

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

Derecho Comparado

Daira Abolins Rojas¹

1. Concepto y justificación. 2. ¿Qué es un Estado Federal? 3. Origen del Federalismo como forma de estado. 4. El ejercicio, organización y estructuras de poder en los Estados Federales. 5. La estructura del Poder Federal. 6. La estructura de los Estados miembros de la Federación. 7. Autonomía de los entes miembros de la Federación. Sistema de distribución de competencias. 8. Mecanismos de coordinación y relaciones en un Estado Federal. 9. Sistema de preeminencia de normas jurídicas y el proceso de formación de las leyes. 10. Mecanismos de control o intervención del Estado Federal sobre los Estados miembros. 11. Sistema de relaciones con las entidades locales. 12. Conclusión

1. Concepto y justificación

Se entiende por Estado «la organización jurídica del pueblo en un territorio determinado, bajo un poder soberano, en virtud de la cual es una personalidad colectiva que se basta a sí misma».² Definiendo así el Estado, entendemos por formas de Estado los mecanismos que adopta un Estado para la organización y relación de los elementos que lo componen, es decir, aquellos mecanismos que se emplean para darle coherencia a la existencia de una población concentrada en un territorio y sujeta a un gobierno.

Existen esencialmente dos formas de Estado: el unitarismo y el federalismo. El unitarismo hace referencia a un Estado Unitario que se caracteriza por ser uno en su estructura de poder, en su elemento humano y en sus límites territoriales. El federalismo por otra parte hace referencia a un Estado Federal, el cual se organiza alrededor de varios centros decisorios políticos, de diversas comunidades territoriales dotadas de autonomía legislativa y de una personalidad jurídica

1 Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Magister en Políticas Públicas.

2 Masci. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Guillermo Cabanellas. p. 567.

diferente de la del poder político central.³ Visto así, el federalismo es el mecanismo político de distribución del poder entre un poder central y los entes que conforman la división político territorial del Estado.

En este orden de ideas, Fernando Badía⁴ señala algunas importantes diferencias entre estas dos formas de estado. De esta forma mientras que en un Estado Federal existe una pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios, pluralidad de titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes; en un estado unitario existe un único ordenamiento constitucional, un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales.

Para algunos el federalismo se equipara en la práctica con la forma de un Estado unitario descentralizado, sin embargo estas dos figuras difieren en elementos básicos, tal como se evidencia a continuación:

FEDERALISMO	ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO
Es un modelo de organización política, y no una mera técnica organizativa, un principio de ordenación pública de la estructura del Estado.	Es sólo una forma de organización para la estructura escalonada de un Estado.
Las colectividades componentes del Estado obtienen de la Constitución sus competencias funcionales	El conjunto de su régimen deriva de la ley y las colectividades locales no tienen poder para introducir modificaciones.
Las competencias funcionales se extienden hasta la función jurisdiccional y constituyente	Sólo cuentan con competencia funcional para decidir, con un cierto grado de libertad, sobre ciertas materias.
Las unidades territoriales son soberanas en las materias que la Constitución reserva a su competencia	La actuación de las unidades territoriales permanece siempre bajo el control del Estado que verifica, estrictamente, la legalidad de su acción.

3 Delfino, María De Los Angeles. *La descentralización en Venezuela*. Parámetros constitucionales y legales. PNUD-COPRE.

4 Badía, Fernando. *Formas de Estado desde la perspectiva del estado regional*, Madrid, 1965.

No obstante la distinción clara entre una y otra forma de estado, es reconocido por la doctrina que ya no existen formas puras de organización del Estado, de modo que no encontramos ningún Estado absolutamente federal, ni absolutamente unitario.

2. ¿Qué es un Estado federal?

Conforme a la teoría constitucional, la federación es una unión basada en el libre convenio y motivada por el servicio del fin común de la autoconservación, mediante la cual se cambia el status político de cada uno de sus miembros en atención al fin común. En tal sentido, un Estado federal puede ser definido como un conjunto de estados autónomos, independientes y soberanos que por una determinada decisión se unen creando a un ente con personalidad jurídica, al cual ceden parte de su soberanía para el ejercicio de ciertas competencias. De este modo los poseedores iniciales de las competencias para ejercer el poder público son los estados miembros de la federación, quienes por la vía de la delegación, como excepción a la regla, transfieren el ejercicio de algunas de estas competencias al poder federal.

Es justamente este elemento de cesión de poderes de los estados miembros al poder federal lo que define la naturaleza jurídica de un Estado Federal, por cuanto se defiende la autonomía de los estados miembros y su manifestación de voluntad de unirse para desarrollar funciones políticas o de fines comunes desde un poder central, garantizando que ésta constituye la forma más eficiente de hacerlo y que obedece a los intereses comunes de los estados miembros.

Señala la doctrina que para la configuración de un Estado federal es preciso que se reúnan una serie de requisitos:⁵

- La división territorial del Estado en varias subunidades con personalidad jurídica y titulares de un poder constituyente originario, y por ende, de una autonomía política;
- Una Constitución como marco jurídico del orden federal;

5 Delfino, María De Los Angeles citando a Klatt, Harmutt.

- Márgenes más o menos amplios de acción política dentro de las respectivas áreas de las subunidades, y entre éstas y el Estado;
- Un sistema de distribución de materias y de competencias funcionales entre los diferentes niveles;
- Coparticipación de los subsistemas en la política del Estado Nacional a través de un órgano institucional a nivel central -una segunda cámara de representación territorial-;
- La existencia de una Corte Suprema como garante del orden federal;
- La homogeneidad federal e igualdad entre los Estados miembros;
- La limitación de la soberanía de las subunidades;
- Una conducta federal basada en relaciones de cooperación y coordinación;
- La rigidez de la Constitución Federal como garantía para la preservación del carácter federal del sistema.

3. Origen del federalismo como forma de Estado

Tradicionalmente al estudiar el Federalismo como concepto político se busca una identificación con el sistema norteamericano. El Estado Federal hace su entrada en la historia con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. El Estado Federal Americano se formó mediante la unión voluntaria de 13 soberanías autónomas, anteriormente vinculadas entre sí por los lazos de la Confederación nacida tras la independencia declarada en 1776.

La Constitución los Estados Unidos de América, como el primer ejemplo del federalismo, establece una asociación de Estados organizada de tal forma que los poderes están divididos entre un gobierno general, que en ciertas materias es independiente del gobierno de los Estados asociados y, por otra parte, el gobierno de los

Estados, que a su vez es independiente del gobierno general en otras cuestiones.

Corwin⁶ en 1952 planteó como características fundamentales del sistema federal norteamericano las siguientes:

1. La unión de Estados autónomos y soberanos que formaron la unión americana, con el ejercicio de un poder originario por parte de los Estados y un poder derivado (por delegación) por parte del gobierno federal.
2. Un sistema constitucional basado en una división de poderes entre la nación y los Estados. Caracterizado el gobierno federal por la existencia de poderes taxativamente enumerados (*Kansas vs. Colorado*), mientras que el gobierno de los Estados tiene poderes residuales o retiene toda la autoridad no delegada al gobierno nacional (*McCulloch vs. Maryland*, 1819).
3. La competencia de cada uno de estos centros de gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y bienes que estén dentro de su territorio.
4. Cada nivel de gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial para cumplir con sus funciones.
5. Supremacía del gobierno nacional, dentro de la esfera asignada, en caso de conflictos con el gobierno de los Estados.

