

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Hans Kelsen

1. El Problema. Centralización y Descentralización como Problemas Jurídicos

De entre las materias propuestas para la discusión científica en ocasión del tercer centenario de la Universidad de Harvard, escogí el tema relativo a la centralización y la descentralización. Me decidí por esto no sólo porque se relaciona con un problema central de la sociedad, sino porque también me brinda una oportunidad para mostrar la aplicación de la teoría pura del derecho a un problema concreto; teoría que yo y mis colegas científicos hemos sostenido desde hace ya un cuarto de siglo.¹

Empero, esto implica una cierta, si bien no esencial, limitación del tema en dos direcciones. Primera, consideraré el problema desde el punto de vista teórico, no político. No me referiré al mérito o demérito de la centraliza-

ción o de la descentralización y decidir por una u otra sobre las bases de esta valoración, sino que trataré de comprender la esencia de ambos fenómenos partiendo de un análisis estructural de la sociedad, a fin de determinar las diferentes formas en las cuales estos dos tipos de organización se configuran y, segunda, señalar cómo muchos hechos aparentemente heterogéneos pueden ser entendidos sistemáticamente desde el punto de vista de la centralización y la descentralización y, de este modo, obtener una idea completa en cuanto a sus relaciones. Dicho conocimiento exacto es, simultáneamente y con mucho, el mejor fundamento para la práctica, la cual en cuanto técnica social sintetiza los elementos de la teoría social analítica.

La teoría que estoy exponiendo aquí es

una teoría jurídica. De acuerdo con ella, la centralización y la descentralización deben ser tratadas como formas de organización basadas en comunidades de derecho. Es verdad que estos fenómenos pueden encontrarse en otras entidades distintas a las comunidades de derecho, pero aquí es donde se desenvuelven más claramente. En cuanto a lo que se refiere a la centralización y la descentralización, la diferencia entre las normas jurídicas y otras normas sociales no es de importancia. Por consiguiente, los resultados de una teoría jurídica relativa a estos fenómenos están abiertos a la generalización. Aparte de esta consideración, esta teoría jurídica tiene también el carácter sociológico —hasta en tanto la sociología se ocupa también de las formas típicas de la sociedad—; formas que están determinadas por la estructura particular de las normas constituyentes de los grupos sociales.

2. Validez y Esfera de Validez de la Norma Jurídica

Como esta investigación se realiza sobre las bases de la teoría pura del derecho, tendré que ocuparme antes de algunas de sus concepciones fundamentales, cuyas directrices serán aplicadas subsecuentemente a nuestro problema.

Para la teoría pura del derecho, el derecho es norma que prescribe una cierta conducta humana. La existencia específica de la norma consiste en su validez, esto es, en el concepto de que los seres humanos deben conducirse de conformidad con la norma. Como el conteni-

do de la norma es conducta humana y ésta tiene lugar en el tiempo y el espacio, es posible distinguir algunas esferas de validez de la norma: 1) la esfera espacial de validez, es decir, el espacio para el cual la norma es válida, el espacio dentro del cual los seres humanos deben comportarse de la manera prescrita por la norma; 2) la esfera temporal de validez, o sea el tiempo durante el cual es válida la norma y los seres humanos deben comportarse en la forma prescrita por la norma; 3) la esfera personal de validez, esto es, las personas a quienes comprende la validez, quienes deben conducirse como lo prescribe la norma, y 4) la esfera material de validez, quiere decir, la conducta prescrita por la norma —en síntesis: el dónde, cuándo, quién y cómo de la conducta prescrita por la norma.

En lugar de esfera de validez hablamos usualmente de jurisdicción, la autoridad de los órganos para crear o aplicar normas de una cierta esfera de validez. Pero como la jurisdicción (Kompetenz) del órgano está determinada por la esfera de validez de la norma creada o aplicada por el órgano, la concepción de la esfera de validez es primordial.

3. La Norma Jurídica como Norma Coercitiva

La diferencia específica entre las normas jurídicas y otras normas sociales, entre la técnica social conocida como "derecho" y otros métodos destinados a propiciar una determinada conducta humana, tiene que estar fundada sobre la esfera material de validez. Las normas jurídicas son normas coercitivas. Con el fin de suscitar la conducta deseada, la norma amena-

za a la persona que la desobedece con un acto coercitivo, el cual es estimado por la infractora como un mal. Tal coerción consistiría en privar a un individuo, contra su voluntad, de la vida, de la libertad o de la propiedad. De este modo, la estructura específica de una norma jurídica se manifiesta como la típica regla del derecho (Rechts-Gesetz); ésta conecta dos hechos, un determinado hecho como condición, con otro hecho —el acto coercitivo— como consecuencia. El ejemplo más simple es la norma del derecho penal: si alguien comete un robo, debe ser castigado. Uno de los más importantes argumentos de la teoría pura del derecho es que todo el material de derecho positivo puede ser vertido a las reglas de esta forma fundamental.

4. El Orden Jurídico y la Norma Básica

Una pluralidad de normas forma un sistema que constituye un orden. La unidad de un orden está basada sobre el hecho de que todas las normas que constituyen este orden tienen el mismo fundamento de validez, es decir, pueden ser referidas a una y la misma norma básica. La norma básica del orden jurídico es la única que determina de qué manera han de ser creadas las normas pertenecientes al orden. Todas estas normas son válidas porque, y hasta en tanto, han sido creadas de la manera prescrita por la norma básica. Es en este sentido que ellas son normas jurídicas positivas, las cuales pertenecen a uno y el mismo orden jurídico porque, y hasta en tanto, es establecida su validez sobre la misma norma básica. La norma básica, suprema, no puede ser “creada” en el mismo sentido en que son creadas las

normas del orden jurídico, cuya unidad está fundada sobre ella. Esta norma básica no es creada por los órganos del orden legal, sino propuesta por el conocimiento jurídico; la norma básica es, por consiguiente, no una norma positiva, sino una norma hipotética.

5. La “Pirámide del Derecho” (Jerarquía del Orden Jurídico)

Si se considera al derecho en su aspecto dinámico de creación, más bien que en su aspecto estático de validez, y se observa que es el derecho mismo quien regula su propia creación, se encontrará que las normas de un orden jurídico no están todas en el mismo nivel, sino más bien divididas en diversas gradas de una estructura en cuyo seno prevalece la relación de sub y superordenación.

