¿Cómo divide la Constitución de la República de China de 1947 las competencias entre el gobierno central, las provincias y los condados?

Descargas: PDF · DOCX

El 25 de diciembre de 1946, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la Constitución de la República de China; fue promulgada el día de Año Nuevo de 1947 y entró en vigor el 25 de diciembre del mismo año. Es la primera constitución nacional de China que entró formalmente en vigor. En la relación entre el centro y las localidades, no eligió el centralismo ni tampoco el federalismo, sino un camino intermedio: el «sistema de distribución equitativa del poder» (均权制度) defendido por Sun Yat-sen.

¿Qué significa la distribución equitativa? En pocas palabras: la división de competencias entre el centro y las localidades no se decide según quién sea más fuerte o más débil, sino que la establece expresamente el texto de la Constitución. El capítulo X de la Constitución (competencias del centro y de las localidades) y el capítulo XI (sistema local), en más de veinte artículos, escriben con toda claridad qué gestiona cada uno: el centro, la provincia y el condado. Es la primera vez en la historia constitucional de China que una ley fundamental responde a la pregunta de «¿quién gestiona qué?».

I. La idea de la distribución equitativa: un tercer camino entre el centralismo y el federalismo

La idea de la distribución equitativa de Sun Yat-sen se dirige contra dos extremos: uno es el centralismo, en el que todo el poder pertenece al centro y las localidades son meros órganos de ejecución; el otro es el federalismo, en el que las localidades son unidades soberanas y el poder del centro deriva de una cesión por parte de las localidades. El sistema de distribución equitativa sostiene que las competencias tanto del centro como de las localidades derivan directamente de la Constitución, tienen igual rango y no están subordinadas entre sí; en palabras de Sun Yat-sen, se trata de dividir las competencias del centro y de las localidades para «alcanzar el propósito de la distribución equitativa». Esta idea fue incorporada más tarde a la arquitectura general de la Constitución de los Cinco Poderes, y se convirtió en uno de los rasgos importantes que distinguen a la Constitución de la República de China de una constitución ordinaria de separación de tres poderes.

El artículo 111 de la Constitución es el interruptor principal del principio de la distribución equitativa: salvo los asuntos enumerados por la Constitución, para todos los asuntos no enumerados rige que «lo que por su naturaleza es uniforme para todo el país pertenece al centro; lo que por su naturaleza es uniforme para toda una provincia pertenece a la provincia; lo que por su naturaleza concierne a un condado pertenece al condado»; cuando surge una controversia, la resuelve el Yuan Legislativo. Esto significa que el árbitro final en la división de competencias es el órgano de la voluntad popular, no una orden administrativa.

II. Qué gestiona el centro: los artículos 107 y 108

El artículo 107 enumera los asuntos «legislados y ejecutados por el centro», trece en total: relaciones exteriores, defensa nacional, la ley de nacionalidad y las leyes penales, civiles y comerciales, el sistema judicial, la aviación, las carreteras nacionales y los correos y las telecomunicaciones, las finanzas centrales y los impuestos nacionales, la división del sistema tributario, las empresas estatales, el sistema

monetario, los pesos y medidas, la política de comercio internacional, las finanzas y la economía exteriores, etc. Son asuntos típicos de «naturaleza uniforme para todo el país», en los que las localidades no tienen derecho a intervenir.

El artículo 108 enumera los asuntos «legislados por el centro» y que pueden delegarse a las localidades para su ejecución, veinte en total, entre ellos las reglas generales para la autonomía de provincias y condados, la división administrativa, el sistema educativo, el sistema de bancos y bolsas, el sistema policial, la salud pública, la ley de tierras, la ley laboral, etc. El centro fija las reglas y las localidades pueden ejecutarlas; la provincia, siempre que no contravenga las leyes nacionales, puede además dictar reglamentos específicos. Es un modelo de reparto del trabajo según el esquema «el centro legisla, las localidades ejecutan».