Bajo este esquema, el tema más importante dentro de la historia del estado federal norteamericano ha sido la distribución de poderes entre el gobierno federal y los estados. En tal sentido y no obstante la división de poderes realizada en la constitución con preeminencia del poder de los estados miembros de la federación y que fuera ratificada mediante la declaración expresa de una cláusula residual de poderes a los estados miembros a través de la décima

⁶ Edward S. Corwin. *The Constitution of de United States of America: Analysis and interpretation*. 1.

enmienda de la declaración de los derechos de 1791, el sistema político norteamericano se caracterizó en una primera época histórica por ser centralista, es decir, por concentrar el ejercicio del poder público, especialmente en temas relacionados con pobreza, salud y empleo; y por el desarrollo de una vasta regulación federal que vio su esplendor durante el gobierno del Presidente Richard Nixon.

Todo ello soportado por dos decisiones importantes de la Corte Suprema de Justicia: la primera en 1819 con el caso *McCulloch v. Maryland*, en donde el juez Marshall estableció que los poderes del gobierno nacional no estaban limitados a aquellos expresamente señalados por la constitución y en segundo lugar, la decisión del caso *Gibbons v. Ogden* en 1824, donde se definen ampliamente los poderes del gobierno federal para regular lo concerniente al comercio. Estas dos decisiones representaron una expansión de los poderes atribuidos al gobierno federal y una restricción al poder de los estados miembros. La doctrina atribuye tal desarrollo a la crisis económica que caracterizó aquellos tiempos y que se manifestó en la incapacidad de los estados de ejercer el poder en esas materias.

No es sino hasta 1980, con el mandato del Presidente Reagan, cuando comienza el proceso de limitar el poder del gobierno federal para regular las actuaciones de los gobiernos estatales con el movimiento denominado el nuevo federalismo y que de algún modo sirve de fundamento para la legislaciones emanadas del congreso en los años 90 en las cuales se transfirió autoridad y control sobre las políticas sociales, de educación y economía hacia los estados. Sin embargo, el debate sobre la distribución de poderes entre el gobierno federal y los estados aún no termina.

En todo caso, de manera general el federalismo norteamericano ha sido definido por dos teorías. En primer lugar se encuentra el federalismo dual norteamericano, denominado así por la doctrina clásica como el principio que prevalece en la interpretación judicial de la constitución al momento de definir las competencias para ejercer el poder público. El principio de federalismo dual sostiene que el gobierno federal esta circunscrito a unas funciones, los estados a otras, y cada uno de ellos es soberano en su dominio legal y fue el concepto que prevaleció hasta 1960 cuando una nueva visión apare-

ció presentada por Morton Grodzins.⁷ Grodzins señaló que el sistema federal norteamericano debía ser visto como un sistema caracterizado por la mutua influencia entre los niveles de gobierno y como un instrumento para dividir las decisiones y funciones de gobierno. Para explicar su concepto, Grodzins desarrolló el modelo de la torta marmoleada (*the marble cake model*), que señala que así como los colores se mezclan en una torta marmoleada, las funciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales son mezcladas en el sistema americano federal. Con esta analogía, Grodzins transforma el concepto tradicional de federalismo que él definió como anticuado y representó gráficamente como el modelo de la torta de capas (*the layer cake*) en el cual existen claras distinciones funcionales entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

Aunque el Federalismo nace en los Estados Unidos de Norteamérica, su expansión como forma de organizar otros territorios y diferentes sistemas políticos fue una realidad. Como lo ha afirmado García Pelayo,⁸ el modelo federal, en parte por necesidades reales y en parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a varios Estados Latinoamericanos (México, Argentina, Brasil y Venezuela), a Suiza, a Alemania y varios dominios británicos.

Dentro de estos países se encuentra otro modelo, que podríamos llamar clásico del sistema federal, que está representado por Alemania, y que constituye un ejemplo de federalismo en un sistema parlamentario en oposición al sistema presidencialista norteamericano.

Producto de los profundos cambios históricos que han caracterizado al Estado Alemán, al momento de establecer su forma de Estado, se buscó proteger y mantener la autonomía lograda por los Estados y acentuar la necesidad de trabajar bajo principios de coordinación y unión para alcanzar los fines del Estado, y la mejor forma de lograr estos objetivos fue estableciendo un sistema federal. Al respecto señala Harold Zink⁹ que Alemania representa uno de los intentos más concienzudos de federalismo aplicado de toda la historia política.

7 Grodzins, Morton. *The Federal System*.

8 García Pelayo. *Derecho Constitucional*. p. 215.

9 Harold Zink. *Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno*.

Continúa el autor señalando que las principales características del sistema alemán son la integración estrecha de los departamentos ejecutivo y legislativo en un sistema parlamentario o de gabinete, tanto en el nivel federal como en los estatales y que la autoridad se dividió entre el gobierno central y los Estados, pero a diferencia de los Estados Unidos,¹⁰ para el ejercicio del poder se decidió optar por el sistema de unión de poderes.

4. El ejercicio, organización y estructuras de poder en los Estados federales

Un elemento que caracteriza al sistema federal es la existencia de una estructura de poder dual, es decir, un poder nacional o federal y el poder estatal. Tanto en el nivel federal como en el estatal existen estructuras para el ejercicio del poder que bajo un régimen de organización, enmarcado en la perspectiva clásica de Montesquieu de la separación tripartita de poderes, les permite estar provistos de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial para el ejercicio de las competencias constitucionalmente otorgadas. De este modo, se otorga un grado de independencia a cada nivel, al no tener que depender de otro centro de poder para cumplir las funciones básicas del Estado.¹¹

Un Estado Federal significa, una división del poder político, no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras.¹²

5. La estructura del Poder Federal

La tendencia en los Estados federales bajo sistemas presidencialistas, es a la existencia de un poder ejecutivo con amplio poder de acción, cuyo representante principal es la figura del Presidente. El presidencialismo surge como opuesto al parlamentarismo y como fundamento del equilibrio necesario entre los poderes del Estado; se

10 Quienes optaron por un sistema claro de separación de los poderes.

11 La administrativa, la legislativa y la jurisdiccional representan las tres funciones básicas que todo Estado debe desarrollar.

12 García Pelayo, Manuel. Ob. Cit.

requería que el representante del ejecutivo estuviese sometido a la voluntad popular y tuviera los poderes necesarios para actuar de modo independiente a la voluntad del parlamento, aun cuando se reconociera la existencia del principio de colaboración entre los órganos del poder público; garantizando de este modo la correcta marcha del gobierno y la división del poder, como elemento esencial de todo Estado Federal.

El presidente es elegido por votación popular, bien sea mediante sistemas directos como en el caso venezolano o por sistemas indirectos como el caso norteamericano, su llegada al poder está estrechamente relacionada con las fuerzas políticas que lo acompañan y son electos por períodos que van de 4 a 6 años. Sus poderes dependen del sistema de reparto de competencias que se adopte en el texto constitucional.

En los sistemas federales también conforman el poder ejecutivo los ministros, encargados de materias específicas dentro del ámbito de las funciones del Estado, por ejemplo: economía, salud, educación y seguridad. Además de las funciones individuales que les corresponden, los ministros acompañan al Presidente para la conformación de un gabinete de gobierno, el cual a diferencia de los sistemas parlamentarios, es un órgano que ejerce mayormente funciones de asesoría a la Presidencia y de apoyo en las decisiones, que por la materia y trascendencia, requieren de la responsabilidad solidaria de quienes están en el gobierno o porque las propias normas constitucionales exijan la decisión de un cuerpo colegiado.