No es posible aquí entrar en los detalles de la teoría de la pirámide del derecho; una ilustración bastará: las normas constitucionales regulan la creación de las leyes, es decir, de las normas generales del orden jurídico; las leyes regulan la creación de las normas individuales, o sea las decisiones creadas por actos judiciales y administrativos. Las normas constitucionales son, por ende, superiores a las leyes generales, y estas últimas son superiores a las normas creadas por los actos judiciales y administrativos. El contraste entre la creación y aplicación del derecho (legislatio y legis-executio) es, de este modo, sólo relativo. La relación existente entre la norma constitucional superior que determina la creación de una norma inferior, por ejemplo, de una ley gene-

ral, y esta misma norma, no es solamente aplicación o ejecución del derecho, sino también creación del derecho con respecto a la norma creada —la ley general misma—. Una decisión judicial es aplicación del derecho con referencia a la ley general que la controla, y creación del derecho en cuanto representa una norma individual que regula la conducta de las partes en la realización de un acto y establece sus derechos y obligaciones.

El orden jurídico no sólo consiste de normas generales, es decir, de normas que regulan de una manera abstracta un número limitado de casos, sino también de normas individuales, las cuales, sobre las bases de normas generales, autorizan y obligan únicamente a un individuo en especial en un caso concreto, y cuya validez termina en cuanto se da cumplimiento al ordenamiento particular. Así, la norma en una decisión judicial impone la obligación a cierto individuo de pagar una suma de dinero a otro individuo bajo amenaza de ejecución forzosa; o una resolución administrativa obliga a cierto industrial a instalar un dispositivo protector sobre una determinada maquinaria de su fábrica. Sólo reconociendo que las normas individuales forman también parte del orden jurídico, es posible comprender cabalmente su estructura. Los actos por los cuales son ejecutadas las normas individuales creadas por las decisiones judiciales o administrativas dejan de pertenecer al orden jurídico, entendido como un sistema de normas jurídicas. Desde luego, son actos jurídicos, pero sólo actos de aplicación, no de creación de nuevas normas. La distinción entre legislación y ejecución, por consiguiente, se refiere tan sólo a

dos o más gradas en el proceso de creación del derecho.

6. Derecho y Estado

Es una concepción tradicional el que todo orden jurídico constituye una comunidad de derecho. Esta distinción, empero, entre un orden o sistema de normas y la comunidad constituida por este orden es una duplicación superflua y el origen de muchas equivocaciones. La "comunidad", que es necesario distinguir de los individuos quienes, se dice, la "constituyen", no es sino el orden regulador de la conducta de estos individuos. El conocimiento jurídico no puede tener otro objeto que el orden jurídico, esto es, las normas jurídicas constituyentes de este orden. El conocimiento jurídico puede conceptuar a la comunidad de derecho sólo en el orden jurídico; consecuentemente, puede reconocer al Estado sólo en cuanto orden jurídico. Es una de las más importantes contribuciones, hasta ahora irrefutada, de la teoría pura del derecho, la tesis de que el Estado, concebido como un orden de la conducta humana, no es un ser diferente del derecho, sino el derecho mismo; o, más precisamente, el orden jurídico o su personificación. El orden jurídico conocido como "Estado" se distingue de los otros órdenes legales en la siguiente forma: su esfera espacial de validez está limitada de una manera específica (el territorio del Estado); su esfera personal de validez es "la Nación"; su validez general significa el "poder soberano", justamente como el "poder" del Estado o sus funciones —legislación, adjudicación y administración— son diferentes fases en el proceso de creación del derecho; y,

finalmente, este orden jurídico está centralizado hasta un grado específico. Es por este último hecho que el Estado se distingue de la primitiva comunidad de derecho, pre-estatal, y de la comunidad super-estatal de derecho internacional. Es sólo a consecuencia de su descentralización que la comunidad internacional no constituye un super-Estado.

Una coordinación legal de los órdenes jurídicos de los Estados individuales (o, lo que parece ser lo mismo, de los Estados individuales por sí mismos), o sea su delimitación legal en sus diversas esferas de validez —espacial, temporal, personal y material— es sólo concebible si existe por encima de ellos un orden jurídico que abarque a todos y disponga una división de sus esferas respectivas de validez. La teoría pura del derecho ha mostrado que o este orden jurídico supremo es el derecho positivo internacional o que la función del derecho internacional puede ser interpretada en este sentido. Así, la unidad de todo derecho positivo puede ser conceptuada como la unidad de un sistema universal de normas jurídicas, de un orden jurídico que abarque al derecho internacional y a los derechos municipales de todos los Estados. Esta unidad, por supuesto, no tiene que ser entendida en un sentido político, sino exclusivamente en el sentido de una teoría del conocimiento.

7. Centralización y Descentralización como Formas del Orden Jurídico

De la exposición precedente se desprende que el Estado tiene que ser reconocido como idéntico con el orden jurídico, y los así llamados elementos del Estado tan sólo como la validez

y esferas de validez de este orden. Consecuentemente, es evidente que la centralización y la descentralización, generalmente consideradas formas de organización del Estado con referencia a su división territorial, tienen que ser entendidas por una teoría jurídica como formas particulares de este orden legal (y, sólo secundariamente, de la comunidad misma establecida por este orden) y, por tanto, como problemas relativos a la validez o a la creación de normas jurídicas. En efecto, todos los fenómenos relevantes en esta conexión son comprendidos por una teoría del derecho, cuya función se relaciona con la esfera de validez de las normas constituyentes del orden legal y con los órganos cuya misión es crear y aplicar tales normas. Inclusive, puede decirse que una determinación exacta del problema sólo es posible si se realiza en esta vía.

8. El Concepto Estático de Centralización y Descentralización

La concepción de un orden jurídico centralizado implica que todas sus normas tengan la misma esfera espacial de validez, es decir, que sean válidas en todo el territorio sobre el cual se extienden. Un orden jurídico descentralizado, por otra parte, consiste de normas que tienen diferentes esferas espaciales de validez, de tal modo que todas o ciertas normas son válidas únicamente en algunas partes de un territorio dado. Estas son subdivisiones territoriales (territorios parciales) sólo porque y hasta en tanto otras normas del mismo orden legal son válidas para una esfera que abarca estas subdivisiones, esto es, para el territorio total de ese orden jurídico.

Las normas válidas para las subdivisiones forman órdenes jurídicos parciales y constituyen comunidades parciales de derecho, las cuales son miembros, diferenciados en el espacio, de una comunidad total de derecho. Que el territorio de tal comunidad está subdividido significa que ciertas normas del orden jurídico constituyente de esa comunidad son válidas únicamente para esas subdivisiones territoriales, que las normas de este orden legal tienen diferentes esferas espaciales de validez, y que este orden jurídico está descentralizado.

