forzar a un Órgano de Gobierno Autónomo a cesar una conducta gravemente atentatoria contra la unidad del Estado, pudiendo incluso llegar a intervenir y desplazar | Conceptual y procedimental | <ul style="list-style-type: none"> • Normas Jurídicas • Casuística- Jurisprudencia • Derecho Comparado • Informes de Expertos • Doctrina | Equilibrio de poder entre Gobierno Central y Gobiernos Regionales. |

| | | | | | |
|--|---|---|-------------|---|---|
| | entidades constitutivas del mismo que incumplieren obligaciones constitucionales o legales susceptibles de poner en riesgo grave o peligro serio la propia existencia del Estado o su normal funcionamiento. (Arroyo, 2015, p 57) | temporalmente las instituciones autónomas. | | | Eficiencia en la distribución de competencias entre Gobierno Central y Gobiernos Regionales |
| La restauración de la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. | [...]Es indudable que quien gobierna necesita del poder y lo ejercita para bienestar del componente social. El poder del Estado en consecuencia es único, pero hay que diferenciar el Estado unitario del centralista; en este último el poder recae en un solo órgano que se convierte en dominante de los poderes locales y particulares en los que además la subordinación orgánica al poder central es absoluta, con autoridad investida con competencias normativas en el gobierno Central. En el Estado unitario y descentralizado en cambio el poder no se | Históricamente, se ha entendido que se alcanzaría el equilibrio de poderes en la situación en la cual ningún órgano estatal podría legítimamente detentar mayor capacidad de actuación sobre otro. Además, la separación significaba también la tendencia a las competencias exclusivas y excluyentes entre los distintos entes de gobierno. Al día de hoy, este último aspecto ha perdido vigor y se ha normalizado la idea de | Instrumento | Óptimo de Pareto Análisis Documental de Contenido Esquema Argumentativo | |

encuentra concentrado en un órgano único sino que se permite la posibilidad de transferir facultades de gobierno a entidades denominadas por algunos como "organismos constitucionales autónomos", que ayudan al desarrollo integral de la política nacional (artículo 189 de la Constitución), con poder incluso para dictar normas de ámbito territorial, pero en atención a las competencias asignadas por la propia Constitución del Estado que, como se dijo, constituye una unidad, razón ésta por la que un organismo del Estado al que se le ha conferido una parte de ese poder no puede ir más allá de lo que la propia Constitución le asigna. (Tribunal Constitucional del Perú, 2008)

competencias compartidas, pero en todo caso, permanece firme la idea de la necesidad del equilibrio de poderes.

Capítulo IV

Metodología Del Estudio

4.1 Método, Tipo o alcance de investigación

4.1.1 Método.

Considerando que Sampieri (2014) ha señalado que "(...) las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas).", y en concordancia con lo apuntado por Fernández (2017) "El método cualitativo supone investigar fragmentos o fenómenos de la realidad (previamente seleccionados) en sus cualidades socioculturales desde el lenguaje (de local a global) con el que nos comunicamos y relacionamos", es posible afirmar que esta investigación que utilizará el método cualitativo, en cuanto su enfoque no se basa ni se limita a indicadores numéricos matemáticos. Se centra en comprender fenómenos desde una perspectiva subjetiva, explorando significados, experiencias y contextos.

4.1.2 Tipo o alcance.

La investigación adoptará un enfoque cualitativo, será una investigación de tipo aplicada, de alcance correlacional. La introducción del diseño correlacional se fundamenta en la imperiosa necesidad de analizar las relaciones entre variables pertinentes vinculadas a la aplicación de la "coerción estatal" con el propósito de corregir la eficacia en la distribución del poder entre el G.C. y los G.R. Este método posibilitará la identificación de posibles conexiones entre diversos elementos del proceso descentralizador, coadyuvando de esta manera a una aprehensión más integral. Se ha de analizar casos específicos de conflictos o disputas, a nivel de jurisprudencia relevante, entre los niveles de G.C. y G.R. para respaldar las conclusiones, las cuales tendrán un efecto práctico en el sentido de que podrán ser utilizadas como insumo para el debate acerca del proceso descentralizador peruano.

4.2 Diseño de la investigación

El diseño es no experimental transeccional. A tal efecto, la presente indagación se enmarcó dentro del diseño transeccional o transversal en el tipo correlacional-causal. Siendo ello así este enfoque metodológico implica la observación de variables en un solo momento temporal, sin intervención directa ni manipulación de las condiciones, permitiendo así la identificación de relaciones y correlaciones causales entre los elementos estudiados. Descriptivo, explicativo y propositivo.

4.3 Población y muestra

4.3.1 Población.

La Constitución Política del Perú de 1993, la Constitución Española de 1978, Ley Fundamental de Bonn de 1949.

4.3.2 Muestra.

Considerando que la tesis es descriptiva-correlacional, es posible determinar que la muestra es no probabilística.

4.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

En esta tesis de carácter de observación no experimental se realiza un análisis dogmático de la doctrina pertinente en materia de teoría de estado, descentralización y análisis económico del derecho, además de la casuística relevante, con énfasis particular en sentencias del Tribunal Constitucional del Perú y del Tribunal Constitucional de España. Analizar la doctrina pertinente permite contextualizar adecuadamente el tema y fundamentar tu investigación en los principios legales y teóricos relevantes.

4.5 Técnicas de análisis de datos

La información recopilada ha sido estructurada, condensada y/o transcrita de acuerdo con los objetivos actuales, y se ha llevado a cabo la interpretación correspondiente, lo cual corresponde a un análisis cualitativo.

Capítulo V

5.1 Resultados y Análisis

Lo que se muestra a continuación son los resultados obtenidos a través de la aplicación de los tres instrumentos de medición que sirvieron para la consecución de los objetivos y la consecuente evaluación de las hipótesis de investigación propuestas. Estos constan de un esquema argumentativo que explora el aspecto teórico del estado de la cuestión, un cuadro de análisis de contenido que se expone sobre el desarrollo constitucional de la figura de coerción estatal en España y Alemania, y un gráfico en el que se han plasmado el diagnóstico actual y el ideal eficiente del Óptimo de Pareto referente a la distribución de poder entre el G.C. y los G.R. en la Constitución del Perú.

Tabla 1

Esquema Argumentativo

| | | |
|--|---|---|
| TESIS | “LA INCORPORACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA RESTAURAR LA EFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS REGIONALES DEL PERÚ” | |
| Análisis de la incorporación de la Coerción Estatal en la Constitución Política del Perú para restaurar la eficiencia en la distribución del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales | OBJETIVO GENERAL | Analizar cómo la incorporación de la figura de ‘coerción estatal’ en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, mediante la utilización de un esquema argumentativo que permita desplegar las principales líneas de investigación. |
| | OBJETIVOS ESPECIFICOS | <ul style="list-style-type: none"> a) Analizar la pertinencia de la equivalencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto al criterio jurídico de equilibrio de poderes, a partir de una gráfica de eficiencia que permita ilustrar el balance de poderes. b) Analizar de qué manera la incorporación de "coerción estatal" contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España. c) Determinar cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú, a partir de una gráfica de eficiencia que permita diagramar la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. |
| INFORMACIÓN RELEVANTE | CONCEPTOS TEÓRICOS | <p>Estado unitario y descentralizado: Es un tipo de organización política adoptada por los estados-nación en los que existe un gobierno central que tiene autoridad y poder sobre todo el territorio nacional, pero al mismo tiempo, se otorgan ciertos grados de autonomía a las unidades subnacionales, como regiones, provincias o estados. En este sistema, las subdivisiones tienen cierta capacidad de autogobierno y pueden tomar decisiones en asuntos locales, pero su autoridad está subordinada al gobierno central como el caso de España, Colombia y Perú. La importancia de la conjunción “y” se aprecia cuando se le compara, por ejemplo, con la República Popular de China, estado unitario pero cuya descentralización es administrativa, no política ni económica. (Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N°00020-2005-PI/TC, 00021-2005-PI/TC fundamento 38)</p> <p>Principio de unidad El principio de unidad nacional se refiere a la idea de que, aún pese a la reconocida existencia de diversidad en una nación, debe existir una cohesión fundamental que une a todas las partes y componentes de ese país. Este principio busca mantener la integridad y la coherencia del Estado, promoviendo la idea de una nación unida a pesar de las diferencias regionales, étnicas, lingüísticas o culturales. La nación es más que solo la suma de sus partes. (Arroyo, 2015, p 57)</p> |