Para el ejercicio del poder legislativo, se plantea en el Federalismo clásico la existencia de un órgano legislativo nacional con forma bicameral. Una cámara en la cual están representados en condiciones de igualdad cada uno de los Estados miembros, que se denomina Senado, Cámara de Representación Territorial o Cámara Federal y otra cámara en la cual la representación responde directamente al número de habitantes, denominada Cámara de representantes o Cámara Nacional. Se protegen los principios de equilibrio e igualdad entre los Estados miembros.

La existencia de dos cámaras en el poder legislativo es el elemento que garantiza la igualdad entre los Estados miembros y el

poder federal, por cuanto ambos niveles participan en la toma de las decisiones políticas y jurídicas trascendentales para la federación. Adicionalmente el bicameralismo representa la garantía de equilibrio entre los poderes del Estado, es decir, constituye el contrapeso a los poderes asignados al ejecutivo y al judicial. De este modo, el Senado actúa como el órgano que establece la ecuanimidad en las relaciones ejecutivo-legislativo, y garantiza que la voluntad de los Estados sea considerada en las decisiones importantes.

Como lo señala Brewer Carías¹³ en una Cámara Federal o Senado es, en realidad, que tiene sentido la disposición que declara a los Estados como entidades políticas iguales. Esa igualdad sólo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales. El senado se presenta en la relación de poderes como la Cámara de ponderación y ecuanimidad, tanto por su composición como por el sistema de elección.

Finalmente, dentro de la estructura del poder federal está presente el Poder Judicial, conformado por un tribunal federal con determinadas competencias, según materias y personas, que le corresponde entender de las *litis* entre los Estados miembros, entre éstos y la federación y en los asuntos suscitados por la aplicación del derecho federal. Bajo este tribunal supremo existen otros tribunales federales subordinados o de materias especiales, como por ejemplo, administrativas.

En todo caso, este sistema judicial está encabezado por la Corte o Tribunal Supremo de Justicia, cuya función primordial es la de hacer respetar la cláusula de supremacía, como elemento central de la Constitución y fundamento del sistema federal, al constituirse en el instrumento que hace exigible el texto constitucional, trascendiendo el carácter de simple declaración o manifiesto político. Por lo tanto, ejerciendo el principio de supremacía mediante la actividad judicial, la Corte o Tribunal Supremo de Justicia actúa como juez

13 Brewer Carías, Allan. *La Constitución de 1999*. p. 106; Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I. p. 469.

final del sistema federal. De allí la importancia del carácter imparcial que este órgano debe tener.

La suprema corte en los sistemas federales no constituye un árbitro entre el poder federal y el poder de los Estados, muy por el contrario su existencia se justifica en la medida que su labor se orienta a garantizar el Estado de derecho y la independencia de cada uno de los niveles de gobierno. Así cuando conoce de los conflictos de los Estados lo hace para velar por la uniformidad del derecho y la protección de los principios constitucionales, y no bajo un esquema de jerarquía del poder federal sobre el estatal. Ejerce así su doble rol como jurisdicción constitucional y tribunal de apelación dentro del sistema judicial federal.

En este sentido, De Tocqueville¹⁴ destacó la importancia de los poderes de la Corte Suprema y el alto puesto que le corresponde dentro de las autoridades del Estado, cuando dijo: «...a ellos es a quienes apela el poder ejecutivo para resistir las usurpaciones del Poder Legislativo; la Legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática». De allí, señala Brewer,¹⁵ «que todo el sistema de frenos y contrapesos en la separación de los poderes de los Estados Unidos descansó y aún descansa en la Corte Suprema y en el poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de las leyes».

Otros sistemas como el alemán y el canadiense funcionan como importantes referencias al derecho comparado en cuanto a la estructura del poder federal en sistemas parlamentarios. En el caso Alemán, encontramos un parlamento bicameral,¹⁶ como centro del poder, compuesto en primera instancia por un «*Bundestag*» que representa al pueblo y sobre el cual recae la responsabilidad legislativa principal, y constituye el organismo ante el cual el gabinete tiene

14 Citado por Brewer Carías, *Evolución Histórica del Estado*. p. 240.

15 Brewer Carías, Allan. *Evolución Histórica del Estado*. p. 240.

16 Que tiene su justificación histórica en la importancia que tuvieron las cámaras bajas en la historia política de Alemania.

que rendir cuentas¹⁷ y en segunda instancia un «*Bundesrat*» que está compuesto por representantes de los Estados de la República Federal. A cada Estado se le adjudica un número concreto de escaños, más o menos en proporción con su población y sus miembros son seleccionados por los gobiernos de los Estados a quienes representan y pueden ser llamados por ellos en cualquier momento.¹⁸

Por otra parte, el Poder Ejecutivo es el encargado de la actividad de gobierno y administración del Estado. Generalmente los órganos, a través de los cuales se ejerce son el Presidente y los Secretarios de Estado o Ministros, los cuales se unen bajo la figura del gabinete, que es un ente que rinde cuentas al parlamento. La doctrina Alemana señala que el Gabinete tiene la siguiente estructura:¹⁹

El presidente: Es el símbolo del Estado; firma distintos documentos públicos, toma parte en numerosas solemnidades y recibe a los representantes internacionales. Para ejercer una autoridad más que teórica, el Presidente de la República debe contar con la aprobación por escrito del canciller o de algún ministro que tenga que ver con el caso. El presidente federal es elegido en una convención federal, no por sufragio popular, integrada por miembros del *Bundestag* y por un número igual de personas elegidas por las legislaturas estatales según un sistema de representación proporcional.

El canciller: La posición constitucional del canciller parece ser algo más fuerte que la de un primer ministro o jefe de gobierno ordinario. La Ley Básica dispone que el canciller «debe determinar y asumir la responsabilidad de la política general». El canciller opera en relación directa con el *Bundestag*, el cual puede destituirlo, eligiendo a su sucesor por mayoría absoluta y rogando al presidente que lo declare cesante. De conformidad con la Ley Básica, el canci-

17 Este elemento constituye una diferencia importante entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios bajo la forma de un Estado federal, por cuanto en el primero el gabinete rinde cuentas al Presidente y trabaja en una situación quizás de subordinación hacia este funcionario; mientras que en el segundo caso, por la prevalencia del parlamento, corresponde al gabinete la rendición de cuentas ante esta instancia.

18 Harold Zink. Ob. Cit.

19 Harold Zink. Ob. Cit.

ller «es elegido sin discusión por el *Bundestag*, a propuesta del Presidente Federal». Después de haber recibido el voto mayoritario del *Bundestag*, el canciller es nombrado jefe supremo del ejecutivo por el presidente. Si el *Bundestag* no acepta la propuesta del presidente, puede proceder en un lapso de 14 días, a elegir canciller por una votación superior a la mitad del número de sus miembros. Si no se logra, la persona que recibe el número más alto de votos en el *Bundestag* es declarada elegida. El presidente tiene que nombrar al interesado en un plazo de siete días si ha tenido una votación mayoritaria en el *Bundestag*. De no ser así, el presidente tendrá que nombrarlo o disolver el *Bundestag*.²⁰

Por otra parte, el Gabinete está conformado por los ministros, quienes, junto con el canciller, constituyen «el gobierno federal» de conformidad con lo dispuesto en la Ley Básica, son nombrados y destituidos a propuesta del canciller. En realidad, es él quien selecciona a los ministros, después de negociar con los líderes de los partidos políticos que han formado la coalición. Juntos los Ministros y el canciller conforman al gabinete, el cual es responsable ante el *Bundestag*, sin embargo no está bien definido su cometido. En cuanto al número de ministros y ministerios tal decisión se deja en manos del *Bundestag* o del canciller.