Si se considera en particular la comunidad de derecho, del Estado, la llamada división territorial no es otra cosa que la descentralización del orden jurídico del Estado.

Dos normas válidas para diferentes regiones, pero concernientes a la misma materia, es decir, normas que, aun teniendo una diferente esfera espacial de validez, tienen la misma esfera material de validez, pueden regular su materia (v. gr., comercio) de diversas maneras en las dos diferentes esferas espaciales. Básicamente, esta posibilidad de regular la misma materia de una manera diferente en territorios parciales distintos es una de las principales razones para la descentralización del Estado. Son múltiples las consideraciones que hacen aconsejable tal diferenciación del orden jurídico estatal para los diversos territorios parciales. Dentro del material a ser regulado por el derecho es necesario tomar en consideración las diferencias geográficas, nacionales y religiosas; mientras más grande sea el territorio y más variadas resulten las posibilidades de diferenciación en las relaciones sociales a regla-

mentar, tanto más necesaria será esta división territorial de la comunidad de derecho.

9. Principios de Organización Basados sobre el Status Territorial o sobre el Status Personal

La comunidad de derecho puede estar dividida sobre una base distinta de la territorial. Las comunidades parciales que integran la comunidad total no necesitan establecerse sobre una base territorial; esta base puede ser un estatuto personal, es decir, las normas del orden jurídico, o ciertas de ellas, pueden tener la misma esfera de validez material y espacial, pero también una diferente esfera de validez personal. La misma materia es regulada para todo el territorio, pero de diversa manera para grupos diferentes, en cuanto estos grupos varían en religión, lengua, raza, profesión. De este modo, todas las normas que regulan la vida religiosa pueden ser válidas para el territorio total, pero de entre ellas solamente un grupo podría aplicarse a católicos, otro a protestantes, y un tercero a mahometanos; desde luego, así podrían ser regulados, en su variedad, los asuntos religiosos de las diversas creencias de conformidad con las diferencias existentes entre ellas.

Dicha organización basada sobre el status personal es necesaria si los miembros de las múltiples comunidades religiosas, lingüísticas, raciales, profesionales, no están establecidos exclusivamente en una parte específica del territorio; en tal caso, la organización territorial no permitiría la deseada diferenciación del

orden jurídico con referencia a su contenido. El principio del status personal es, por consiguiente, un principio de organización totalmente diferente del territorial. Sin embargo, solamente hablamos de descentralización cuando la organización se lleva a cabo de acuerdo con el principio territorial; en este caso, hablamos también de un sistema organizado por provincias, en virtud de que las subdivisiones territoriales para las cuales son válidas ciertas normas del orden jurídico —conforme a ellas es organizado el territorio total—, pueden ser denominadas “provincias” en el sentido más amplio del término.

10. Centralización y Descentralización Total y Parcial

La descentralización o división territorial de la comunidad de derecho, tanto como la centralización correspondiente, puede ser cuantitativamente de grado diverso. Este grado está determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales y descentralizadas (locales) del orden jurídico. Las normas “centrales” son las normas válidas para el territorio total; las normas “descentralizadas” o “locales” son aquellas válidas únicamente para las subdivisiones territoriales. Por consiguiente, distinguimos centralización y descentralización totales y centralización y descentralización parciales. La centralización total prevalece si todas las normas de un orden jurídico son válidas, sin excepción, para el territorio total; la descentralización total prevalece si todas las normas, sin excepción, son válidas sólo para las subdivisiones territoriales. Si existe centralización total o descentraliza-

ción total, el grado cuantitativo de descentralización o de centralización, respectivamente, es igual a cero. Pero la centralización total y la descentralización total son tan sólo extremos ideales (polos). Inclusive, en el caso de una descentralización extrema una norma cuando menos, la norma hipotética, tiene que ser válida para el territorio total, el que a su vez abarca todos los territorios parciales; por consiguiente, aun en este caso, es necesario un mínimo de centralización; de otra manera no podríamos hablar de descentralización en tanto división territorial, u organización en el espacio, de una y la misma comunidad de derecho; no podríamos hablar de normas descentralizadas (locales) de un orden jurídico en particular. Ni este máximo grado cuantitativo de descentralización ni la centralización total están basados en la realidad del derecho positivo. El derecho positivo conoce tan sólo los más variados tipos de descentralización parcial —entre los dos extremos de la centralización total y la desconcentración total—, cuya estructura al mismo tiempo genera siempre los más variados tipos de centralización parcial.

11. Criterios Acerca de los Grados Cuantitativos de la Descentralización

Existen dos criterios esenciales para determinar el grado cuantitativo de la descentralización parcial y, en consecuencia, de la centralización correspondiente: el número de gradas en el orden legal al cual se extiende la centralización y la descentralización, y el número e importancia de las materias reguladas por las normas descentralizadas (locales) o por las normas centrales. Sólo una grada, o algunas

gradas, del orden jurídico puede estar descentralizada o centralizada, y la descentralización o la centralización pueden referirse únicamente a una, o a algunas, o a todas las materias de la regulación legal. La constitución sola, por ejemplo, puede estar centralizada, esto es, sólo las normas que controlan la legislación pueden ser válidas para el territorio total, si bien las demás gradas del orden jurídico (legislación y ejecución, adjudicación y administración) están descentralizadas con referencia a todas las materias de la regulación legal. En este caso, todas las normas de las gradas inferiores —las normas abstractas o leyes generales creadas de conformidad con la constitución, y las normas individuales del tipo judicial o administrativo basadas sobre estas leyes generales— referentes a su materia específica, tienen un carácter descentralizado o local: tales normas son válidas tan sólo para las subdivisiones territoriales. Además, es posible que la legislación y la administración estén sólo parcialmente descentralizadas, en cuanto únicamente las normas generales reguladoras de materias específicas y las normas individuales creadas con fundamento en esas normas tienen un carácter local, por ejemplo, la descentralización puede aplicarse sólo a la administración de la agricultura y de la industria, aunque las otras materias de la regulación jurídica permanezcan centralizadas, en cuyo caso la esfera material de validez, la jurisdicción material, está dividida entre el orden central y los órdenes locales. Como una alternativa, tanto la grada de la constitución como también la de la legislación, pueden encontrarse centralizadas con referencia a todas las materias de la regulación legal, y sólo la grada ejecutiva (ad-

judicación y administración) puede permanecer centralizada. En otras palabras, todas las normas generales, las constitucionales y aun las leyes generales, son centrales, en tanto que las normas individuales (judiciales y administrativas) tienen un carácter descentralizado o local, su esfera de validez está restringida a ciertas partes del territorio total. En este caso, la ejecución puede ser total o parcialmente descentralizada, dependiendo de si todas las normas individuales o sólo aquellas pertenecientes a materias particulares tienen un carácter local, es decir, una esfera espacial de validez restringida.