| | | | | |
|-------------------|--------------------|--|---|---|
| | | <p>Coerción estatal En los estados complejos, como Alemania y España, es la facultad, constitucionalmente legitimada, que se reserva el gobierno nacional para intervenir, dar órdenes y/o desplazar a un nivel u órgano de gobierno descentralizado subnacional atenta cuando este último atenta contra la unidad o el interés de la nación. (Arroyo, 2015, p 57)</p> <p>Óptimo de Pareto Una situación será óptima, es decir inmejorable, cuando dados los recursos existentes no es posible que alguien mejore salvo que otro empeore. En el caso de la Constitución, entendida según el concepto roussoniano de 'contrato social', las competencias han sido distribuidas de manera que exista un equilibrio de poder. Ese 'equilibrio de poder' sería lo mismo que al 'Óptimo de Pareto'. Si el poder está equilibrado, no existe supremacía, no hay forma en que alguien pueda obtener mayor poder sin quitarle poder a otro, en el caso del óptimo paretiano, nadie puede obtener mayores recursos sin perjudicar a otro. (Vásquez, J. 28 de marzo de 2022)</p> | | |
| | LEGISLACIÓN | <p>Constitución Política del Perú de 1993 Constitución Española de 1978 Ley Fundamental de Bonn de 1949</p> | | |
| | CASUISTICA | <p>Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.º 0001-2012-PI/TC Tribunal Constitucional de España EXP. N.º6/1982 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º27/1987 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º49/1988 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º215/2014 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º41/2016 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º185/2016 Tribunal Constitucional de España. EXP. N.º 114/2017 Tribunal Constitucional de España. EXP. N.º 33/2018 Tribunal Constitucional de España EXP. N.º90/2019 Tribunal Constitucional de España. BOE-A-2017-10287. Muestreo no probabilístico</p> | | |
| ARGUMENTOS | A FAVOR | <p>Uno de los axiomas sobre los que descansa la legitimidad del proceso de descentralización es aquel que postula que otorgar ciertos grados de autonomía en gestión resulta más eficiente para alcanzar la integración y el desarrollo de la sociedad porque quienes están más cerca del problema o la</p> | <p>Además de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, políticamente la descentralización previene la consolidación del autoritarismo pues desconcentra el poder y lo divide entre actores regionales. Así, pues, el empoderamiento de las regiones sirve como un</p> | <p>Suele pensarse que la descentralización y el equilibrio de poderes son fines a los que aspira la nación. Ese es un error conceptual. La constitución es clara en señalar que el fin supremo de la sociedad (conjunto de individuos que comparten una cultura y están</p> |

| | | | | |
|--|------------------|--|---|--|
| | | necesidad pueden estar mejor capacitados para resolverlos. | contrapeso que frena las posibilidades de un abuso por parte del G.C. | interrelacionados a través de relaciones sociales) y del Estado (la entidad política soberana que ejerce el control y la autoridad sobre un territorio y su población). Un Estado descentralizado con grados de autonomía distribuida permite la gestión de los recursos y la defensa de la persona humana. Un Estado en equilibrio de poderes evita la degeneración en una dictadura que capture el poder público para satisfacer ilegítimamente sus intereses personales. Un Estado con coerción estatal reconoce la autonomía, pero garantiza la unidad. Todo al servicio de la persona humana. |
| | EN CONTRA | En principio, la separación de poderes no es eficiente. Aumenta los costos de transacción de tomar y ejecutar decisiones públicas. Puesto que es imposible determinar de antemano y con precisión el ámbito del poder de cada rama del gobierno, puede suscitar choques y controversias. Hace más lento y engorroso el proceso político. Lleva con alguna frecuencia a soluciones de compromiso que son incoherentes y poco funcionales. (Pérez, 2007, p. 8) | La separación de poderes se hace patente cuando se le compara con un tipo ideal de "gobierno eficiente". En éste, un gobernante sabio y benévolo cuyas decisiones siempre se ajustan al interés general tiene a su servicio una burocracia que ejecuta fiel y prontamente sus instrucciones, usando de la mejor manera posible los recursos puestos a su disposición por la sociedad, Hay unidad de criterio entre el gobernante y el resto del aparato estatal en cuanto al qué y el cómo del ejercicio del poder público. (Pérez, 2007, p. 8) | Aunque de una lectura simple podría parecer que la coerción estatal es una herramienta que empodera al gobierno central en desmedro del gobierno regional, atentando contra el equilibrio de poderes y el óptimo paretiano, lo cierto es que, en aras de mantener el orden y la unidad en circunstancias extremas, se hace necesaria una figura que permita dejar en claro que la autonomía no debe y no puede confundirse con soberanía. (Hakansson, C. 02 de octubre de 2023) |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | DE EXPERIENCIA PERSONAL O ACADÉMICA | La principal limitación del principio general de permanencia de la descentralización en el diseño de la estructura de separación de poderes en el Perú resulta ser la inexistencia de un mecanismo jurídico de coerción estatal que sirva de contrapeso al poder del gobierno regional, generando así un desequilibrio de poderes que atenta gravemente contra la forma de Estado diseñada por la Constitución. (Vásquez, 2022, p. 100) | La evaluación de la eficiencia del principio de permanencia de la descentralización en supuestos de infracción a la Constitución por parte de los gobiernos regionales, llevada a cabo mediante la aplicación de los criterios del Análisis Económico del Derecho tales como la asignación óptima de recursos (Óptimo de Pareto), el incumplimiento contractual eficiente y los costos de transacción (Teorema de Coase) y permite demostrar que existe un desbalance en la distribución del poder que favorece a los gobiernos regionales, generando en ciertos casos incentivos para incumplir la Constitución e incluso sentencias adversas del Tribunal Constitucional, ello eleva los costos de transacción de una negociación luego del proceso jurisdiccional. Así, pues, la situación actual genera una ineficiencia. (Vásquez, 2022, p. 100) | En el Derecho Comparado, particularmente en el caso de España y Alemania, el principio general de permanencia de la descentralización, por el cual las autonomías son irrevocables, se ve atenuado por la figura de la intervención estatal como contrapeso a los excesos de los subniveles de gobierno autónomos en casos de infracción a la Constitución. (Vásquez, 2022, p. 100) |
| ADJETIVOS VALORATIVOS Para la incorporación de la Coerción Estatal en la Constitución Política del Perú para restaurar la eficiencia en la distribución del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales | IMPORTANTE La coerción estatal es un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución, por tanto, no constituye un fin en sí mismo. Tiene como finalidad restablecer el orden constitucional, lo que implica restablecer el normal funcionamiento institucional del | TRASCENDENTE No cabe, bajo ninguna circunstancia, sea de forma directa o sea de forma indirecta, suspender la autonomía indefinidamente ni, tampoco, la supresión institucional del G.R., o la limitación o excepción de los derechos fundamentales de | NECESARIO La coerción estatal resulta ser un control extraordinario de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas, que habilita la coerción directa en supuesto de incumplimientos constitucionales especialmente graves, y que por tanto solo debe emplearse como último | ÚTIL Es un control que está fundado en el uso extraordinario de la coerción estatal, no es, pues, un control competencial, sino, que habilita la injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, de modo tal que esta resulta constreñida en mayor o menor grado de |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | G.R. intervenido. Las medidas necesarias citadas en el precepto deben responder a esta finalidad. La medida debe cumplir con el requisito de idoneidad, de otro modo devendría en sinsentido activar tal extraordinaria medida. | sus ciudadanos. La aplicación del precepto ha de ser temporal. | recurso. Dicho esto, incluso si es que, y últimamente debido a que, se trata de control extraordinario, se halla, a su vez, sometido a ciertos límites. Solo se puede aplicar como último recurso, cuando las vías generales o comunes de control, jurisdiccional o no, hayan resultado insuficientes o se aprecie indubitadamente que lo van a ser. | manera temporal. El término de su aplicación debe estar determinado o ser determinable, sin perjuicio de su eventual prórroga o de la modificación de las medidas, previa solicitud. |
|--|---|--|--|--|