La experiencia del Canadá, varía principalmente en cuanto a la conformación del Ejecutivo. De este modo en el modelo canadiense encontramos en el ámbito nacional a un poder ejecutivo representado por un Gobernador General, quien ejerce mayormente funciones de representación del gobierno, particularmente en ocasiones solemnes, pero no ejerce ningún poder verdadero en cuanto a la administración del Estado. Para ello existen las figuras del Primer Ministro y el Gabinete.

En el caso del Primer Ministro desempeña un papel muy importante, es a él a quien corresponde negociar con el parlamento la conformación del gabinete, para que sus miembros sean posteriormente designados por el Gobernador General. Este gabinete funcio-

20 Resulta interesante destacar que este mecanismo de control del ejecutivo sobre el Parlamento lo recoge la Constitución de 1999 en su artículo 240.

na bajo un sistema de responsabilidad colectiva que responde ante la Cámara de los Comunes.

Como centro del poder encontramos un Parlamento bicameral, conformado por una parte por el Senado y por la otra, la cámara baja, denominada Cámara de los Comunes, en la cual se encuentran representadas todas las provincias en proporción a la población, a diferencia del sistema norteamericano en el cual se plantea una representación geográfica.

En cuanto al poder judicial sólo existe un organismo federal de justicia: La Suprema Corte cuyo funcionamiento se rige por una ley aprobada por el parlamento.

6. La estructura de los Estados miembros de la Federación

Al igual que en el Poder Federal, los Estados miembros de la federación se caracterizan por tener una división tripartita del poder, conformada por una estructura de órganos que ejercen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En primer lugar, el poder ejecutivo está constituido por órganos similares al poder federal, su principal representante es el Gobernador, quien es elegido por elección popular y es a quien corresponde el gobierno y administración de cada Estado; tiene además poderes de veto sobre la legislación estatal. Junto a él se presenta la figura de los secretarios, organizados de acuerdo a materias de importancia para el desarrollo del Estado. Adicionalmente, existen agencias administrativas estatales cuyas funciones están orientadas principalmente a la prestación de los servicios públicos.

En el caso de Alemania el jefe del ejecutivo estatal recibe el nombre de Ministro Presidente, el cual está al frente de un gabinete compuesto por un número de miembros que varía entre 12 y 15 según el Estado de que se trate. Los miembros tienen entre sus funciones ayudar al Ministro Presidente en sus decisiones y supervisar la labor legislativa, ocupan generalmente los puestos de jefes de departamentos administrativos, en lo relativo a fianzas, asuntos económicos, enseñanza y otros por el estilo.

En segundo lugar, hay todo un sistema de tribunales estatales para que los Estados miembros ejerzan el poder judicial. De este modo, cada Estado tiene un sistema establecido por su Constitución y sus leyes propias, organizado bajo una política de descentralización del sistema tribunalicio y de multiplicación de tribunales.

En la cúspide del sistema estatal se encuentran las Cortes de Apelaciones del Estado, compuestas por un número de jueces que oscila entre 5 y 9 miembros, organizados bajo la figura de un presidente y jueces asociados. Asimismo, existen tribunales de apelaciones intermedios (*courts of appeal*) entre los tribunales de competencia general y la Corte de Apelaciones.

Hay tribunales de competencia general, que reciben nombres tales como tribunales superiores, de distrito, de circuito, o cortes de asuntos comunes (*courts of common pleas*); son presididos por un único juez pudiendo existir o no un jurado y por lo general tienen competencias sobre todos los casos civiles o penales que no estén asignados a tribunales o divisiones especiales (como criminal, familia, menores o testamentarias). Además, hay juzgados inferiores que tratan de asuntos menores como policía y tránsito; originalmente y en algunos Estados se le denominaban juzgados de paz.²¹

En tercer lugar, el poder legislativo estatal es ejercido en cada uno de los Estados por cuerpos legislativos que se denominan Legislatura o Asamblea General. Estos adquieren la forma bicameral en la mayoría de los casos, manteniendo la denominación de las Cámaras que se tiene en el nivel federal. Sus miembros varían en un número entre 20 y 400 legisladores, y son elegidos por períodos entre 2 y 4 años. A diferencia de los miembros del poder judicial federal, a nivel estatal sus miembros no se dedican de manera exclusiva a la función legislativa. Al igual que la legislación federal, las leyes estatales están sometidas a la revisión judicial.

La actividad legislativa del órgano se manifiesta a través de la promulgación de normas jurídicas tales como: las Constituciones

21 E. Allan Farnsworth. *Introducción al sistema legal de los Estados Unidos*. p. 57 y ss.

Estadales, Leyes estadales y los reglamentos administrativos estadales. Toda esta actividad normativa está sujeta de algún modo a la legislación federal, y sobre todo al texto Constitucional.

Al nivel de las provincias canadienses se encuentra un sistema completo de administración de justicia encabezado por una Corte Suprema Provincial y un conjunto de tribunales (juzgados de distritos, juzgados de primera instancia y tribunales locales), cuyos representantes son de carácter vitalicio y son nombrados por el gobierno central, a pesar de la importancia que tienen las provincias como miembros de un Estado federal. Por su parte, el ejercicio del gobierno está a cargo de Tenientes Gobernadores, pero al igual que su equivalente en el poder federal no ejerce reales poderes de gobierno. Existe un gabinete presidido por un premier que representa al gobierno provincial, tiene competencias en numerosas áreas y ejerce control sobre la actividad legislativa y el funcionamiento de la administración.

En cuanto al parlamento en las provincias, se diferencia del federal, al ser unicameral; sus miembros son elegidos popularmente y su funcionamiento se rige por la Constitución de cada provincia.

7. Autonomía de los entes miembros de la Federación. Sistema de distribución de competencias

La autonomía de los entes miembros de la Federación consiste en la aptitud de darse sus propias normas de gobierno y administración dentro de los límites fijados por el pacto fundamental.²² Cada Gobierno está limitado en su propia esfera y dentro de la misma es independiente.

Con esta definición se destaca el elemento fundamental que describe la tenue línea que existe entre la autonomía propia de cada Estado miembro de la federación y la autonomía, que también debe tener, el poder federal, que no es más que el contenido de las disposiciones constitucionales. Como bien lo señala Giannini, la autonomía se presenta como «una potestad excepcional que se otorga a

²² Así lo define el Dr. Lares Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*.

ciertos entes públicos no soberanos, que exige que el poder otorgado deba constar en forma expresa por una norma superior del ordenamiento jurídico general (Constitución o Ley Formal).²³

De lo anterior se desprende, la gran responsabilidad que tiene el legislador al crear un Estado federal, por cuanto es a través de las normas que se dictan que se establece el sistema de distribución de competencias, el cual requiere de la delimitación clara del ámbito de actuación de cada uno de los centros de poder. Como la señala García Pelayo las funciones estatales son distribuidas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la federación y los Estados miembros, de modo que su cumplimiento se lleva a cabo por la acción coordinada de los organismos de ambos. Así, pues, para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes.

Continúa este autor señalando que es esencial a toda Constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los estados miembros, lo que significa, por otra parte, una garantía de la existencia política del estado miembro, que se expresa en su propia Constitución.