12. El Método de Restricción de la Esfera Espacial de Validez

Con el fin de comprender cabalmente esta restricción de la esfera espacial de validez y con ello la naturaleza de una norma descentralizada (local) y su distinción frente a una norma central, es necesario tener en cuenta la estructura de la norma jurídica según la hemos expuesto antes. La esfera espacial de validez de una norma jurídica puede estar restringida a un territorio parcial dado, con relación a los dos determinantes (Tatbestände) que la norma conecta como condición y consecuencia, es decir, tanto la condición como la consecuencia forman parte de la regla de derecho. En otras palabras, la norma atribuye consecuencias legales sólo a hechos (condicionantes) que ocurren dentro del territorio parcial, y la consecuencia legal —el acto coercitivo y su preparación procesal— tiene lugar dentro del mismo territorio parcial. Por otra parte, la restricción de la esfera espacial de validez puede estar limitada tan sólo a una de las dos partes de la

regla de derecho. Si el orden jurídico internacional delimita la esfera de validez de los Estados particulares, esta delimitación se logra en principio restringiendo al territorio propio de cada Estado solamente los actos coercitivos establecidos por las normas del orden jurídico de ese Estado particular. En otras palabras, el orden legal de cada Estado individual, de conformidad con el derecho internacional, dirige los actos coercitivos prescritos para ser aplicados únicamente dentro de su propio territorio, el cual, por consiguiente, constituye el territorio parcial del orden jurídico internacional universal. Sin embargo, el orden jurídico del Estado individual puede enlazar el acto coercitivo, considerado como consecuencia, a hechos condicionantes ocurridos inclusive fuera de su territorio. En el caso mencionado, antes de descentralización parcial del orden jurídico del Estado, la descentralización se refiere sólo a la gradación de las normas individuales; la constitución y la legislación permanecen centralizadas, y solamente la actividad judicial y la administración se encuentran parcialmente descentralizadas; de este modo, la esfera espacial de validez de las normas (locales) descentralizadas está restringida en este caso por la disposición de que el hecho condicionante, no así el hecho condicionado, especificado por la norma (el acto coercitivo), debe tener lugar dentro del territorio parcial a cuyo ámbito espacial se restringe la validez de la norma individual.

La descentralización de la administración de justicia proporciona un ejemplo. El territorio del Estado está dividido en diversos distritos judiciales. Cada tribunal local tiene jurisdic-

ción únicamente para su distrito, o sea que las normas individuales creadas por la corte, sus sentencias penales, tienen que referirse a delitos cometidos dentro del distrito del tribunal; sin embargo, no es necesario que la penalidad decretada sea ordenada de tal manera que pueda ser ejecutada solamente dentro del mismo distrito.

13. El Concepto Dinámico de Centralización y Descentralización

El problema de la centralización y la descentralización presenta un aspecto estático, cuya función está relacionada con las diferentes esferas espaciales de validez de las normas que constituyen un orden legal, y también un aspecto dinámico, el cual opera con métodos de creación normativa con los órganos creadores y ejecutores de normas. Estas cuestiones se tornan relevantes, sea que las normas centrales o locales hayan sido creadas y ejecutadas por el mismo órgano, o bien por órganos diversos. Es también significativa la teoría relativa a cómo son creados dichos órganos. Por tanto, la centralización en sentido estático es posible, sea que existen uno o más órganos creadores de normas centrales. Pero la idea de centralización encuentra una expresión más plena de sentido, si todas las normas centrales son creadas y ejecutadas por un órgano individual y simple, es decir, un órgano que no esté compuesto por diversos individuos.

Ya hemos dicho que tanto una comunidad jurídica centralizada como una comunidad

jurídica descentralizada son posibles (en el sentido estático), independientemente de si existe unidad o pluralidad de órganos creadores de normas. Empero, el concepto de centralización se relaciona en lo común con la idea de normas válidas para el territorio total y creadas por un órgano individual quien, por decirlo así, forma el centro de la comunidad y está generalmente localizado en el centro geográfico. Por otra parte, el concepto de descentralización es relacionado generalmente con la idea de una pluralidad de órganos, los cuales no están localizados en el centro, sino diseminados por el territorio total y son competentes para crear normas válidas sólo para territorios parciales. Por ello, existe una cierta inclinación a hablar de descentralización inclusive si sólo se cuenta con una pluralidad de órganos creadores de normas y a pesar de la esfera de validez de las normas creadas. Si, por ejemplo, las normas centrales de una diferente esfera material de validez, esto es, normas que regulan diversas materias, no son creadas por los mismos, sino por los diferentes órganos (y este es el caso en el sistema de los diversos ministerios en un moderno gobierno central), de ningún modo existe descentralización en el sentido estático. Si también en este caso hablamos de descentralización y la distinguimos del caso en el cual todas las normas centrales, prescindiendo de la diferencia de su esfera material de validez, son creadas por el mismo órgano, el término adquiere una significación dinámica, totalmente diferente de su significación estática. En teoría es posible que todas las normas, ya se trate de locales o centrales, sean creadas por el mismo órgano, es decir, al través de uno y el mismo individuo, aun cuando lo haga por

diversos actos. Esto equivaldría a la coincidencia de una descentralización estática parcial con una centralización dinámica total. Si el mismo individuo funciona aquí en cuanto órgano creador de las normas centrales y locales, ello quiere decir que existe una unión personal entre los órganos de los diferentes órdenes (o comunidades) constituidos por las normas centrales y locales.

Debe tenerse presente que, en el caso de una descentralización estática parcial, existe un orden centralizado y diversos órdenes locales con diferentes esferas espaciales de validez. Es verdad que usualmente se acude a la descentralización porque permite la creación de diferentes normas para diversos territorios parciales, relativas a la misma materia; en otras palabras, la regulación de la misma materia, mediante un procedimiento distinto, para diferentes territorios parciales. En este caso, sería en general preferible, por motivos psicológicos, no permitir al mismo individuo crear al propio tiempo las normas del orden central y las de los diversos órdenes locales. Lo aconsejable sería encomendar a individuos diferentes las tareas de órganos creadores de las normas de los diversos órdenes parciales, evitando así la unión personal de los órganos de los diversos órdenes.

