



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

TRABAJO DE GRADO

**EL FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE
VENEZUELA**

Presentado por
Lanzillotta Girán, Gianni Antonio

Para Optar al Título de
Magíster en Derecho Constitucional

Tutor
Hernández Camargo, Lolymar

Caracas, diciembre de 2021.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

APROBACIÓN DEL TUTOR

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo de Grado, presentado por el ciudadano **Gianni Antonio Lanzillotta Girán**, titular de la Cédula de Identidad número 18.088.401, para optar al Título de Magíster en Derecho Constitucional, cuyo título definitivo es: **El Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela**; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 17 días del mes de diciembre de 2021.

Lolymar Hernández Camargo

CI. 12.228.118



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
POSTGRADO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**EL FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE
VENEZUELA**

**Autor: Gianni Lanzillotta
Tutor: Lolymar Hernández
Fecha: diciembre 2021**

RESUMEN

El presente Trabajo de Grado de Maestría tiene como objetivo general de investigación analizar el Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela. En ese sentido, la importancia de esta investigación es explicar el Federalismo como figura jurídica e institución de Derecho Público y Constitucional. Los procedimientos metodológicos son los propios de una investigación teórica, a través de leyes, jurisprudencia y doctrina, analizando los aspectos importantes del Federalismo, respaldado bajo una gran bibliografía. Por ello, la investigación es de tipo documental a nivel explicativo, desarrollando amplia y profundamente el Federalismo. Para sustentar lo anterior, se utiliza el análisis cualitativo y comparativo, ordenando categóricamente la investigación por casos, para así lograr una inducción y una síntesis; lo cual permite hacer un análisis deductivo-inductivo. Como resultados más relevantes obtenidos y conclusiones e implicaciones de la investigación pueden encontrarse que: Venezuela observa al Federalismo como un modelo de Estado y no como un Sistema de Gobierno; que existe una diferencia entre la forma en que la doctrina venezolana percibe al Federalismo y la forma en que el Derecho Comparado concibe al Federalismo; que el Federalismo proclamado por Venezuela en su Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 es muy distinto al Federalismo que proclama los Estados Unidos de América en su Constitución de los Estados Unidos de 1787; y que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela tiene una opinión poco clara del significado real y técnico del Federalismo.

Palabras clave: Federalismo, Sistema de Gobierno, Forma de Estado, República-Federal, centralismo, descentralización, concentración y desconcentración del poder.

Índice general

	PP.
Preliminares	i
Introducción	1
Capítulo I. El Federalismo	4
1. Formas de Estado	4
A. Estado Simple.	5
B. Estado Compuesto.	6
a. Uniones de Estado.	6
a'. <i>Estados subordinados.</i>	7
1. <i>Vasallaje.</i>	7
2. <i>Protectorado.</i>	7
b'. <i>Uniones.</i>	8
1. <i>Uniones Personales.</i>	8
2. <i>Uniones Reales.</i>	9
c'. <i>Confederación de Estados.</i>	10
2. Federalismo	11
A. Diferencias entre Federalismo y Descentralización.	12
B. Diferencias entre Confederación y Federación.	13
C. Tipos de Federalismo.	15
a. Federalismo Dual.	15
b. Federalismo Cooperativo.	17
c. Nuevo Federalismo.	18
d. Federalismo Simétrico y Asimétrico.	19

e.	Federalismo de Sistema Parlamentario.	20
f.	Estados Semifederales o Cuasifederales.	21
D.	Requisitos para establecer el Federalismo como forma de Estado.	22
3.	El Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	22
A.	Objeto del Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	28
B.	Contenido del Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	29
a.	De la competencia del Poder Público Nacional (Federal).	29
b.	De la competencia del Poder Público Estatal.	32
a'.	<i>Gobierno y administración de cada Estado.</i>	32
b'.	<i>Poder Legislativo de cada Estado: Consejo Legislativo.</i>	33
c'.	<i>Contraloría del Estado.</i>	33
d'.	<i>Competencias exclusivas de los estados.</i>	34
e'.	<i>Competencias concurrentes entre el Poder Público Nacional y el Poder Público Estatal.</i>	35
f'.	<i>Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP).</i>	36
g'.	<i>Ingresos de los estados.</i>	36
c.	De la competencia del Poder Público Municipal.	38
a'.	<i>Organización de los municipios y demás entidades locales.</i>	39
b'.	<i>Mancomunidades y modalidades asociativas intergubernamentales.</i>	39
c'.	<i>Distritos metropolitanos.</i>	40
d'.	<i>Límites de los distritos metropolitanos.</i>	40
e'.	<i>Parroquias.</i>	41
f'.	<i>Gobierno y administración del Municipio.</i>	41
g'.	<i>Función legislativa del Municipio: Concejo Municipal.</i>	42