La distribución territorial del poder público implica la estructuración, en forma descentralizada, de las entidades políticas, las cuales por esencia gozan de autonomía. Esta autonomía, por supuesto, es política (elección de sus autoridades), organizativa (se dictan su Constitución), administrativa (inversión de sus ingresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales) y tributaria (creación de sus tributos); y sus límites deben ser los establecidos por la Constitución.

Para determinar el sistema de distribución de competencias, desde el punto de vista de su contenido, la doctrina introduce los conceptos de materias exclusivas y materias concurrentes. Las primeras son aquellas cuya legislación y ejecución, o simplemente una de estas actividades, pertenecen enteramente a una de las partes, sea la Federación, sean los Estados. Por su parte, las materias concurrentes

23 Citado por Rondón de Sansó, Hildegard.

son aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los estados miembros.²⁴

Siguiendo los criterios formales para el sistema de distribución de competencias en un Estado Federal, Lares Martínez²⁵ señala que el reparto de competencias entre el Poder Nacional y el poder de los Estados es el problema más importante para resolver a la hora de organizar un Estado federal, consciente, como lo señala Linares Quintana que las atribuciones políticas esenciales están distribuidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten, armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio. Los criterios seguidos para el establecimiento del deslinde de competencias han sido los siguientes:

1. Enumeración de todas las materias sobre las que se confiere competencia al Poder Nacional por un lado, y a los gobiernos estatales por el otro. Un ejemplo de este sistema es el caso venezolano, aun cuando es matizado en su rigidez por una cláusula residual.
2. Enumeración de las materias atribuidas al gobierno nacional, y reserva de los poderes remanentes a los gobiernos estatales. Constituye el ejemplo clásico de este sistema el modelo norteamericano.
3. Enumeración de las materias que corresponde al gobierno de los Estados y reserva de las materias no enumeradas al gobierno nacional. Tal es el caso del Canadá.

Ahora bien, al momento de seleccionar uno u otro sistema de reparto de competencias y determinar cuál es el sistema relacionado con la esencia misma del federalismo, es importante tomar en cuenta las ventajas y desventajas en cada uno de los casos señalados.

En primer lugar, la enumeración de todas las materias que corresponden tanto al nivel federal como al estatal constituye una técnica cuya principal ventaja viene dada por la precisión del ámbito

24 Vid. Ob. Cit. García Pelayo, p. 234.

25 Lares Martínez. *Manual de Derecho Administrativo*. p. 560 y ss.

de actuación de los dos niveles de gobierno; de este modo cada ente del Estado federal tiene su esfera propia de competencias constitucionalmente establecidas. Sin embargo, al igual que como sucede en cualquier actividad normativa, mediante un sistema de enumeración taxativo se corren dos grandes riesgos: el primero representado por la posibilidad de dejar por fuera materias que pueden ser importantes para alcanzar los fines del Estado y el segundo, en estrecha relación con el primero, viene dada por la rigidez que se establece al precisar el campo de actuación de cada ente. En todo caso, el derecho no puede ser visto como algo estático, muy por el contrario el proceso de formación de la norma jurídica es un proceso dinámico que exige la adaptación permanente a la sociedad y sus necesidades.

Como ejemplo de este sistema señalamos el caso venezolano, sin embargo es necesario advertir que éste no se ajusta del todo al modelo según el cual se establecen competencias expresas para los dos niveles de gobierno, pues nuestro texto constitucional prevé que los Estados tendrán competencias en todo lo no atribuido al Poder Nacional y municipal, con lo que se consagra también la cláusula de competencias residuales a favor de los Estados, como el sistema que analizaremos a continuación.

En segundo lugar, el sistema que establece competencias expresas al poder federal y competencias residuales a los Estados miembros de la federación, constituye quizás el sistema más cercano a la esencia misma del federalismo, por cuanto son los Estados miembros quienes detentan el poder en todas sus manifestaciones, quienes por un acto de voluntad deciden ceder parte de esos poderes al nivel federal, consagrando en el texto constitucional de manera expresa la competencias que le otorgan a ese nivel de gobierno, limitando de este modo la actuación del poder federal a la voluntad de los Estados miembros.

De modo pues, que la enumeración taxativa se realiza para impedir la expansión excesiva del Poder Nacional; sin embargo, vale destacar que la experiencia de sistemas como el norteamericano y el nuestro en algunos casos demuestran que muy al contrario de ser una ventaja, la enumeración de los poderes federales puede ser tan amplia que limite la existencia de poderes reales al nivel de los Es-

tados miembros. Hecho que se agrava bajo la perspectiva de la doctrina de los poderes implícitos, que de algún modo extiende el ámbito de actuación del poder federal.

En torno a este tema, el constituyente norteamericano buscó limitar el poder del gobierno federal mediante una relación exhaustiva de las facultades indispensables para su efectivo funcionamiento, reservando las competencias restantes a los Estados como entes soberanos e independientes, que por la vía de la delegación cedieron sus poderes a ese gobierno federal.

Este carácter autónomo, propio del federalismo, ha sido reconocido de modo reiterado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica y como muestra de ello encontramos los siguientes casos: En 1976 *National League of Cities vs. Usery* señalaba que «la Constitución contempla, claramente, la existencia separada e independiente de los Estados». En 1868, *Texas vs. White* previó «... la perpetuidad e indisolubilidad de la Unión no implica en absoluto que los Estados dejen de tener una existencia propia e individual, o que pierdan el derecho de autogobierno... bajo este régimen constitucional, a pesar de que los poderes de los Estados resultaron restringidos en cierta forma, todos los poderes no delegados al gobierno federal (ni prohibidos a los Estados) quedan reservados a los Estados».

Para evitar cualquier duda sobre la naturaleza de las competencias del nivel federal señaló la Corte Suprema en 1936 en *EEUU vs. Butler* que los Estados Unidos son un gobierno de poderes delegados... y la 10^{ma} enmienda de la Constitución de Norteamérica así lo ratificó.

No obstante estar taxativamente reconocidas las competencias del poder federal, la doctrina ha reconocido que esa taxatividad no está minuciosamente descrita, por lo tanto el gobierno nacional ostenta también los poderes que sean necesarios para el ejercicio ejecutivo de dichas facultades expresas.²⁶ Siguiendo esta posición y con ocasión del fallo *McCulloch vs. Maryland*, 1819, el Juez John Marshall desarrolló la denominada Doctrina de los poderes implícitos.

26 Willoughby. *Principles of the Constitution Law of USA*.

Señala Bernard Schwarztz que «esta doctrina tuvo gran importancia para el funcionamiento efectivo del nuevo gobierno federal, en virtud de la vaga redacción de las delegaciones contenidas en la Constitución... El funcionamiento eficaz del gobierno federal hubiere resultado muy difícil si se interpretara literalmente el alcance de los poderes delegados y no se extendiera a los poderes que resulten necesarios y adecuados para ejercerlos».

En todo caso, la delimitación de las competencias que le corresponden en la práctica, tanto al poder federal como el poder de los Estados miembros, ha sido, en el sistema norteamericano producto de largos años de discusiones de la doctrina y resultado de la actividad jurisprudencial de los órganos judiciales.