Para la concepción dinámica de la centralización y la descentralización no sólo es de importancia la unidad o pluralidad del órgano, sino también el modo de su creación. Un monarca hereditario o un ministro designado por él (cuya jurisdicción se extiende sobre el territorio total del Estado) por una parte, y

un presidente elegido por la nación entera, por la otra, claramente ilustra el contraste existente entre una creación centralizada y una creación descentralizada de órganos. Esto llega a ser más claramente evidente si se contrasta al presidente elegido por la nación entera con un órgano legislativo compuesto de representantes de las comunidades territoriales parciales —es decir, de individuos elegidos por cada una de las comunidades parciales en las cuales está dividida la nación— tal como la cámara alta de un Estado federal. En cuanto se refiere a la creación de los órganos, la cámara tiene un carácter mucho más descentralizado que el presidente, prescindiendo de las respectivas esferas espaciales de validez de las normas creadas por esos dos órganos. Existe descentralización estática y dinámica si el orden jurídico válido sólo para un territorio parcial es establecido por órganos creados (por elección especialmente) por esa comunidad parcial, la cual es por sí misma una creación del orden parcial. Las leyes generales, por ejemplo, son válidas para un Estado miembro si han sido promulgadas por la legislatura popularmente elegida de este Estado miembro. Existe descentralización estática y centralización dinámica si un monarca hereditario crea diferentes estatutos religiosos para diversas partes territoriales de su dominio, a causa de sus divergencias religiosas, si bien sus demás estatutos son válidos para el territorio total.

14. Forma del Estado y Forma de Organización

El procedimiento de creación de las normas proporciona, ya lo hemos expuesto, el criterio

del concepto dinámico de la centralización y de la descentralización. También determina la diferencia entre autocracia y democracia. La esencia de la democracia consiste en que los individuos creadores de las normas son los mismos titulares de derechos u obligaciones decretados por dichas normas, mientras que bajo el sistema de la autocracia tales individuos están excluidos del procedimiento de creación de las normas jurídicas. Esto constituye el contraste entre autonomía y heteronomía. En el ideal de la, así llamada, democracia directa, el orden jurídico es creado por la asamblea representativa de la nación total; las personas creadoras de normas y vinculadas por estas normas son las mismas. La cuestión es ¿existe una conexión interna entre el contraste provocado por las formas del Estado (autocracia y democracia) y el contraste establecido por las formas de organización (centralización y descentralización)?

No se da tal conexión si operamos con la concepción estática de centralización y descentralización. Las autocracias y las democracias pueden ser centralizadas o descentralizadas, esto es, los órganos creadores de las normas centrales y los órganos creadores de las normas locales pueden tener un carácter autocrático o democrático. En otras palabras, la democracia y la autocracia son posibles con o sin subdivisión territorial. Pero dado el concepto dinámico de centralización y descentralización, la democracia puede ser caracterizada por un método descentralizado de creación de normas. Aquí las normas son creadas por la pluralidad de individuos cuyos derechos y deberes son regulados por ellas, mientras que

bajo una autocracia las normas son establecidas por un individuo singular, situado aparte de la pluralidad de individuos quienes están sujetos a ellas. En cuanto la creación de las normas se concentra en la persona del autócrata, hablamos de una centralización del procedimiento creador de derecho.

En el mismo sentido puede ser comprendida la diferencia entre derecho legislador y derecho consuetudinario desde el punto de vista del contraste entre la centralización y la descentralización. La creación de las normas de derecho consuetudinario, al través de la conducta uniforme y continua de los individuos sujetos a la norma en formación, tiene un carácter descentralizado por la misma razón que el proceso democrático: es, en efecto, una forma de creación democrática puesto que está basada sobre una autonomía real, si bien inconsciente. La diferencia yacente entre derecho consuetudinario y derecho legislado estriba en que este último es creado por un órgano especial autorizado para la creación del derecho. Es el principio de la división del trabajo lo que caracteriza el tránsito de la creación consuetudinaria del derecho a la creación legislativa del mismo. Y el desarrollo de los órganos que funcionan de acuerdo al principio de la división del trabajo siempre significa una cierta centralización de la comunidad en el sentido dinámico. Una vez más es necesario reiterar que el concepto dinámico de la centralización y la descentralización es totalmente diferente del concepto estático. Si el término en cuestión debe ser reservado para el concepto estático solamente, o aplicado a ambos, es un problema intrascendente, meramente terminológico. No

obstante, es esencial distinguir con claridad estos dos diferentes fenómenos que la teoría tradicional ha confundido.

15. Democracia y Descentralización

Aparte del hecho de que la creación autocrática de normas tiene un carácter centralista y la creación democrática de normas un carácter descentralista (el término es utilizado aquí en su sentido dinámico), la autocracia tiene una tendencia a la centralización y la democracia una tendencia a la descentralización. Una pluralidad de órganos bajo una autocracia es posible sólo en cuanto el autócrata designa a diversos órganos como sus representantes, con el fin de propiciar la creación de normas de ciertas categorías (pertenecientes a diferentes gradas o a diferentes esferas materiales de validez). La propia existencia de dicha pluralidad de órganos creadores de normas provoca un debilitamiento de la autocracia, la cual esencialmente es una monocracia (y debe ser descrita como tal). El autócrata está, consecuentemente, siempre inclinado a concentrar el mayor número posible de poderes y jurisdicciones en su persona y a regular el mayor número posible de materias por medio de las normas centrales, o sean las normas válidas para el territorio total. La democracia, por otra parte, tiende hacia la descentralización tanto en el sentido estático como en el sentido dinámico del término. Esta tendencia representa la inevitable consecuencia del principio de mayoría inherente a una democracia efectiva.

La idea de democracia es el principio de

libertad plasmado en la formulación del principio de autodeterminación. La realización de la democracia requiere la máxima conformidad entre la voluntad general —tal como ésta encuentra expresión en el orden jurídico— y la voluntad de los individuos miembros de la comunidad; de aquí que el orden jurídico sea creado por los mismos individuos sometidos a dicho orden. Puesto que esta creación se consuma por el voto de la mayoría, el contenido de las normas centrales válidas para el territorio total puede fácilmente entrar en contradicción con la voluntad mayoritaria de las comunidades parciales. Por el hecho de que la mayoría de la comunidad total pertenezca a cierto partido político, nacionalidad, raza, lenguaje o religión, es del todo compatible con el hecho de que en determinadas comunidades parciales la mayoría de sus miembros pertenece a otro partido, nacionalidad, raza, lenguaje o religión. La mayoría de la nación total puede ser socialista o católica, la mayoría de una o más provincias puede ser liberal o protestante. Por consiguiente, con el fin de atenuar el posible conflicto entre el contenido del orden jurídico y la voluntad de los miembros individuales de la comunidad, con el fin de aproximar hasta donde sea posible la organización real al ideal democrático, es necesario que las normas jurídicas constitutivas del orden sean válidas sólo para los territorios parciales y, por ende, sean creadas únicamente por los habitantes de esos territorios parciales, de tal modo que puedan corresponder a la voluntad mayoritaria de la población en tales territorios parciales.