h'. <i>Contraloría Municipal.</i>	42
i'. <i>Competencias exclusivas de los municipios.</i>	42
j'. <i>Ingresos de los municipios.</i>	44
k'. <i>Potestad Tributaria de los municipios.</i>	45
l'. <i>Consejo Local de Planificación Pública (CLPP).</i>	45
d. Competencias que no pueden desarrollar los estados y los municipios.	46
e. Mecanismos abiertos y flexibles de los estados y municipios para descentralizar y transferir servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados.	46
f. Consejo Federal de Gobierno (CFG).	48
Capítulo II. Posiciones doctrinarias que tratan el Federalismo	50
1. La doctrina venezolana frente al Federalismo	50
A. El Federalismo según Francisco Javier Yanes.	50
B. El Federalismo según José Gil Fortoul.	53
C. El Federalismo según Jorge Olavarría.	54
D. El Federalismo según Daira Abolins.	55
2. El Derecho Comparado frente al Federalismo	57
A. El Federalismo según Montesquieu y Alexander Hamilton.	57
B. El Federalismo según Cabanellas.	58
C. El Federalismo según Daniel J. Elazar.	58
Capítulo III. El Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América	66
1. Semejanzas entre el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela y el Federalismo de los Estados Unidos de América	66
A. Constitución Federal y escrita.	66

B. Imperio de la Ley o Regla del Derecho (<i>Rule of Law</i>) y Estado de Derecho.	67
C. División o Separación de Poderes.	68
D. Sistema republicano, democrático, federal y presidencial.	70
E. Derechos Fundamentales.	72
F. Rigidez de la Constitución.	73
2. Diferencias entre el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela y el Federalismo de los Estados Unidos de América	77
A. El Gobierno Federal vs. el Poder Público Nacional o Federal.	78
a. Las tres ramas del Gobierno Federal vs. los cinco poderes del Poder Público Nacional o Federal.	79
a'. <i>El Congreso de los Estados Unidos (Rama Legislativa del Gobierno Federal) vs. la Asamblea Nacional (Poder Legislativo del Poder Público Nacional).</i>	82
1. <i>Estructura del Congreso de los Estados Unidos vs. estructura de la Asamblea Nacional.</i>	83
A. <i>Bicameralismo (Cámara de Representantes y Senado de los Estados Unidos) vs. Unicameralismo (Asamblea de Diputados de Venezuela).</i>	83
B. <i>La organización del Congreso de los Estados Unidos vs. la organización de la Asamblea Nacional.</i>	87
2. <i>El funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos vs. el funcionamiento de la Asamblea Nacional.</i>	90
A. <i>Sesiones del Congreso de los Estados Unidos vs. sesiones de la Asamblea Nacional.</i>	90
B. <i>Poderes del Congreso de los Estados Unidos vs. funciones de la Asamblea Nacional.</i>	92

a. <i>Poderes no legislativos del Congreso de los Estados Unidos vs. funciones no legislativas de la Asamblea Nacional.</i>	92
a'. <i>Impeachment del Congreso de los Estados Unidos vs. función jurisdiccional y función política o de gobierno de la Asamblea Nacional.</i>	92
b'. <i>Intervención del Senado de los Estados Unidos vs. función administrativa, potestad organizativa y función contralora de la Asamblea Nacional.</i>	94
c'. <i>Admisión de estados y territorios.</i>	97
b. <i>Poderes legislativos del Congreso de los Estados Unidos vs. función legislativa o normativa de la Asamblea Nacional.</i>	98
a'. <i>Poder fiscal.</i>	99
b'. <i>Regulación del comercio.</i>	100
c'. <i>Poder monetario.</i>	100
d'. <i>Poder postal del Congreso de los Estados Unidos y régimen del servicio de correo de la Asamblea Nacional.</i>	101
e'. <i>Poder de organización judicial del Congreso de los Estados Unidos vs. potestad organizativa de la justicia de la Asamblea Nacional.</i>	101
f'. <i>Poderes militares.</i>	102
g'. <i>Poderes misceláneos o varios (miscellaneous powers).</i>	103
h'. <i>Poder suplementario.</i>	104
3. <i>La relevancia del Congreso de los Estados Unidos vs. la relevancia de la Asamblea Nacional.</i>	104