Nota: Elaboración propia

Interpretación:

Se tiene que en este instrumento se ha organizado la información relevante al objetivo de investigación general, cuya pertinencia y coherencia se encuentran respaldadas por la síntesis meticulosa de conceptos teóricos y antecedentes académicos, los cuales posibilitan la proyección de una visión panorámica que abarca las principales líneas de investigación previamente exploradas. Ciertamente se presta atención a las dificultades que entraña un proceso descentralizador, comparado justamente ante su contexto histórico y antecedente a desafiar, la centralización del poder. Es de resaltar el carácter temporal, extraordinario, residual y sujeto a control político de esta figura.

Mención peculiar debe hacerse notar respecto a la potencialidad del daño como uno de los criterios válidos a esgrimirse como sustento de la necesidad de la aplicación de tan gravosa prerrogativa, no es menester que el daño se haya producido o que las vías generales y comunes de control de la jurisdicción hayan sido agotadas, pero si el órgano político que ha de tomar la decisión y aprobar las medidas propuestas, obra con la convicción de que esperar el cauce ordinario de la acción de los aparatos de justicia ordinarios han de ser fútiles, tal accionar cabe dentro de las opciones que el constituyente previó y contempló.

Finalmente, no debe olvidarse que aquellos que en la situación de emergencia hayan obrado en nombre de la Constitución, el interés general y la unidad de la nación, serán pasibles de estar sujetos a un control político posterior a fin de dilucidar si, en efecto, son hallados como guardianes del estado de derecho o si, por el contrario, son hallados responsables en manera alguna por excederse injustificadamente en su acometimiento contra el gobierno subnacional.

Tabla 2 –

Cuadro de Análisis de Contenido sobre la Coerción Estatal en España y Alemania

| COERCIÓN ESTATAL | Alemania | España |
|--------------------------|--|--|
| Redacción Constitucional | <p>Artículo 37.- Bundeszwang, o coerción federal</p> <p>(1) Si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal.</p> <p>(2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos.</p> | <p>Artículo 155.-</p> <p>Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.</p> <p>Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.</p> |
| Presupuestos de hecho | <p>La conducta infractora del estado federado debe estar vinculada a las obligaciones federales, específicamente aquellas que afectan las relaciones entre la Federación y el estado federado o entre estados federados. Estas obligaciones se limitan a aquellas que conciernen al estado federado en su relación con la Federación o con otros estados federados. En este sentido, el incumplimiento de otras obligaciones que correspondan al estado federado en sus relaciones con sus ciudadanos, estados extranjeros o ciudadanos de estos queda excluido como condición para la aplicación de la coerción federal. Por otro lado, las sugerencias o pautas de conducta, al carecer de carácter obligatorio, no pueden constituir obligaciones y, por lo tanto, son simplemente recomendaciones o consejos, cuyo incumplimiento no puede dar lugar a la aplicación de la coerción federal. La obligación federal tiene que nacer de la Constitución federal o de otra ley federal.</p> | <p>El artículo 155 de la Constitución española se basa en la premisa fundamental de que la Administración Pública debe cumplir con el principio de legalidad. Este artículo establece que, cuando una Comunidad Autónoma incumple sus obligaciones constitucionales o lleva a cabo acciones que ponen en peligro el interés nacional, el Estado tiene el deber de constatar este incumplimiento antes de aplicar medidas coercitivas.</p> <p>El incumplimiento al que se hace referencia puede ser tanto por acción como por omisión, y puede afectar al sistema de distribución de competencias o al régimen de libertades. La gravedad y la repetición del incumplimiento, junto con la falta de voluntad para corregirlo, son aspectos clave para determinar la necesidad de aplicar el artículo 155.</p> <p>Es importante destacar que el incumplimiento debe ser efectivo y tener potencial para producir efectos jurídicos. Incluso una declaración parlamentaria puede considerarse un incumplimiento si cumple con</p> |

| | | |
|-----------------------------|---|---|
| | | <p>ciertos criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. El objeto del incumplimiento puede ser la Constitución, las leyes nacionales, comunitarias o incluso normas autonómicas. Aunque pueda parecer difícil imaginar una situación en la que una Comunidad Autónoma atente gravemente contra el interés nacional sin incumplir sus obligaciones constitucionales, el segundo supuesto del artículo 155 establece una cláusula de necesidad que permite actuar incluso en casos de incumplimiento evidente y flagrante.</p> |
| <p>Procedimiento</p> | <p>Si llegasen a concurrir fácticamente los presupuestos necesarios, a diferencia del caso español, no se ha establecido expresamente un procedimiento. No obstante, de la redacción del artículo 37.1 se desprende que la organización y la ejecución de la coerción federal estén a cargo del Gobierno federal en tanto que órgano colegiado, pero indefectiblemente debe contar con el consentimiento previo (y sostenido en el tiempo) del Bundesrat (parlamento). Es posible dividir en cuatro etapas, idealmente diferenciadas, pero sin impedimento para ser superpuestas, procedimentales.</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Determinar si se han cumplido los presupuestos de la coerción; b) Decidir acerca de el “sí”, es decir, sobre si actuar. c) Decidir acerca de “cómo” poner en marcha la coerción federal y, finalmente, en cuarto lugar. <p>Ejecutar las medidas coercitivas que se haya decidido aplicar.</p> | <p>Artículo 189 del Reglamento del Senado de España</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta. 2. La Mesa del Senado remitirá dicho escrito y documentación aneja a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, o bien procederá a constituir una Comisión conjunta en los términos previstos en el artículo 58 del presente Reglamento. 3. La Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67, requerirá, por medio del Presidente del Senado, al Presidente de la Comunidad Autónoma para que en el plazo que se fije remita cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes y para que designe, si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos. 4. La Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, sean pertinentes en relación con las medidas proyectadas. 5. El Pleno de la Cámara someterá a debate dicha propuesta, con dos turnos a favor y dos en contra, de veinte minutos cada uno, y las intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por el mismo tiempo. Concluido el debate, se procederá a la votación de la propuesta presentada, siendo necesario para la aprobación de la resolución el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores. |

Nota: Elaboración propia

Interpretación:

La coerción estatal es una figura que ha sido primariamente establecida por el derecho germano y posteriormente adoptada y desarrollada por el derecho español, que funciona como una especie de cláusula residual que se reserva el G.C. para controlar a los gobiernos subnacionales en situaciones que atentan contra la unidad nacional y/o el interés general. Es una medida excepcional y temporal que permite restaurar el equilibrio quebrantado ilegítimamente por el gobierno subnacional mediante la invasión de competencias exclusivas del G.C. Si bien es cierto que ambos son estados complejos y descentralizados es vital reconocer también las marcadas diferencias en cuanto a historia y formas de estado que se remontan a la fundación de estas naciones como estados modernos; mientras Alemania es una república federal compuesta de lands, España alberga en su seno a varias naciones en calidad de Comunidades Autónomas que conforman la monarquía parlamentaria del reino español, categorías ambas distintas a las del Perú que es una república cuya forma es un estado unitario y descentralizado en regiones. Así, pues, cabe la interrogante acerca de por qué merece traer a colación si quiera, disposiciones pertenecientes a realidades disímiles a la peruana y caer en una de las mayores taras atribuidas a los legislador desidiosos que se limitan a calcar figuras, conceptos y herramientas extranjeras aparentemente exitosas embebidos del dogma que proclama que todo lo foráneo es eficiente por el mero hecho de ser característico de una sociedad avanzada y debería replicarse sin adaptaciones, añadiduras ni enmiendas en los lares nacionales.