En tercer y último lugar, encontramos un sistema de distribución de competencias fundamentado en el otorgamiento de poderes explícitos a los Estados miembros y poderes residuales al nivel federal. Bajo este sistema quizás se evite la desventaja planteada en el caso anterior, de un acaparamiento del Poder Nacional de un gran número de competencias, por cuanto mediante una extensiva enumeración de los poderes estatales se limitaría su rango de actuación, pero al igual que como lo señaláramos en el primer sistema se podría correr el riesgo de rigidizar el ámbito de actuación de los Estados, y eso estaría en contra de la esencia misma del federalismo. Vale comentar, que en el sistema canadiense, el federalismo surge de la mixtura de dos sistemas de gobiernos: del parlamentarismo propio del *common law* y del presidencialismo norteamericano, por lo que toda su estructura constituye una manifestación especial del federalismo que adquiere consistencia en la visión integral de las características que lo definen.

A título de conclusión el sistema de distribución de competencias que podríamos denominar ideal, por darle algún calificativo, será aquel que reconozca la esencia del sistema federal de unión de Estados soberanos, bajo un esquema de competencias definidas en ambos niveles de gobierno, con mayor libertad, por supuesto, a nivel de los Estados (quizás mediante la cláusula residual) y que limite, por vía del propio texto constitucional la posibilidad de una expansión de los poderes federales, todas desarrolladas en un esquema de cooperación en las relaciones intergubernamentales.

8. Mecanismos de coordinación y relaciones en un Estado federal

El Federalismo, como la organización política de un Estado, hace posible que entes autónomos con necesidades comunes se unan para llevar a cabo las actividades que le permitan satisfacer esas necesidades. Esta unión se fundamenta en relaciones de igualdad entre sus miembros y no en relaciones de *supra* y subordinación como se manifiesta en las clásicas jerarquías. Bajo este esquema de paridad entre miembros es necesario definir los mecanismos de actuación bajo una serie de principios fundamentales para la continuidad y existencia de la unión misma.

De este modo, los principios que caracterizan el sistema de relaciones en un Estado federal son:

- El principio de unidad referido a la unidad territorial como un solo Estado soberano, como sujeto exclusivo de soberanía vinculada con su existencia política en la comunidad internacional. Asimismo, hace referencia a que el Estado Federal se expresa en un solo y único orden jurídico.
- El principio de cooperación entre cada uno de los órganos y los diferentes niveles de poder, mediante una técnica de cooperación que trae consigo la no-subordinación jerárquica; manteniendo y reconociendo la autonomía de cada uno de los entes. Este principio alude a una acción coordinada de los órganos de los diferentes niveles del Estado; consagrado de manera expresa en nuestra Constitución en el artículo 136.
- El principio de solidaridad manifestado en el apoyo técnico, jurídico y económico entre diferentes niveles político territoriales y entre los órganos propios de cada nivel.
- El principio de concurrencia y corresponsabilidad representado por el enfoque de que todos los componentes del Estado Federal deben estar orientados hacia la satisfacción y búsqueda del fin esencial de su existencia que es el bien común.

- El principio de independencia entre el gobierno federal y el gobierno de los Estados. Cada uno de ellos tiene un ámbito de actuación propio sobre el cual no tiene injerencia el otro nivel de gobierno, es un principio asociado a la autonomía que le es característica tanto al nivel federal como a los Estados miembros.

9. Sistema de preeminencia de normas jurídicas y el proceso de formación de las leyes

Dentro de un sistema federal cada individuo está sometido a las normas de los dos niveles de gobierno, por ello resulta importante reconocer e identificar los mecanismos que permitan la coordinación eficaz del texto normativo, a fin de evitar conflictos posteriores.

La coexistencia de dos maquinarias gubernamentales en un mismo espacio territorial plantea la inevitable conflictividad entre las mismas. Si no existen mecanismos de control y medios adecuados para resolver los conflictos se tiende a la quiebra del sistema federal.

La solución que se ha dado es la aplicación de la doctrina de la Supremacía del Gobierno Federal o «supremacía nacional» que postula la idea según la cual los mandatos del gobierno federal prevalecen a menos que sean declarados inconstitucionales. De esta forma, esta doctrina tiene como objetivo impedir que el poder federal quede subordinado a los Estados, evitando que éstos interfieran en el funcionamiento del gobierno central; consagrando de este modo el principio de la unidad que caracteriza a los Estados Federales.

Este sistema de control, a través del principio de supremacía del gobierno federal está relacionado con uno de los pilares de la teoría pura del derecho postulada por Kelsen como lo es la jerarquización de las normas jurídicas que componen el ordenamiento jurídico de un país. Partiendo de la concepción del derecho como un orden total, que va desde los actos individuales hasta los actos de aplicación directa e inmediata de la Constitución (ley), y son justamente éstos últimos los que prevalecen ante un desajuste entre los distintos grados jerárquicos de los mismos y la necesidad de anularlos. Se consagra así el principio de supremacía constitucional, que es protegido,

en el caso venezolano, por un sistema mixto para el control de la constitucionalidad, representado por dos tipos de control de la constitucionalidad: un control concentrado y un control difuso.

El control judicial de la Constitucionalidad en el derecho norteamericano se estableció por primera vez con relación a las leyes federales, en el Caso *Marbury vs. Madison* de 1803, en el cual el principio de la supremacía de la Constitución fue el argumento principal para el ejercicio de tal poder de control judicial de la constitucionalidad de las leyes por parte de la Suprema Corte. Esta fue clara al afirmar que la Constitución como norma escrita tiene un papel preponderante sobre los demás actos que deriven del poder público, especialmente sobre los legislativos, los cuales, en caso de transgredir la normativa constitucional, deberán ser tenidos como inválidos por cualquier juez de la nación y, en consecuencia, desconocidos para el caso concreto en que su aplicación se solicite.

En este sistema se le atribuye a los jueces el poder de declarar la inconstitucionalidad de cualquier disposición legislativa cuya aplicación le sea solicitada y obviarla al momento de emitir su fallo. Lo cual supone no sólo la vigencia del principio de supremacía de la Constitución sino también la garantía de su nulidad absoluta, incluso en juicios en los cuales se dan decisiones meramente declarativas, que tienen efectos únicamente para las partes que intervienen en estos y no un carácter general.

El juez Marshall buscando determinar si de conformidad con la Constitución, la Suprema Corte podía ejercer la autoridad que le había sido conferida por la ley judicial de 1789 (de dictar mandatos [*writs of mandamus*] a los empleados públicos) y considerando que ello no estaba previsto en la Constitución, desarrolló la doctrina de la supremacía de la Constitución basándose en la pregunta de si un acto incompatible con la Constitución podía o no llegar a convertirse en Ley de la Nación. Para dar respuesta a esto siguió un razonamiento lógico argumentando esa supremacía en la idea de un derecho original del pueblo de fijar los principios que han de regir su futuro gobierno, los cuales serían fundamentales y permanentes. Su conclusión fue que la Constitución era la ley suprema y soberana de la Nación, en consecuencia aceptó el postulado según el cual un acto

de la legislatura incompatible con la Constitución es nulo, considerando como la esencia misma del deber judicial, el determinar las normas que rigen el caso, cuando una ley está en oposición a la Constitución.

Como derivación de este principio de supremacía constitucional, surgen los mecanismos para resolver el conflicto entre las normas dictadas por el poder federal y aquellas provenientes del poder legislativo estatal. Al respecto señala García Pelayo que el derecho federal tiene primacía sobre el de los Estados miembros; las normas establecidas por los Estados pierden validez si están en contradicción con las normas jurídicas establecidas por la federación. El Estado Federal se expresa, pues, en un solo orden jurídico, cuya validez descansa en la Constitución Federal.