Una minuciosa organización espacial de la

comunidad jurídica es apropiada a la estructura cultural y política de la población; en otras palabras, la descentralización es por tanto un postulado definitivamente democrático.

Ciertas circunstancias relativas al asiento de la población pueden hacer imposible ajustar una organización territorial a la estructura cultural y política de la población. En tal caso, la organización territorial, es decir, la descentralización en sentido estático, podría ser reemplazada por una organización que atendiera al status personal, aunque sus posibilidades técnicas son reconocidamente muy limitadas.

16. Descentralización Perfecta e Imperfecta

Aparte de la distinción cuantitativa existente entre la descentralización total y parcial, es necesario establecer una distinción cualitativa entre la descentralización perfecta e imperfecta. Hablamos de descentralización perfecta si la creación de normas válidas sólo para un territorio parcial es final e independiente. Es final cuando no existe posibilidad de que la norma local sea abolida o reemplazada por una norma central. La división del poder legislativo en el Estado federal entre un órgano central y diversos órganos locales proporciona un caso; una determinada materia entonces está reservada a la legislación local, pero en algunos casos una ley local puede ser abolida o reemplazada por una ley central contraria, observando el principio de que la ley federal anula al derecho estatal local. La creación de normas válidas sólo para territorios parciales

es independiente en cuanto el contenido de la norma local no está determinado por una norma central. De conformidad con ésto, existe descentralización imperfecta si la legislación está dividida entre un órgano central y diversos órganos locales, a la vez que el contenido de la ley local está determinado por la ley central en la siguiente forma: la ley central contiene los principios generales de regulación, si bien la ley local está restringida a una aplicación más detallada.

17. Descentralización Administrativa

La "descentralización administrativa" es un caso de descentralización imperfecta en el dominio del ejecutivo. Bajo este sistema es típico encontrar al Estado dividido en provincias administrativas y judiciales, las provincias en condados, y estos últimos en distritos. Estas son las esferas de validez de las normas individuales (decisiones judiciales o administrativas). Ciertos órganos dentro de la jerarquía están autorizados para crear dichas normas (ministros; administradores de una provincia, de un condado, de un distrito; suprema corte, tribunales de provincia, tribunales de condado, tribunales de distrito).

La aplicación ("ejecución") de una ley general consiste aquí en la creación de una norma individual, con la esfera más limitada de validez, por el oficial del distrito o por el tribunal del distrito. Pero esta decisión no es final. La norma creada por ese acto puede ser impugnada, a petición de parte, y de este modo revocada o modificada por una norma

creada por un órgano superior. Consecuentemente, la diferencia entre una acción judicial y una acción administrativa es la siguiente: en la primera, el contenido de la norma creada por la instancia inferior no puede estar determinada por una norma creada por la instancia superior; los tribunales son independientes en principio, no así las autoridades administrativas.

18. Descentralización por Autonomía Local

La llamada descentralización por autonomía local constituye otro tipo de organización estatal. En cuanto a la autonomía local se refiere, el principio de descentralización está directa y conscientemente conectado con la idea de democracia, es decir, con la autodeterminación. El órgano autorizado para crear normas individuales, y hasta cierto punto también normas generales locales, es elegido por aquellos para quienes tales normas son válidas. El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo típico lo es el municipio.

El consejo municipal, elegido por los miembros de la comunidad, y el alcalde, etcétera, elegido por el consejo municipal, son órganos locales descentralizados. La descentralización se refiere tan sólo a ciertas materias; la esfera de acción de la autoridad municipal se limita a la grada de las normas individuales, aunque existe posibilidad de que la autoridad municipal tenga competencia para expedir normas generales, los llamados estatutos autónomos; pero estos estatutos tienen que permanecer

dentro del marco de las leyes centrales. Tal descentralización es teóricamente perfecta, al menos con respecto a los órganos centrales del Estado autocráticamente organizado. Empero, tales órganos gozan del derecho a la supervisión y están autorizados para anular actos de la comunidad violatorios de leyes generales, aunque no pueden modificarlos por normas creadas por ellos mismos.

Una unidad local puede estar combinada con otras y formar una unidad de autonomía local más amplia (superior), de tal modo que su administración no sólo se realiza en la más baja, sino también en la más alta grada del autogobierno democrático. De allí que el grado de descentralización existente en la relación entre la entidad inferior y la superior, en el autogobierno, puede ser atenuado. En la especie, nada impide el establecimiento de una serie de instancias jerárquicas cuyo procedimiento abarque desde la más pequeña a la más grande unidad, y mediante la cual los órganos superiores pudiesen tener la autoridad para revocar y revisar los actos de los órganos inferiores. El alto grado de descentralización de las entidades autónomas dentro del Estado moderno puede, en lo fundamental, ser referido al hecho de que el origen del Estado moderno fue, particularmente en lo que se refiere a sus órganos centrales, en principio, autocráticamente organizado, en tanto que los órganos locales, en especial las municipalidades, siempre tuvieron una constitución democrática. La descentralización de estos órganos democráticos del Estado significa la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos.

La lucha por la autonomía local es —u originalmente fue— una lucha por la democracia. Dentro de un Estado esencialmente democrático, la concesión de la autonomía local a cualquier grupo territorialmente definido significa sólo descentralización. El derecho “autónomo” de las entidades del autogobierno local contra el Estado, un derecho tan frecuentemente afirmado en teoría, no es otra cosa que el “derecho natural” constitutivo de un postulado político. Si el Estado total es democrático, no existe razón alguna para afirmar un contraste teórico entre la administración estatal y la autonomía local (“autogobierno”). La autonomía local es sólo una forma específica de la administración del Estado.

19. Descentralización por “Provincias”

El grado de descentralización realizado por entidades locales autónomas puede ser incrementado de tal modo que la descentralización se extienda no únicamente a las normas individuales, sino también, principalmente, a las normas generales. Esto, se conecta normalmente con una esfera espacial de validez, relativamente más amplia, de las normas locales; representa el tipo de descentralización por “provincias” (Länder), que existió en la monarquía austriaca antes del desmembramiento de ese Estado. En este caso, la legislación y la ejecución son distribuidas entre los órganos centrales y locales. “Provincias” (Länder) es un término aplicado a las comunidades parciales que están representadas por los órganos legislativo y ejecutivo locales, y constituidas por los órdenes descentralizados parciales

que consisten de normas generales e individuales. Es difícil distinguirlas de las entidades autónomas mayores, particularmente de las así llamadas provincias autónomas; en especial si estas últimas tienen un grado limitado de poder para crear normas generales ("estatutos provinciales" autónomos), y si el órgano legislativo y quizás también el ejecutivo de las provincias (Länder) tienen un carácter democrático (en tanto funcionarios elegidos). En este caso, la diferencia radica exclusivamente en la mayor extensión del poder legislativo.