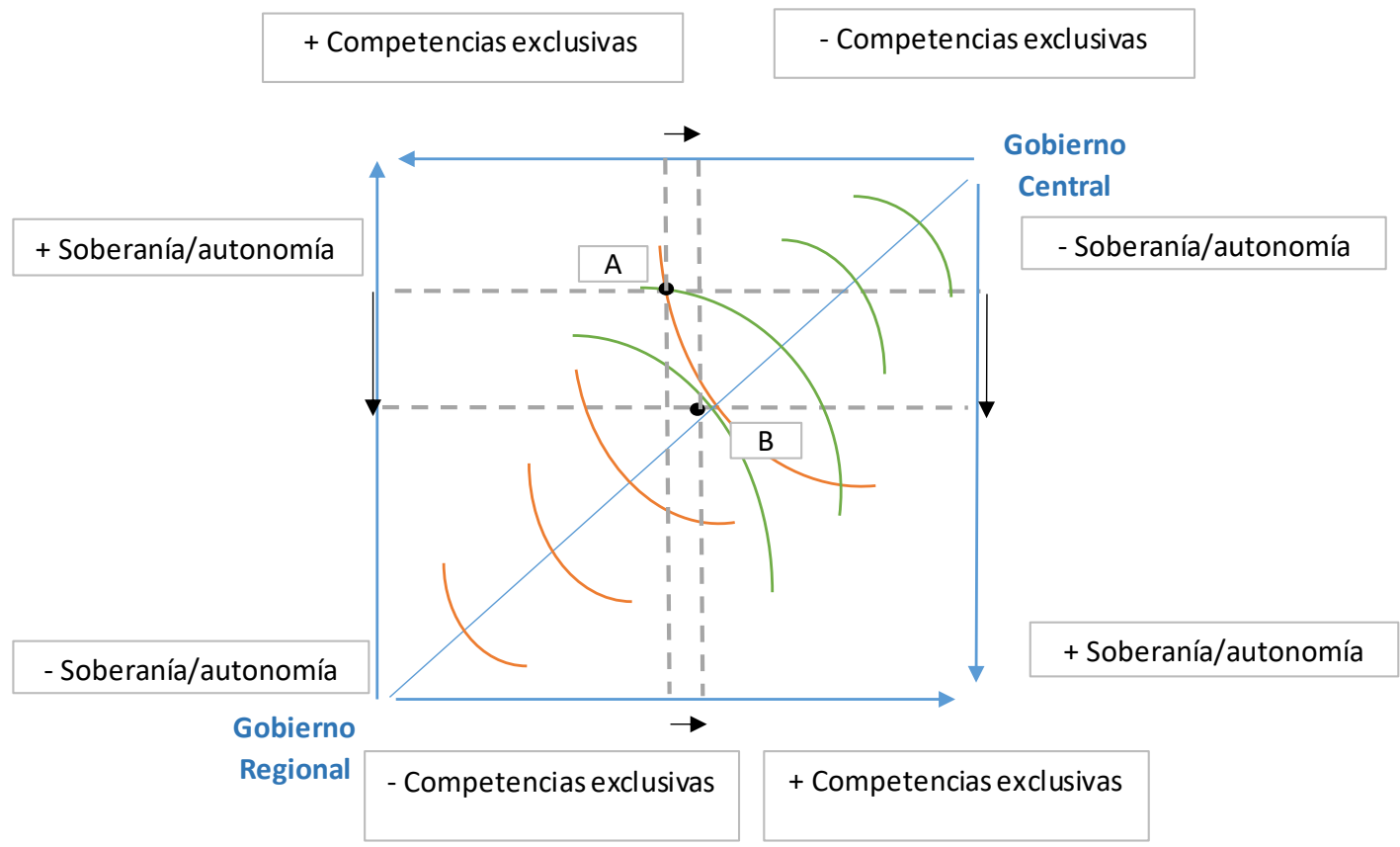
En primer lugar, porque los problemas en la dinámica de poder entre un G.C. y sus respectivos gobiernos subnacionales podrán tener peculiaridades folclóricas, pero en su esencia se asemejan a todos los contextos, el poder es una divisa escasa y altamente valiosa con la cual nadie está jamás satisfecho y busca obtener siempre más. Tal es la situación entre el G.C. y los gobiernos subnacionales, nadie desea desprenderse de cuotas de poder solo porque sí; es más bien la situación, la necesidad de lograr objetivos, en última instancia, el pueblo, quienes se lo exigen. Siendo ello así, sería chauvinista no observar otras realidades a fin

de conocer y aprender cómo se lidia con esta situación en otras jurisdicciones, quizá más avanzadas y diferentes, pero sobre las que, al final de cuentas, se ha basado este sistema en varios de sus aspectos.

El caso alemán enseña el poder disuasorio que ejerce esta disposición de rango metanormativo de modo tal que los distintos problemas han sido solucionados sin la necesidad de utilizar esta medida extrema. El caso español es la consumación del poder restaurador que la Constitución otorga al G.C., depositario original del poder político de la nación soberana, para volver al equilibrio. Es particularmente ilustrativo el caso español porque el dispositivo constitucional existe desde el nacimiento de la carta fundacional de 1978, desde el regreso a la democracia, inspirado definitivamente en la redacción del texto alemán, hasta que en octubre del 2017 la Comunidad Autónoma de Cataluña incurrió en un intento de secesión, atentando contra el interés general y la unidad del estado. Dejando de lado las cuestiones históricas y sociopolíticas de fondo acerca de la legitimidad del nacionalismo catalán, para no exceder los márgenes de las propias competencias exclusivas de la presente investigación, el statu quo consagrado por el constituyente español, entre los que, teóricamente se encuentra representado también el constituyente catalán, es que el gobierno autonómico no es competente para decidir separar ninguna porción de territorio de la unidad de la nación. Y, probablemente esta sea la mayor fortaleza a la vez que la mayor debilidad del axioma: la coerción estatal es un candado que protege el statu quo.

Gráfico 1

La eficiencia del Óptimo de Pareto



Nota: Elaboración propia

Interpretación:

El G.C. es el depositario del poder político otorgado por la nación en su conjunto y es su deber ejercerlo teniendo como fin el interés nacional; en cambio, los G.R. tienen a cargo la representación de sus respectivas circunscripciones solamente, para lo cual el G.C. ha conferido y transferido mediante el proceso de descentralización ciertas competencias exclusivas, a la vez que ha clasificado algunas como compartidas y ha retenido para sí otras tantas. Este poder político transferido, no originario, y limitado es lo que se conoce como autonomía. El gráfico precedente pretende diagramar la dinámica inversamente proporcional y fluctuante entre la ostentación de poder político como autonomía/soberanía y la asunción de competencias exclusivas.

Siendo ello así, el punto óptimo debería representar un estado de equilibrio en el que estén eficientemente distribuidas las competencias exclusivas de modo tal que no pueda mejorarse la situación de alguno sino solamente en detrimento del otro. Por supuesto, unos asuntos que se desprenden lógicamente de este planteamiento es la pregunta que subyace como cuestión principal de esta investigación ¿existen medios para alguno de los agentes, sea legítima o ilegítimamente, alterar unilateralmente esta distribución de equilibrio? Si esto es efectivamente posible ¿qué remedios han sido previstos, puesto que se opera bajo la presunción de que el equilibrio es necesario y, por lo tanto, debe ser recuperado?