Sin embargo, esta primacía de la norma federal encuentra límites en los casos en que la materia que regulan no sea de competencia federal y se invada de algún modo la competencia propia de los Estados, con lo cual se fundamentaría la nulidad del texto legislativo federal. Ejemplo de ello fue el caso «*United States vs. López*» en el cual la Corte limitó el uso de la cláusula de comercio por el poder federal en protección de la autonomía estatal para regular la materia.

En todo caso, es a la Corte Suprema a la que le corresponde trazar la línea que separa al poder federal del de los Estados, mediante el ejercicio de un poder de coacción legal. El juez norteamericano ejerce un control de la constitucionalidad incidental (en un caso concreto puede considerarse la inconstitucionalidad de una ley). En Estados Unidos se ha considerado que más que anular es preferible interpretar la norma para ir la adaptando a la realidad («*Living Constitution*»), esto representó un gran logro del constitucionalismo norteamericano. (Sentencia de 1958, caso *Cooper vs Aaron* de la Corte Suprema de Justicia, en el cual la Corte declaró por primera vez que ella misma era la intérprete final y suprema de la Constitución).

En otro orden de ideas, un elemento importante del federalismo es el sistema de formación de leyes. Partiendo de la existencia de un poder legislativo en los dos niveles que conforman el Estado surge la noción de autonomía legislativa, entendida como «la potestad del ente federal para dictar sus propias normas, es decir, las leyes que

regulan las materias de su competencia»,²⁷ y cuyo límite está dado por las normas constitucionales.²⁸

Como elemento esencial del federalismo, tal como lo señaláramos con anterioridad, se encuentra la existencia, en el ámbito federal, de un órgano bicameral en el cual se encuentran representados todos los Estados miembros de la federación. Este órgano es el principal responsable del proceso de formación de leyes y dentro de su propia estructura se pone de manifiesto el principio de cooperación entre los diferentes niveles de poder por la existencia de una acción coordinada entre Estados y poder federal en la elaboración del régimen jurídico que ordenará las actuaciones de la federación.

27 Ayala Corao. Ob. Cit. p. 87.

28 En el caso alemán señala Harold Zink que la Ley Básica dispone: «Las leyes federales deben ser aprobadas por el Bundestag. Después de su adopción, tienen que someterse sin ninguna demora al Bundesrat». El Canciller y sus colegas de gabinete tienen que dar cuenta de sus actividades al Bundestag, que tiene la iniciativa en cuestiones legislativas, mientras el Bundesrat las confirma o las veta. Los proyectos gubernamentales de ley son primero sometidos a la consideración del Bundesrat para explorar su opinión, y luego pasan al Bundestag, quien debe aprobarlos, para luego volver al Bundesrat para estudiarla con carácter definitivo.

En la sumisión preliminar, el Bundesrat manifiesta al Bundestag su opinión general respecto a la propuesta en cuestión. Esto puede influir en la decisión del Bundestag, pero cuando la cámara inferior insiste en algo que no acepta el Bundesrat, éste puede ejercer su veto. En algunos campos, la Ley Básica dispone que este veto se considere absoluto; pero, cuando se trata de una legislación ordinaria, el veto está condicionado. Antes de ejercerlo, el Bundesrat tiene derecho a presentar sus objeciones a un Comité Conjunto de Conferencia, formado por representantes de los dos organismos. Si este comité propone un cambio en el proyecto de ley discutido, el Bundestag tiene que volverlo a estudiar. Si el Bundesrat ejerce el veto por una votación mayoritaria, el Bundestag puede rechazar el veto por otra votación ordinaria mayoritaria. Si el veto se ha impuesto por dos terceras partes de los votos del Bundesrat, el Bundestag tiene que obtener también una votación de dos tercios para rechazarlo.

Hay algunos campos en que no se necesita la aprobación del Bundesrat, aunque hay cierta divergencia de opiniones en cuanto a la extensión de estos campos. En general, el Bundesrat defiende celosamente sus prerrogativas y toma sus responsabilidades muy en serio. El hecho de estar integrado el Bundesrat por altos funcionarios experimentados de los gobiernos estatales indican que estudian las leyes a la luz de su aspecto práctico, sobre todo cuando puede correr peligro la autoridad de los estados».

Adicionalmente, se considera que una de las características relevantes en un Estado federal es la necesaria participación de las entidades federales en los procedimientos formales de enmienda o reforma constitucional. En efecto, si la Constitución es producto del pacto federal, sus miembros deben retener la facultad de pronunciarse con relación a sus modificaciones.²⁹ Ello encuentra su fundamento en el respeto al principio de corresponsabilidad, manifestado, entre otros aspectos, en el proceso de formación de las leyes.

Estos dos últimos aspectos son identificados por García Pelayo como los elementos que permiten hablar de relaciones de inordinación, es decir, la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, a través de la Cámara de los Representantes de los Estados, y la participación en la reforma constitucional, a través de la iniciativa de la Cámara Federal o por la ratificación por los Estados de las reformas propuestas.

10. Mecanismos de control o intervención del Estado federal sobre los Estados miembros

Es condición necesaria para la existencia de un Estado Federal que el cuerpo normativo que lo regula le otorgue poderes de intervención sobre los Estados miembros con el objeto de preservar el orden constitucional, o como la plantea García Pelayo, con el fin de mantener, asegurar y garantizar su propia existencia. Sin embargo, el ejercicio de este poder de intervención debe estar limitado por el respeto hacia la autonomía de los Estados miembros y por la necesaria actuación bajo los principios de cooperación e independencia entre el gobierno federal y el gobierno de los Estados.

La justificación clásica de la existencia de mecanismos de intervención y control sobre la actuación de los Estados miembros es la intervención por razones de orden público, seguridad y defensa. Así cuando la actuación de los Estados miembros resulta insuficiente para garantizar la integridad de los ciudadanos, bajo un Estado de derecho, y la protección del orden público, entonces el poder federal debe necesariamente intervenir para recuperar el Estado de norma-

29 Ayala Corao, Carlos. Ob. Cit. p. 92.

lidad. Así lo ratifica Ana Elvira Araujo³⁰ cuando señala que la federación o poder central tiene la potestad de reprimir insurrecciones y restaurar el orden público, bajo el principio de coordinación manifestado en la supremacía del Poder Federal en algunas materias.

Como bien lo señala García Pelayo³¹ el Poder Federal tiene tanto el derecho a ejecutar por sí mismo los acuerdos confederales que por su fondo y forma obliguen a los Estados participantes, como el derecho a la intervención federal, cuando en el orden interno de cada Estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la federación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros.

Bajo estas premisas, resulta claro que el gobierno federal, en las materias de su competencia, ha sido investido de autoridad sobre los Estados miembros y también sobre sus propios ciudadanos. El gobierno federal no depende del gobierno de los Estados para cumplir sus funciones, sus mandatos recaen directamente sobre las personas y propiedades que se encuentren en el territorio de la unión, y deben ser cumplidos de igual forma como se obedecen las leyes de los Estados.

Asimismo, conforme al principio de supremacía del poder federal, el juez Marshall señaló que «Los Estados no pueden retardar, impedir, gravar o controlar de ninguna manera la actuación y aplicación de las leyes constitucionales del Congreso para llevar a cabo los poderes atribuidos al Gobierno Federal». Este principio de supremacía implica también que los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de los Estados deben respetar las leyes nacionales en ejercicio de las potestades constitucionales (*Gibbons vs. Oyden*, 1824).