III. Qué gestionan la provincia y el condado: los artículos 109 y 110

El artículo 109 enumera los asuntos «legislados y ejecutados por la provincia», o delegados al condado para su ejecución, doce en total: la educación, la salud, la industria y el transporte de la provincia, el patrimonio de la provincia, la administración municipal de la provincia, las empresas públicas de la provincia, la agricultura, la silvicultura, las obras hidráulicas, la pesca y la ganadería de la provincia, las finanzas y los impuestos de la provincia, la deuda de la provincia, los bancos de la provincia, la aplicación de la administración policial de la provincia, los asuntos benéficos y de bienestar público de la provincia, etc. Vale la pena señalar que, cuando los fondos son insuficientes, «por decisión del Yuan Legislativo, el tesoro nacional concederá un subsidio»: la Constitución previó las dificultades financieras de las localidades y ofreció una vía institucional de solución.

El artículo 110 enumera los asuntos «legislados y ejecutados por el condado», once en total: la educación, la salud, la industria y el transporte del condado, el patrimonio del condado, las empresas públicas del condado, las finanzas y los impuestos del condado, la deuda del condado, la aplicación de la protección policial del condado, etc. El condado es la unidad de autonomía más básica garantizada por la Constitución. Además, el capítulo XI (artículos 112 a 128) regula con mayor detalle el sistema de autonomía local en los dos niveles de provincia y condado: la provincia y el condado cuentan cada uno con un órgano representativo y un órgano administrativo, cada nivel con base electiva.

IV. La distribución escrita en el papel: la brecha entre el diseño y la realidad

El diseño del sistema de distribución equitativa es preciso, pero su destino es trágico. Cuando la Constitución entró en vigor el 25 de diciembre de 1947, la guerra civil entre nacionalistas y comunistas estaba en pleno apogeo; en 1948 se aprobaron las «Disposiciones Provisionales durante el Período de Movilización para la Supresión de la Rebelión Comunista», y una gran cantidad de artículos de la Constitución sobre la distribución de competencias entre el centro y las localidades quedaron congelados. Después de que el gobierno de la República de China se trasladara a Taiwán, el país permaneció largo tiempo bajo la ley marcial y el sistema de movilización para la supresión de la rebelión, y la autonomía de provincias y condados nunca pudo aplicarse conforme a la Constitución: la provincia de Taiwán fue gobernada durante largo tiempo por un presidente provincial designado por el centro, y solo después de la década de 1990 la autonomía local se restauró gradualmente.

Pero el valor de este diseño no ha desaparecido. En primer lugar, es el único texto constitucional chino que establece la descentralización en forma de ley fundamental; cualquier reconstrucción constitucional futura no necesitará diseñar desde cero la relación entre el centro y las localidades: los artículos de distribución equitativa, con ligeras adiciones y revisiones, pueden aplicarse, y ese es precisamente el legado institucional que los constituyentes dejaron a la posteridad. En segundo lugar, su lógica de distribución equitativa —la división de competencias fijada expresamente por la Constitución, las controversias decididas por el órgano de la voluntad popular— es exactamente el marco acabado que hoy,

al debatir la futura gobernanza local del continente (véanse las preguntas 31 a 35 de esta serie), puede citarse directamente. La Constitución de 1947 no tuvo oportunidad de aplicarse en el continente chino, pero conservó, para una China «unida y a la vez descentralizada», un plano institucional.

Lectura complementaria

- Índice de las Cuarenta Preguntas sobre la República de China | 《中华民国四十问》索引
- Texto e interpretación de la Constitución de la República de China
- Panorama de las Siete Leyes Modelo (leyes modelo propuestas, no leyes en vigor)
- ¿Por qué la República de China tuvo una constitución pero durante largo tiempo no logró un gobierno constitucional normal?

Referencias

- Índice de las Cuarenta Preguntas sobre la República de China
- Texto e interpretación de la Constitución de la República de China — conclusiones sobre el capítulo X, artículos 107–111, y el capítulo XI, artículos 112–128, citadas en esta pregunta
- Panorama de las Siete Leyes Modelo — las Siete Leyes son leyes modelo propuestas, no leyes en vigor
- Fuentes públicas: Constitución de la República de China, aprobada el 25 de diciembre de 1946, promulgada el 1 de enero de 1947, en vigor desde el 25 de diciembre de 1947; «Disposiciones Provisionales durante el Período de Movilización para la Supresión de la Rebelión Comunista», aprobadas en 1948

Otras versiones lingüísticas: 简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

Traducido del original en chino simplificado (publicado el 31 de octubre de 2026).