En efecto sucede que existen invasiones de competencias, algunas de buena fe y otras quizá no tanto, y existe un tercero imparcial, un órgano jurisdiccional especializado en la interpretación de la Constitución: El Tribunal Constitucional. Los pronunciamientos de este órgano son vinculantes a todas las partes involucradas, deberían poner fin a la contienda, y sus criterios prevalecen sobre la interpretación de cualquier otro agente en la nación. Esta es la forma ideal en que la Carta Magna ha previsto que debe restablecerse el equilibrio, la correcta calibración de la eficiencia en la distribución del poder político traducido en competencias. No obstante, la realidad excede los ideales y no siempre prevalece la razón sino los intereses particulares de los representantes del pueblo. En este caso, el G.C., representante de la nación en su conjunto se encuentra impotente jurídicamente

ante un jaque de la reapolitik de un gobierno subnacional en rebeldía. Esta situación genera una ineficiencia en la distribución del recurso poder que, como se ha analizado previamente, es corregido en sistemas jurídicos como el español y el alemán por la figura de la coerción estatal.

1. Eje X: Competencias Exclusivas:

- El movimiento en este eje se traduce en un incremento o reducción de competencias exclusivas del G.C. o G.R. sobre las acciones o actividades que realizan.
- A medida que nos movemos hacia la derecha en este eje, se incrementa la autonomía de los G.R. Esto puede representarse con valores crecientes en la escala de autonomía.

2. Eje Y: Soberanía / Autonomía

- A medida que nos movemos sobre este eje se traduce en un incremento o reducción de soberanía, en el caso del G.C., o de autonomía, en el caso del G.R.; lo cual se explica como mayores posibilidades de tomar decisiones políticas sobre un territorio. La autonomía y la soberanía no son más que nomenclaturas distintas para un mismo recurso: poder político.
- A medida que nos movemos hacia arriba en este eje, aumentan las competencias exclusivas de los G.R. Esto puede representarse con valores crecientes en la escala de competencias exclusivas.

3. Relación Inversamente Proporcional:

- En un gráfico, podríamos representar una línea o curva que muestra una relación inversamente proporcional entre soberanía o autonomía y las competencias exclusivas. Esto implicaría que a medida que una variable aumenta, la

otra disminuye. Es decir, a mayor autonomía de los G.R., menores competencias exclusivas del G.C., y a mayor soberanía del G.C., menores competencias exclusivas para los G.R.

4. Punto Óptimo de Pareto:

- El punto óptimo de Pareto ideal, donde la soberanía o autonomía y las competencias exclusivas están equilibradas, obteniendo una “maximización de utilidades” para ambos individuos y representando el equilibrio deseado. Este punto ideal equilibra la autonomía regional con la necesidad de mantener la cohesión nacional y la capacidad de intervención del G.C. cuando es necesario.

5. Desequilibrio Actual y Trayectorias para el Óptimo:

- En el gráfico X, se puede observar el desequilibrio actual (punto A), donde hay una mayor autonomía de los G.R.; y, por lo tanto, menor responsabilidad política. Al buscar un punto óptimo equilibrado entre ambos individuos (punto B), se observa el comportamiento de incremento o reducción en ambas variables, a fin de lograr el equilibrio deseado.

6. Zona Ineficiente:

- Indica la zona en la que se encuentran los puntos que no están en el óptimo de Pareto. Esto podría representar situaciones donde la autonomía es demasiado baja (menos equilibrio) o demasiado alta (menos equilibrio debido a invasiones de competencias exclusivas).

5.2 Discusión de Resultados

Al principio de esta investigación se presentaron tres tipos de antecedentes, ligados cada uno a tres ejes temáticos sobre los que se indicó que versaría la exploración de las hipótesis a fin de que estas sean comprobadas o refutadas. Es el propósito de esta sección particular el comprometerse en la discusión de los resultados obtenidos, en el contraste de la teoría que fue seleccionada como estado de la cuestión, los paradigmas dominantes, y compararlos a través de la dialéctica adecuada con el producto arrojado por los instrumentos de medición utilizados. Esto servirá para presentar los nuevos paradigmas propuestos.

En primer lugar, se recapitaron investigaciones previas referentes a la figura de coerción estatal en España; algunas de ellas que databan de fechas anteriores al intento secesionista catalán utilizaban las técnicas de interpretación jurídica a fin de realizar una exégesis teórica de las implicancias que tal dispositivo constitucional podría comprender; en cambio, otros trabajos de fechas posteriores se abocaban a explicar los alcances de los efectos jurídicos de la norma constitucional, partiendo del contexto de conmoción política que se suscitó y precipitó la aplicación de esta cláusula constitucional. Ciertamente el ejercicio dialéctico de confrontación de realidades tomó lugar en la presentación de las bases teóricas, dado que en sus aproximaciones se ha considerado la situación previa y la situación a posteriori.

En concordancia con esta categoría de antecedentes se propuso un objetivo principal (Analizar cómo la incorporación de la figura de ‘coerción estatal’ en la Constitución Política del Perú restablecería la eficiencia en la distribución de poder entre el G.C. y los G.R., mediante la utilización de un esquema argumentativo que permita desplegar las principales líneas de investigación.) y un objetivo de investigación específico (Analizar de qué manera la incorporación de la figura de “coerción estatal” contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el G.C. y los gobiernos subnacionales en Alemania y España, a través de un esquema argumentativo y un cuadro de análisis documental de contenido de derecho comparado.)

Respecto al esquema argumentativo, lo que ha quedado demostrado es que el orden constitucional que aseguraba una equilibrada distribución y ejercicio del poder en España fue desafiado abiertamente por el gobierno catalán, teniendo como consecuencia la aplicación inédita de una cláusula residual recogida de la tradición germana. Este desafío, dejando de lado la cuestionada legitimidad histórica del reclamo catalán, en términos estrictamente jurídicos, fue un excesivo ejercicio del poder y una invasión flagrante de competencias, disrupción que generó un desequilibrio.

Tal desbalance de poderes fue rápida y ampliamente corregido, activando la figura de la coerción estatal, demostrando así su carácter restaurador. Y se utiliza el calificativo de restaurador a pesar de ser plenamente conscientes del carácter constitucional del dispositivo que regula la coerción estatal, puesto que, si bien el fraseo de la misma no sigue el estilo de redacción propiamente punitivo, el aspecto ontológico, la realidad de la ley, es que, para corregir, es necesario castigar, invadir la esfera jurídica de otro agente en contra de su voluntad a fin de salvaguardar los intereses de la sociedad.

En cuanto al cuadro de análisis de contenido, es importante resaltar su alineamiento con el segundo objetivo específico de investigación referente al estudio de la figura de coerción estatal en los casos español y alemán. La utilidad de este paralelismo constitucional es crucial también en lo que a la parte propositiva de la investigación atañe, pues permite apreciar la técnica, el procedimiento y los principales actores que toman parte en la aplicación de tal remedio constitucional. Considérese el caso de la coerción estatal en el ámbito alemán, del cual se ha adjetivado como disuasorio.