Otro mecanismo de control del nivel federal sobre los niveles locales, se manifiesta en el rechazo que pueden realizar las autoridades nacionales de las propuestas legislativas por parte de los Estados o provincias; sin embargo, encontramos casos como el de Canadá en el que tal inherencia se evita en respeto por la autonomía legislativa

30 Ana Elvira Araujo. *Descentralización Política y Servicios Públicos*. p. 23.

31 García Pelayo. *Ob. Cit.* p. 214.

estadal. En todo caso tal control esta sujeto a los propios límites constitucionales.

En último lugar, es característico de los sistemas federales, aun cuando no ha sido ejercido de igual modo por los Estados que han adoptado esta forma, llevar a cabo un control por parte del poder federal sobre el poder estatal, a través del sistema de revisión judicial, llevado a cabo principalmente por los supremos tribunales.

11. Sistema de relaciones con las entidades locales

Si bien es cierto que una de las características del federalismo es la división dual del poder, no lo es menos que en la mayoría de los Estados Federales existe un conjunto de figuras cercanas al ciudadano, que de algún modo ejercen actividades, básicamente de prestación de servicios públicos y que son englobadas bajo la denominación de gobiernos locales. En algunos casos son producto del propio texto constitucional, mientras que en otros casos provienen de leyes, básicamente estatales.

El federalismo asume que pueden coexistir en una Nación o Estado, diferentes niveles de gobierno, incluyendo el nivel local, aunque cada nivel de mayor o menor autonomía, tiene competencias para formular y ejecutar las políticas públicas. Este aspecto es absoluto, independientemente que las diferentes unidades locales hayan sido creadas por el sistema federal o hayan existido por sí mismas.³²

Entre los gobiernos locales encontramos figuras como los Municipios, los condados y los distritos; cada una de ellas varía tanto en su concepción como en sus poderes. A pesar que la numeración de ellas no es extensa, el principal problema que se presenta en el estudio de las entidades locales en los Estados Federales es que las características particulares de las unidades de gobierno local son muy diversas, no sólo en países diferentes, sino dentro de un mismo territorio.

³² Escarrá, Carlos. *Las Entidades Federales*. p. 13.

Adicionalmente, se ha considerado que lo concerniente a estos gobiernos locales sólo corresponde al nivel estatal, por cuanto es éste el que tiene el poder, en la mayoría de los casos, de crearlos, organizarlos y por supuesto regularlos. Sin embargo, bajo la visión integral de un Estado, entendido éste como todos los entes político territoriales o niveles de gobierno que lo conforman, para alcanzar los fines de satisfacción del ciudadano y el logro del bienestar público, se necesita reconocer la importancia de estos gobiernos locales y definir, a su vez, reglas de juego claras que permitan establecer un modelo de relaciones intergubernamentales.³³

Muestra de lo anterior fue la posición sostenida por la teoría tradicional del federalismo norteamericano, durante los primeros años del siglo XX, de considerar que el gobierno federal no tenía ninguna relación directa con los gobiernos locales, por cuanto dichas relaciones debían limitarse a los Estados, quienes tienen la facultad de crearlos y organizarlos. Sin embargo, a partir de 1924 algunos autores como William Anderson reconocen la importancia de la existencia de relaciones federal-locales para el progreso de las instituciones, de este modo nacen relaciones orientadas hacia la colaboración en la prestación de servicios en las ciudades, básicamente vivienda y desarrollo urbano. Sin embargo, es en 1932 cuando se dio el cambio político que estableció la verdadera existencia de relaciones directas con los gobiernos locales al establecerse un amplio plan para combatir la depresión económica que definió un nuevo rol del gobierno federal con los gobiernos locales. Los gobiernos locales, comenzaron a emerger como socios de un sistema de federalismo cooperativo.³⁴

En el ámbito de estas nuevas relaciones se han desarrollado un gran número de programas federales en áreas tales como: defensa

33 Señala Carlos Escarrá que cuando dentro de la estructura del Estado venezolano nos planteamos la problemática de los entes locales, lo hacemos con la finalidad de buscar un equilibrio en el poder, un acercamiento racional y justo entre el ciudadano y los órganos del Estado. Ese acercamiento será posible en la medida en que los Estados, sus Constituciones, sus poderes y órganos reflejen nítidamente la realidad de cada uno de ellos y así el ciudadano se sienta más que obligado por una norma de derecho positivo, se sienta, sí, responsabilizado en su condición de integrante de una comunidad geofísica definida.

34 George S. Blair. p. 92.

civil, vivienda, renovación urbana, asistencia para la planificación, construcción de hospitales y de obras públicas para el tratamiento de aguas servidas, programas escolares, control del cáncer, etc. Para desarrollar esta serie de programas se han creado órganos federales como la Agencia Financiera de Casas y Viviendas, y la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales, entre otros.

La extensa participación del gobierno federal se justifica básicamente por razones de índole financiera, representando un apoyo económico que trae como consecuencia que se experimente una cierta pérdida de la autonomía municipal, al tener que cumplir una serie de requisitos federales de equiparación de fondos y otras condiciones, pero la cual están dispuestos a aceptar como única posibilidad de cumplir sus cometidos de satisfacción de la ciudadanía.

Así dentro de un sistema de federalismo cooperativo, el mejor sistema de relaciones intergubernamentales está sustentado en una estrategia de cooperación, que reconoce en primer lugar la autonomía de los entes en relación. Este principio de cooperación sustentado en la coordinación, sustituye a los principios de jerarquía y tutela como instrumentos de vertebración del Estado.

De modo que la cooperación requiere de una coordinación voluntaria de los actores del proceso pues se hace referencia a las actuaciones de entidades territoriales orientadas a facilitar el ejercicio de competencias determinadas de otras entidades o a la realización de acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para el logro de fines e intereses comunes.

Entre las formas de manifestarse este principio de cooperación encontramos las siguientes:³⁵

- Intercambio de información horizontal y vertical.
- Asistencia técnica y/o jurídica.
- Colaboración de un nivel territorial a otro en la formulación de decisiones, lo que se denomina cooperación subsidiaria.

35 FIDES. El siguiente paso: hacia una inversión coordinada. Ponencia de Luis Supelano. p. 96.

- Asistencia financiera.
- Creación de órganos colegiados con la participación de distintos niveles de gobierno, bajo lo que se ha denominado formas organizadas de cooperación participativa.
- Participación de distintas instancias territoriales para realizar actividades de gestión de servicios de interés común, bajo órganos de gestión participativa como mancomunidades.
- Participación en convenios de actuación cooperativa en torno a materias o servicios determinados, en el marco de una cooperación negociada que surja de relaciones verticales de colaboración.

12. Conclusión

El federalismo como forma de Estado es el instrumento, y no un fin en sí mismo, destinado a organizar y distribuir el poder entre los gobiernos que por mandato del pueblo ejercen el poder público y cuya existencia está dada por la norma fundamental. La estructura de un Estado federal está diseñada para acercar el poder decisorio al ciudadano, cuyo beneficio al final es la esencia de la actividad del gobierno en un sistema de política pública organizado bajo conceptos de eficiencia, autonomía, cooperación y coordinación.

La historia ha demostrado que el tema más importante dentro del desarrollo de un Estado federal es el de las relaciones intergubernamentales y el equilibrio del poder entre ellos. No puede un estado federal desarrollarse en la esencia del federalismo si bien el gobierno federal o el gobierno de los estados concentran el poder de modo tal que la igualdad que tienen como entes en ejercicio del poder público desaparezca y da paso a relaciones de jerarquías formales o informales (por la vía económica por ejemplo) que atentan contra el equilibrio propio del sistema.