20. La Descentralización en el Estado Federal

Solo un paso relativamente pequeño separa a este último tipo de lo que se conoce como "Estado-miembro" de la unión federal. E inclusive este paso consiste simplemente de un acrecentamiento del grado de descentralización. Si se ha concluido que la descentralización no se refiere únicamente a las normas generales e individuales, ello quiere decir que no sólo la legislación y la ejecución son distribuidas entre una autoridad central y las diversas autoridades locales, sino que los órganos legislativos locales están facultados también para crear o reformar la constitución de su territorio. Este poder puede ser otorgado parcial o totalmente, es decir, estar garantizado dentro de la estructura normativa de la constitución central a favor de las constituciones locales. Esto se describiría más o menos como una autonomía constitucional trascendente de las comunidades parciales. Es posible también, al menos hasta cierto grado, en las así llamadas Länder (como fue el caso en la

monarquía austriaca).

A efecto de que los miembros puedan ser designados como "Estados", es necesario además que ellos participen en el proceso central legislativo y aun en el proceso ejecutivo. Técnicamente, este incremento de la descentralización se realiza constituyendo el órgano de la legislación central en dos entidades. Una entidad es elegida por la nación total en calidad de cámara nacional o "cámara de representantes" —un órgano que está centralizado también en el sentido dinámico—. La otra entidad está compuesta de miembros elegidos o nombrados por los parlamentos locales o por los gobiernos locales— una "cámara de Estados" o "senado" —y, consecuentemente, un órgano centralizado en el sentido estático, un órgano descentralizado en el sentido dinámico—. La segunda cámara puede participar también en el poder ejecutivo central. En dicho Estado federal a cada Estado-miembro, al través de la "cámara de Estados", se le concede normalmente la misma influencia en la formación de la voluntad central del Estado: a cada Estado-miembro, prescindiendo de su tamaño, se le otorga el mismo número de votos o representantes en esta cámara. Las excepciones a esta regla son posibles. Lo mismo sucede en cuanto a la relación entre las dos cámaras. En un Estado federal normal éstas tienen iguales poderes, si bien la "cámara nacional" puede gozar de un privilegio sobre la otra, en cuanto sus resoluciones legislativas tienen abierto un veto suspensivo a las decisiones tomadas por la otra cámara.

Sólo si la esencia del así llamado Estado

federal es conceptuada como un grado particular y forma específica de la descentralización, es posible reconocer en una constitución positiva concreta, por su mero contenido, a un Estado federal. Consecuentemente, la forma de su creación se torna irrelevante: un Estado federal llega a existir gracias a un tratado internacional (que comprende a la constitución federal) concluido entre "Estados soberanos", es decir, Estados subordinados sólo al orden jurídico internacional; o por un acto legal de un Estado unitario en el proceso de su transformación a un Estado federal. Asimismo, el problema de la soberanía, la cuestión de si los Estados-miembros o la unión (esto es, los órdenes locales o el orden central) son soberanos —o ambos a la vez—, es un ficcioso problema que ha creado obstáculos del todo superfluos en la vieja doctrina.

21. Estado Federal y Confederación de Estados Entendidos como Grados Diferentes de Descentralización

Si el Estado federal es conceptuado como un tipo de descentralización no existe diferencia, en principio, entre el Estado federal y la confederación de Estados. Aquí, nuevamente encontramos solo una diferencia de grado, aunque en la última forma apreciamos un mayor grado de descentralización. Al igual que el Estado federal, la confederación de Estados presenta una distribución de poder legislativo y ejecutivo entre autoridades central y locales. En el Estado federal los poderes

más importantes son conferidos al poder central, o al menos existe un cierto equilibrio entre los poderes de las autoridades central y locales; los asuntos del exterior, en particular, son ordinariamente una función exclusiva de la unión, esto es, del orden central. En la confederación de Estados, por otra parte, el sometimiento a la jurisdicción del orden central es excepcional, tanto en extensión como en importancia. En principio, los Estados miembros demandan jurisdicción, aunque ciertas materias puedan ser asignadas a la confederación, aun exclusivamente, como es usual en el caso de asuntos extranjeros. Sin embargo, los Estados miembros pueden también retener cierto poder concurrente sobre los asuntos extranjeros. Además, la legislación central es confiada a un órgano cuyo establecimiento no está fundado directamente en la elección popular, sino constituido por delegados nombrados por los Estados confederados. Todos los miembros están, por lo menos en principio, igualmente representados. Las resoluciones sobre ciertos asuntos importantes, particularmente las enmiendas constitucionales, requieren unanimidad; pero para otras materias, la mayoría de votos es suficiente. Es particularmente significativo que las normas creadas por el órgano central sólo tengan validez indirecta para ciertas materias, porque los estatutos de la confederación deben ser promulgados por los Estados individuales antes de llegar a ser obligatorios para los individuos cuya conducta han de regular.

Por lo que se refiere a las normas centrales, el proceso legislativo está, por consiguiente, sólo parcialmente centralizado; siendo bastan-

te significativo que el acto de promulgación que las hace obligatorias para los ciudadanos esté bajo jurisdicción local. En comparación con la organización del Estado federal, la organización del poder ejecutivo está poco desarrollada en la confederación de Estados. Aunque el Estado federal no sólo tiene un órgano legislativo sino también un ejecutivo, casi siempre un "jefe de Estado", como en el Estado unitario, el órgano legislativo central de la confederación de Estados —ya sea directamente o a través de un comité— también se hace cargo de las funciones ejecutivas que vienen a quedar así bajo la jurisdicción central. En principio, los actos ejecutivos tienen, asimismo, validez indirecta; pero las excepciones son más frecuentes aquí que en el dominio de la legislación. Podemos poner como ejemplo los actos ejecutivos relativos a los asuntos militares sobre los cuales los Estados individuales conservan autoridad. En la confederación típica cada Estado, en caso de guerra, proporciona un determinado contingente militar; si bien todos los contingentes están bajo las órdenes de un comandante en jefe de la confederación, elegido por el órgano central o directamente designado por la constitución de la confederación. Los gastos de la confederación son cubiertos por las llamadas "contribuciones inmatriculares" de los Estados miembros. El Estado federal normalmente tiene el poder de crear y poner en ejecución leyes impositivas que son directamente obligatorias para los sujetos. En caso de que un Estado miembro no cumpla con los deberes impuestos por la constitución confederada, la confederación puede recurrir a la ejecución federal (un acto militar coercitivo

de naturaleza bélica) en contra del Estado que viola sus obligaciones. En el Estado federal la responsabilidad colectiva por los resultados puede ser reemplazada por la responsabilidad individual a causa de un ilícito de aquel órgano estatal, al cual la constitución federal atribuye el cumplimiento del deber del Estado miembro incorporado. En este caso, el establecimiento de la falta y la toma de una decisión corresponderá hacerlo a una corte objetiva.