Así pues, es meritorio y, aún más, es pertinente recordar una vez más la doble funcionalidad de una norma de esta naturaleza: corregir y disuadir, disuadir y corregir. Lo que esto significa, y así ha quedado evidenciado, es que, aún con los vaivenes comunes a la dinámica que sigue al ejercicio de poder entre los diferentes niveles de gobierno en la República Federal Alemana, esta facultad extraordinaria ha cumplido su carácter disuasorio. Aunque, por supuesto, la objetividad del análisis compele a reconocer que, como en toda relación fluctuante, es seguro que otros factores extrajurídicos han de haber tomado parte en el análisis de todos los

agentes involucrados. De modo tal que, si bien se afirma que la capacidad extraordinaria es un factor determinante, no se pretende afirmar que sea el único factor disuasorio que haya contribuido al normal encausamiento de las relaciones entre los gobiernos subnacionales y el G.C. Los instrumentos aplicados se han limitado al análisis jurídico.

Justificación particular merece el gráfico de eficiencia paretiana, conectado con el segundo y con el tercer eje temático de antecedentes, referentes al análisis económico del derecho y la descentralización, respectivamente. Ello es así, en tanto y en cuanto que se trata de la aplicación de un modelo económico extraño a la dogmática jurídica que más bien se caracteriza por la narrativa y la argumentación lógica.

Para ello es menester delimitar los confines de esta diagramación, primeramente admitiendo que no se cuantifica en unidades los recursos representados, sino que en cambio se trata de aproximaciones basadas en una hermenéutica constitucional; y, seguidamente explicando su alineamiento con los objetivos específicos de investigación primero y tercero en el sentido que facilita la visualización del diagnóstico actual en desequilibrio y la situación ideal posible de alcanzar de aplicarse la propuesta de esta investigación. El énfasis en el cuidado de la elección de la palabra contribución yace en el reconocimiento de ser un factor contribuyente, quizás determinante, pero ciertamente no único

La utilización de los criterios económicos de eficiencia, particularmente del Óptimo de Pareto, halla sus antecedentes más próximos en el artículo académico de Pérez (2007) en cuanto esta investigación recoge la Teoría de la Agencia aplicada a la teoría constitucional y la tesis de grado de Vásquez (2022), en cuanto se nutre de los esbozos previos de filtrar las nociones jurídicas por un tamiz de eficiencia económica conceptual.

Como es de esperarse en una investigación transversal, las variables están interconectadas y los ejes temáticos se intersecan los unos con los otros en ocasiones; a razón de ello es que este gráfico aterriza las construcciones teóricas que robustecen los conceptos jurídicos analizados y los plasma en una ilustración matemática que permite apreciar su visibilidad en una dimensión alternativa, esto

es, una realidad objetiva. Por esa versatilidad que le caracteriza, en el gráfico pueden representarse tanto la realidad peruana como las realidades española y germana, sin que se distorsione su utilidad.

El lector agudo notará un concepto que se repite como patrón de manera transversal a lo largo de la investigación: el statu quo. Razón no le falta, el presente trabajo ha pretendido poner en la palestra de la discusión doctrinal y pública los peligros que amenazan con perturbar el delicado statu quo que las cuatro décadas de la Norma Fundamental de 1993 han provisto. Es el tiempo aproximado que duró el equilibrio en España, hasta que el desafío a la lealtad constitucional fue de tal envergadura que hubo que recurrir a una opción 'nuclear', sacrificar la autonomía en aras de la soberanía, a fin de preservar esa misma autonomía.

Conclusiones

1. La incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales. La inclusión de este mecanismo a nivel constitucional tiene el potencial de mejorar significativamente la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales al conducir a un equilibrio eficiente en la relación inversamente proporcional de soberanía/autonomía y competencias exclusivas. Esto significa un balance de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales al alcanzar el Óptimo de Pareto en la asignación de competencias.
2. Ha sido posible demostrar la pertinencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, según se ha entendido la función ilustrativa del gráfico que mide el balance de poder consignando como elementos la soberanía/autonomía y las competencias exclusivas que retienen, ganan o ceden, de manera inversamente proporcional, tanto el Gobierno Central como los gobiernos regionales. Así pues, el tino, la utilidad, y la pertinencia de utilizar un criterio económico que es foráneo a la tradición jurídica purista radica en introducir un criterio de medición objetivo que permite dimensionar en una escala representativa la dinámica de poder y equilibrio.
3. A través de un detallado repaso de la experiencia constitucional comparada, se ha podido constatar que la contribución de la figura de "coerción estatal" en la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España radica en su carácter disuasorio del desequilibrio y restaurador del equilibrio respectivamente. Esto es así, puesto que se entiende que el carácter disuasorio del dispositivo constitucional en cuestión ha contribuido al encausamiento de un equilibrio en las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno en el país germano, disuadiendo las graves extralimitaciones; en cambio, en lo concerniente al caso español, según la experiencia ha probado, en cuanto el gobierno subnacional catalán

irrumpió ilegítimamente alterando el equilibrio, la aplicación de esta prerrogativa sirvió para restaurar el equilibrio en la distribución del poder al desplazar momentáneamente al órgano de gobierno rebelde y salvaguardar el interés general de la nación.

4. Se ha demostrado a través del análisis dogmático y la utilización del gráfico de eficiencia paretiana, que existe un desequilibrio que aventaja ilegítimamente a los gobiernos subnacionales en la actual distribución de competencias en la Norma Fundamental. Siendo ello así, una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú sería aquella que alcance el Óptimo de Pareto, en tanto que implicaría alcanzar una asignación de competencias, de modo tal que no sea posible mejorar la posición de poder de un agente sino únicamente vía un menoscabo de la posición de poder del otro.

Recomendaciones

1. Se insta a incorporar la figura de coerción estatal en la Constitución Política del Perú de modo que permita garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales relacionadas con la distribución de poder, alcanzando una eficiencia que se equipare al equilibrio. Ello debe redactarse de manera clara, precisa y coherente con el resto del texto constitucional para proteger los derechos fundamentales y la separación de poderes.
2. Se recomienda considerar la adopción del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto como un marco de referencia legítimamente válido para evaluar el equilibrio de poderes en el texto constitucional. Esto permitirá tener una medida objetiva del balance de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales, lo que redundará en una toma de decisiones más informadas en materia de distribución de competencias.
3. Dado el carácter disuasorio y restaurador del equilibrio que ha demostrado tener la figura de "coerción estatal" en otros contextos constitucionales, se sugiere estudiar detalladamente la viabilidad de su incorporación en la Constitución Política del Perú. Esto podría contribuir a prevenir desequilibrios en la distribución de poder y a restaurar el equilibrio en caso de que se produzcan alteraciones ilegítimas por parte de los gobiernos subnacionales.
4. Es necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo y sistemático de la distribución actual de competencias en la Norma Fundamental del Perú, con el fin de identificar posibles desequilibrios en la relación del Gobierno Central y los gobiernos subnacionales. Sería coherente que, luego, con la base de este análisis, se contemplen la toma de las medidas necesarias que conduzcan a una distribución más equitativa y eficiente del poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, buscando alcanzar el Óptimo de Pareto en la asignación de competencias.

Referencias bibliográficas

- Abusada, R. (21 febrero, 2019). El archipiélago peruano. *Diario El Comercio*.
- Adrianzén, A., Claudia, B., Cabrera, T., Dionisio, A., Eguren, F., García, L., Bille, P., Ottone, G., Paredes, S., Pajares, E., Paulini, J., Scurrah, M., Vergara, R., y Vidal, C. (2010). Perú Hoy, Centralismo y concentración. Desco.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2010). Guía de Promoción de Inversiones descentralizadas.
https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/3/JER/PUBLICACIONES/Guia%20Prodes_2010.pdf
- Alemania (Territorio bajo ocupación Aliada, 1945-1955)., Peter Bucher, Edgar Büttner, Inez Müller, Eberhard Pickart, Harald Rosenbach, Johannes Volker Wagner, Wolfram Werner, Michael Wettengel, Kurt Georg Wernicke, Hans Booms, Walter Vogel, Alemania (Occidental). Bundestag, Bundesarchiv (Alemania), Germany Bundestag (Der Paralementarische Rat 1948-149, Akten un Protokolle)
- Alzaga, O. (2016). Comentario sistemático a la Constitución española de 1978. Marcial Pons.
- Bauer, H. (2019). La coerción federal en el ordenamiento territorial de la constitución alemana. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 1-20.
- Barrionuevo, G., Munt, J., Arri, V. (2010). La teoría de la agencia: un abordaje para estudiar las problemáticas de las empresas familiares de segunda generación. *CIFRA* (5), 309-330.
- Brecht, Bertol. (1986) Poemas 1913-1956. Editorial Brasiliense.
- Bullard, A. (2009). Derecho y economía. (2ª ed.). Palestra Editores.
- Calabresi, G. (2011). Un vistazo a la Catedral. Cuando el Derecho se encuentra con la Economía. Palestra Editores.
- Camacho, M. (2019). Derecho Económico, Financiero y Bancario. Grijley.
- Cargua, L. (2014) ¿Litigar o mediar? Una descripción de la mediación como instrumento de búsqueda de la justicia en la época antigua y moderna. *Revista Con-texto* (42), 69-75

- Castellá, J. (2016). Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional* (37), 561-592.
- Cavero, M. (2019) La aplicación del artículo 155 de la Constitución a la comunidad autónoma de Cataluña. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019, de 2 de julio, y 90/2019, de 2 de julio Núms. 5884-2017 y 123-2018 (BOE Núm. 192 de 12 de agosto de 2019). *Revista de las Cortes Generales* (107), 507-519.
- Coase, R (1960). The problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*. 1-44.
- Elizalde, M. (2010). La coacción estatal en el Estado autonómico español. *Modernizando el Estado para un País Mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, 547-564.
- Erbguth, A. (2015), Art. 37 GG. En: Karl Heinrich Friauf y Wolfram Höfling (coords.) *Berliner Kommentar zum Grundgesetz* (vol. 3). Erich Schmidt Verlag.
- Fernández, S. (2017). Si las piedras hablaran. Metodología cualitativa de Investigación en Ciencias Sociales. *La Razón Histórica* (37),4-30
- García, E. (2004). Características del poder y la rentabilidad en una almazara cooperativa: Teoría de agencia versus teoría del servidor. REVESCO. *Revista de Estudios Cooperativos* (83) 33-49.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, J. M. (1999). Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas. En Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI, Cortes Generales (pp. 499-518). Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Gómez, G. (2005). La coerción federal en el Derecho comparado. *Cuadernos de Derecho Público* (26) 41-60.
- Hakansson, C. (02 de octubre de 2023). ¿Cómo preservar la unidad estatal? *El Montonero*
<https://elmontonero.pe/columnas/como-garantizar-la-unidad-estatal>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista P. (2014) *Metodología de la investigación*, (6ª ed). McGrawHill.
- Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics* (3). 305-360.

- Klein, H. (2010). Art. 37 GG. En Theodor Maunz, Günter Dürig, et al. Grundgesetz-Kommentar. C.H. Beck
- Miller, R. y Meiners, R. (1989). Microeconomía. (3ª ed.). Editorial Mc Graw Hill.
- Pauly, W. y Pagel, C. (2006). Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung, *Die öffentliche Verwaltung*, (24). 1028-1034.
- Pérez, J. (2005). Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons.
- Pérez, M. (2007). Una aproximación a la teoría económica del derecho constitucional. *Revista Derecho del Estado* (20). 3-18.
- Peris-Ortiz, M., Rueda, C., Souza, G., y Pérez, M. (2012). Fundamentos de la teoría organizativa de agencia. *Revista de Economía ICE. Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico* (865) 107-118.
- Putterman, L. (1994). La naturaleza económica de la empresa. Alianza Economía.
- Rubio, M. (2010). De la estructura del Estado. *Para conocer la Constitución de 1993*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Urías, J. (2019). El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial) 101-114.
- Tanaka, M. (06 de octubre de 2023). Descentralización y élites territoriales. *Diario El Comercio*.
- Távora, J. (2022). Historia y política del antitrust: Reflexiones sobre la experiencia peruana. *Revista Círculo de Derecho Administrativo* (21) 24-51.
- Tribunal Constitucional del Perú (2005). Expediente N°002-2005-PI/TC
- Tribunal Constitucional del Perú (2008). Expediente N°006-2008-PI/TC
- Vásquez, J. (2022). La eficiencia del principio de permanencia de la descentralización frente a supuestos de infracción a la Constitución por parte de los gobiernos regionales. [Tesis para optar el título de abogado, Universidad Esan].
- <https://repositorio.esan.edu.pe/handle/20.500.12640/3244>
- Vásquez, J. (28 de marzo de 2022). ¿Puede alcanzarse la eficiencia en la distribución del poder en un contrato social? *LP – Pasión por el Derecho*
- <https://lpderecho.pe/puede-alcanzarse-la-eficiencia-en-la-distribucion-del-poder-en-un-contrato-social/>
- Vírgala Foruria, E. (2005) La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional* (73). 81-82.

Webber, M. (1904) La "objetividad" del conocimiento en la ciencia social y en la política social. Revista de ciencia social y de política social (19). 146-214.

Anexos

Apéndice 1: Matriz de Consistencia

| TÍTULO: LA INCORPORACIÓN DE LA COERCIÓN ESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA RESTAURAR LA EFICIENTE DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS REGIONALES DEL PERÚ | | | | | | |
|--|---|---|--|--------------------|--|---|
| PROBLEMA | OBJETIVOS | HIPÓTESIS | VARIABLES | DIMENSIONES | ITEMS | CRITERIO DE VALORACIÓN |
| General | General | General | | | | |
| ¿Cómo la incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales? | Analizar cómo la incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, mediante la utilización de un esquema argumentativo que permita desplegar las principales líneas de investigación. | La incorporación de la figura de 'coerción estatal' en la Constitución Política del Perú restauraría la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales al alcanzar el Óptimo de Pareto en la asignación de competencias. | La incorporación de la figura de "coerción estatal" en la Constitución Política del Perú de 1993 | CONCEPTUAL | Distribución de Competencias. Equilibrio de Competencias Mecanismos de Control. Efectividad de Mecanismos de Control. | Equilibrio de poder entre Gobierno Central y Gobiernos Regionales. Eficiencia en la distribución de competencias entre Gobierno Central y Gobiernos Regionales |
| Específicos | Específicos | Específicos | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|----------------------|--|--|
| <p>¿Resulta pertinente afirmar la equivalencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto al criterio jurídico de equilibrio de poderes?</p> | <p>Analizar la pertinencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, a partir de una gráfica de eficiencia que permita ilustrar el balance de poderes.</p> | <p>La pertinencia del criterio económico de eficiencia del Óptimo de Pareto como equivalente al criterio jurídico de equilibrio de poderes, radica en introducir un criterio de medición objetivo.</p> | <p>La restauración de la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución Política del Perú de 1993.</p> | <p>PROCEDIMENTAL</p> | | |
| <p>¿En qué manera la incorporación de la figura de "coerción estatal" contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España?</p> | <p>Analizar de qué manera la incorporación de la figura de "coerción estatal" contribuye a la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España, a través de un esquema argumentativo y un cuadro de análisis documental de contenido de derecho comparado.</p> | <p>La contribución de la figura de "coerción estatal" en la eficiencia en la distribución de poder entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales en Alemania y España radica en su carácter disuasorio del desequilibrio y restaurador del equilibrio.</p> | | | | |

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--|
| <p>¿Cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú?</p> | <p>Determinar cómo sería una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú, partir de una gráfica de eficiencia que permita diagramar la distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.</p> | <p>Una eficiente distribución de poder entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en la Constitución del Perú sería aquella que alcance el Óptimo de Pareto.</p> | | | | |
| METODOLOGÍA | | | | | | |
| Método | ENFOQUE CUALITATIVO | | | | | |
| Tipo o alcance | APLICADA CORRELACIONAL | | | | | |
| Diseño | NO EXPERIMENTAL TRANSECCIONAL | | | | | |
| Población | La Constitución Política del Perú de 1993, la Constitución Española de 1978, Ley Fundamental de Bonn de 1949, La Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley N°27867. | | | | | |
| Muestra | NO PROBABILÍSTICA | | | | | |
| Instrumentos | Óptimo de Pareto, Análisis Documental de Contenido, Esquema Argumentativo | | | | | |

Apéndice 2: Propuesta de proyecto de reforma constitucional

PROYECTO DE LEY

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA FIGURA DE COERCIÓN ESTATAL

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley establece la inclusión de una figura de coerción estatal en la Constitución Política del Perú, figura que permitirá al Presidente de la República, previa aprobación del Senado, intervenir, dar órdenes y/o desplazar a un nivel u órgano de gobierno descentralizado subnacional atenta cuando este último atenta contra la unidad o el interés de la nación.