22. Las Uniones

Las asociaciones de Estados conocidas como "uniones" tienen un grado todavía menor de centralización. Sólo las normas individuales, no así las normas generales, sólo los actos ejecutivos, no así los actos legislativos, pueden establecerse y ser válidos para la unión total. Hablamos de "uniones" especialmente en el caso de los Estados monárquicos unidos por el hecho de tener el mismo monarca. Si estos Estados son monarquías constitucionales en las cuales los actos del monarca requieren el refrendo de un ministro responsable, deberá haber ministros comunes para los asuntos relativos a los actos ejecutivos que son posibles y válidos para la unión de Estados; estos son, normalmente, los asuntos extranjeros y la guerra: un ministro común del exterior, un ministro común de guerra. O estos actos deberán ser realizados por el monarca común con el refrendo de los ministros autorizados de ambos Estados de la unión. Si los asuntos extranjeros y la guerra son por completo comunes en lo que se refiere a los actos ejecutivos, se desprende que los otros órganos de

estos departamentos de administración son también comunes: una representación diplomática común en el extranjero, un ejército común. Pero aparte del ejército común puede haber un ejército independiente de cada uno de los Estados de la unión. Los actos ejecutivos comunes son tomados sobre la base de los estatutos de los Estados miembros de la unión, que no son comunes, pero idénticos en su contenido. En la medida en que deben procurarse arreglos a fin de lograr esta identidad de contenidos, los comités parlamentarios están en condiciones de convenir o intercambiar mutuamente sus resoluciones a discreción, éstos serían los comienzos de una organización que propiciaría a la unión aproximarse a una confederación de Estados o inclusive a un Estado federal. En este caso, hablamos de una "unión real". Si existe solamente un monarca común pero ninguna posibilidad de acción ejecutiva con validez común para los dos Estados de la unión, hablamos entonces de una "unión personal"; así, por ejemplo, ningún tratado común válido para ambos Estados de la unión podrá ser concluído con terceros Estados; pero para lograr ésto, el monarca tiene que concluir un tratado para cada uno de los Estados cuyo monarca común es él. En este caso, la unión está basada en el hecho de que sólo el titular de la función-órgano en concepto de "jefe del Estado" es común, no así la función y, por consiguiente, tampoco el órgano.

Una unión de Estados, en el sentido más amplio del término, está finalmente constituida por cada tratado internacional mediante el cual dos o más Estados se comprometen a

observar recíprocamente cierta conducta con respecto a cierto fin. El grado de su centralización es decisivo para la clasificación de tales uniones: sea o no que el tratado que constituye la unión autorice la creación de normas generales o individuales con validez para todo el territorio de la unión de Estados. Debido a la amplitud e importancia de las materias para las cuales dicha creación de normas es posible, pueden suscitarse otras formas de organización que más o menos se asemejen a los llamados Estados compuestos, en un sentido más restringido del término, tales como el Estado federal, la confederación de Estados y la unión real o personal.

23. La Comunidad Internacional

La comunidad internacional es, también, una unión de Estados. Las normas consuetudinarias del llamado derecho internacional general son las normas generales válidas para todo el territorio de la comunidad internacional. Su constitución, de acuerdo a la cual se pueden crear nuevas normas generales mediante un acto consciente, se expresa en la regla: *pacta sunt servanda*. Esto significa que las normas generales para el territorio de dos o más, o inclusive todos los Estados, pueden ser creadas sobre la base de la unanimidad de un órgano constituido por representantes de los Estados para cuyo territorio será válida la norma propuesta. La constitución del derecho internacional deja la determinación de sus representantes a las constituciones de los Estados individuales. Al concluir un tratado internacional concreto, los órganos de estos Estados (jefes de Estado, ministros del exterior, parla-

mentos) juntos forman el órgano de la comunidad internacional; órgano que crea el derecho internacional particular, o, si todos los Estados concluyen el tratado, el derecho internacional general. El representante de cada parte contratante es un órgano parcial del órgano total creador de la norma-tratado. La comunidad internacional es, por consiguiente, típica de un orden jurídico parcialmente descentralizado. Las comunidades parciales más técnicamente organizadas pueden ser creadas por tratado dentro de la comunidad internacional —comunidades parciales que, por así decirlo, están entre la comunidad internacional y los órdenes jurídicos de los Estados soberanos individuales—.

24. Centralización y Descentralización como *Principium Individuationis*

La idea de la centralización y la descentraliza-

ción es, por lo tanto, el principio fundamental estructural en las diferentes comunidades de derecho: el propio *principium individuationis* que constituye la variedad de las creaciones jurídicas en contraste con la idea de unidad, *el principium unitatis*, la norma básica. Es la ley de acuerdo a la cual todas las creaciones jurídicas pueden ser ordenadas proyectando una línea continua de formaciones que pasan gradualmente de una a otra. Esta línea continua se inicia con la comunidad contractual del derecho privado, prosigue y conduce a la asociación, la municipalidad, la provincia, el Estado miembro, el Estado federal, el Estado unitario, las uniones de Estados, las comunidades convencionales del derecho internacional, y culmina en la comunidad internacional universal.

REFERENCIA

¹Cf., en estudio, "Reine Rechtslehre" (Viena, 1934), con bibliografía detallada. En inglés, ver KELSEN, "The Pure Theory of Law", *The Law Quarterly Review*, 1934-35, p. 474 f., y p. 517 f.; KUNZ "The Vienna School and International Law", New York University, *Law Quarterly Review*, 1934, p. 1 f.; LAUTERPACHT, "Kelsen's Pure Theory of Law", in *Modern Theories of Law* (Oxford, 1933), VOEGELIN, "Kelsen's Pure Theory of Law", *Political Science Quarterly*, 1927, p. 268 f.; WILSON, "The Basis of Kelsen's Theory of Law", *Politics*, 1934, p. 54 f.