Artículo 2.- Incorporación de la Coerción Estatal

Incorpórese el siguiente artículo a la Constitución Política del Perú

Artículo 199.A.- Coerción Estatal

1. Si una o más regiones no cumplieren las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atenten gravemente al interés general del Estado peruano, previo requerimiento al Gobernador regional y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligarlas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Presidente de la República podrá dar instrucciones a todos los gobiernos regionales.

En Lima, a los ____ días del mes de ____ 2024

Presidente de la República

Presidente del Consejo de
Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA FIGURA DE COERCIÓN ESTATAL

El Proyecto de Ley establece la inclusión de una figura de coerción estatal en la Constitución Política del Perú, figura que permitirá al Presidente de la República, previa aprobación del Senado, intervenir, dar órdenes y/o desplazar a un nivel u órgano de gobierno descentralizado subnacional atenta cuando este último atenta contra la unidad o el interés de la nación.

FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de junio del año 2002 se aprueba en la ciudad de Lima por parte de la representación nacional reunida en el Hemiciclo del Congreso de la República, la Ley N°27783, de Bases de la Descentralización, lo que da un inicio oficial a un proceso de reorganización del Estado peruano, unitario y descentralizado según la Constitución, en regiones con autonomía administrativa, económica, y política.

2. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

En un reciente artículo de opinión en el que aboga por la incorporación de la coerción estatal en el ordenamiento jurídico peruano, Hakkanson (2023) explica que “Se trata que las regiones se gobiernen conforme con su autonomía, aprovechamiento del factor humano y sus recursos naturales, conservando sus tradiciones e implementando políticas públicas para la búsqueda de su desarrollo y bienestar, pero no en desmedro del sentido de unidad de toda la República.” Esto se condice con lo apuntado anteriormente por Vásquez (2022), “El desequilibrio que existe actualmente entre el poder regional y el poder central, generando una ineficiencia económica y social, es una fuerte razón, no para calcar la figura española, pero sí para estudiarla. (...)” (p. 96)

La permanente crisis política del Perú es casi un patrimonio social de la nación; no obstante, mientras los actores seguían discutiendo y polemizando, la cuerda sobre la que se sostenían se balanceaba en un vaivén de amenazas que quedaban en eso, en tácticas disuasorias. Pero la crisis explotó, se utilizaron las armas

nucleares, el Legislativo y el Ejecutivo se enfrentaron abiertamente y utilizaron todo su arsenal, las cuestiones de confianza, las vacancias, el referéndum y la disolución del congreso. Incluso un ambiguo intento de golpe de estado. En menos de un quinquenio se puso a prueba la fortaleza de las instituciones y, aunque aún persiste el debate doctrinal acerca de la pertinencia jurídica con que se usaron, las instituciones cumplieron con zanjar el debate jurídico-político y encausar la crisis. Hubo elecciones, hubo sucesión constitucional, hubo debate, y el statu quo logró mantenerse. La cuerda no se rompió, el balance tambaleó, pero no cayó

Sin embargo, mientras la capital de la nación atestiguaba las idas y venidas, las marchas y contramarchas, las regiones siguen convulsas, ineficientes y desatendidas. No hace falta ser sumamente versado en sociología o antropología para señalar el peligro que yace latente. Aquí es menester recordar que una de las funciones del derecho, particularmente en la concepción de la tradición romano-germánica, es la función preventiva. Efectivamente, se argumenta con una lógica difícil de rebatir que el Estado central, reconocido como la única entidad soberana, debería contar con atribuciones robustas para ejercer un control eficaz, incluso mediante medidas coercitivas, sobre aquellas entidades que forman parte de su estructura y que infrinjan obligaciones constitucionales o legales. Estas obligaciones, al ser incumplidas, podrían representar una amenaza seria o un peligro considerable para la existencia misma del Estado o para su funcionamiento regular.

El derecho no puede siempre evolucionar a la par de la realidad, pero el legislador intenta adelantarse a escenarios hipotéticos más o menos probables, y proponer una forma de atender jurídicamente ese escenario de modo tal que sirva a preservar los valores y principios rectores de la sociedad. Este es un criterio que debe servir como guía a la hora de considerar la inclusión de una figura de coerción estatal a la Constitución del Perú. Es necesario alcanzar el equilibrio, y, asumiendo que todas las fuerzas y tendencias políticas desean el balance de poder, mayor razón para que este balance pueda ser medido en una manera más inteligible.

Aunque pudiera argumentarse que las desavenencias entre dos niveles de gobierno son naturales, en tanto no son entidades abstractas sino que están conducidas por seres humanos; lo cierto también es que la intensidad del conflicto

deja en evidencia un temor que fue señalado con ocasión de estos sucesos por el entonces presidente del Tribunal Constitucional en diálogo con un diario nacional: “¿Qué pasaría en la eventualidad que un grupo como el Movadef ganara una región y paralizaría, por ejemplo, la minería y no acatara la acción del Estado? Tendría que haber una respuesta” (Álvarez, 2012)

Aquí, se toman prestadas las palabras de Max Webber (1904) y se le presenta al legislador “(...) la posibilidad de que calcule las consecuencias queridas y las no queridas de su acción y que pueda responder a la pregunta de qué «cuesta» la consecución del fin querido (...) La elección es asunto suyo.” (p. 150)

3. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFERÉNDUM

De acuerdo con el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, a los congresistas, y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. Dicha reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, ratificada mediante referéndum, pudiendo omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

El presente proyecto de ley no significará gasto al erario, en tanto no necesita la transferencia o creación de una partida presupuestaria para su acontecimiento. En cambio, esta disposición ha sido evaluada utilizando el criterio económico de eficiencia de Pareto, que postula un Óptimo cuando se alcanza una distribución tal de los recursos que ningún agente pueda mejorar sin empeorar proporcionalmente a otro agente.

Equiparando la noción jurídica de equilibrio de poderes vertical entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, con la noción jurídica de eficiencia, es decir en el máximo aprovechamiento de los escasos recursos, se piensa a la Constitución como un distribuidor de soberanía/autonomía y competencias

exclusivas y compartidas. Así, como se ha sostenido previamente, se entiende que existe un desequilibrio que pone en ilegítima desventaja al Gobierno Central en su relación con el Gobierno Regional, desbalance que debe ser restaurado y recalibrado mediante la inclusión de la presente figura de coerción estatal que se propone.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse este proyecto de ley, se modifica parcialmente la Constitución Política para incluir esta facultad extraordinaria dentro de las herramientas que posee el Poder Ejecutivo. Además de ello, considerando que se pone en manos del Senado la aprobación de las medidas que el Ejecutivo proponga, esta Cámara Alta deberá incluir un procedimiento especial en su Reglamento Interno.