b'. <i>El Presidente de los Estados Unidos (el presidencialismo y la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal) vs. el Presidente de la República (el presidencialismo y el Poder Ejecutivo del Poder Público Nacional).</i>	108
1. <i>Sistema Presidencial de Gobierno de los Estados Unidos y Venezuela.</i>	109
2. <i>Elección del Presidente de los Estados Unidos vs. Elección del Presidente de la República.</i>	111
A. <i>Condiciones.</i>	111
B. <i>Método de designación de los candidatos presidenciales.</i>	115
C. <i>El método de elección o sistema de votación.</i>	117
D. <i>El proceso de elección del Presidente.</i>	119
3. <i>Acefalía, ausencia o subrogación presidencial (faltas absolutas y temporales).</i>	121
4. <i>Responsabilidad en el cargo y destitución.</i>	124
5. <i>Poderes del Presidente de los Estados Unidos vs. poderes del Presidente de la República.</i>	128
A. <i>Poderes ejecutivos.</i>	128
a. <i>Ejecución de las leyes y mantenimiento del orden.</i>	129
b. <i>Nombramiento y destitución de funcionarios.</i>	130
c. <i>Dirección de la Administración.</i>	132
d. <i>Poderes militares.</i>	137
e. <i>La política exterior.</i>	138
f. <i>El indulto o perdón.</i>	143
B. <i>Poderes legislativos.</i>	143
a. <i>Convocatoria del Congreso de los Estados Unidos y convocatoria de la Asamblea Nacional.</i>	144
b. <i>Los mensajes.</i>	144

c. <i>Iniciativa legislativa.</i>	145
d. <i>Firma, aprobación y promulgación de las leyes.</i>	147
e. <i>El veto.</i>	149
a'. <i>El veto de bolsillo (pocket veto) vs. la solicitud del pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la inconstitucionalidad de una ley sancionada por la Asamblea Nacional.</i>	150
f. <i>La legislación delegada.</i>	151
6. <i>El Vicepresidente de los Estados Unidos y el Gabinete (los departamentos y sus secretarios) vs. el Vicepresidente Ejecutivo y el Consejo de Ministros (los ministerios y sus ministros).</i>	154
A. <i>El Vicepresidente de los Estados Unidos vs. el Vicepresidente Ejecutivo.</i>	154
B. <i>El Gabinete (departamentos y secretarios) vs. el Consejo de Ministros (ministerios y ministros).</i>	159
c'. <i>La Suprema Corte de los Estados Unidos (Rama Judicial del Gobierno Federal) vs. el Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial del Poder Público Nacional).</i>	165
1. <i>La Justicia Federal de los Estados Unidos o Sistema de Cortes Federales (Sistema Judicial Americano) vs. la Descentralización del Poder Judicial Nacional en Venezuela (Sistema Judicial Venezolano).</i>	167
A. <i>La Justicia Estatal americana vs. la Justicia Estatal venezolana.</i>	169
B. <i>Justicia Federal americana vs. Justicia Nacional venezolana.</i>	171

a.	<i>Los distritos judiciales y las cortes federales de juicio (primera instancia) vs. los tribunales inferiores (primera instancia).</i>	173
b.	<i>Los circuitos judiciales y las cortes de apelación (segunda instancia) vs. los tribunales superiores o de alzada (segunda instancia).</i>	175
c.	<i>La Suprema Corte de los Estados Unidos vs. el Tribunal Supremo de Justicia.</i>	176
d’.	<i>Las oficinas de atención al público, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) y la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los E. U. (GAO) vs. el Consejo Moral Republicano (Poder Ciudadano del Poder Público Nacional).</i>	180
1.	<i>La Defensoría del Pueblo (DP) vs. las oficinas de atención al público.</i>	182
2.	<i>El Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) vs. el Ministerio Público (MP).</i>	184
3.	<i>La Oficina de Contabilidad del Gobierno de E.U. (GAO) vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR).</i>	188
e’.	<i>El Colegio Electoral de los Estados Unidos vs. el Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral del Poder Público Nacional).</i>	190
f’.	<i>La Unión (anexión de Estados) vs. el Estado Federal Descentralizado (división del Territorio Nacional).</i>	196
1.	<i>Estructura y organización de los estados en los Estados Unidos y en Venezuela.</i>	207
A.	<i>Soberanía y Autonomía.</i>	208
B.	<i>La estructura de los estados miembros de la Federación.</i>	210

C. <i>Distribución de competencias.</i>	216
a. <i>Competencias exclusivas del Gobierno Federal y los estados vs. competencias exclusivas del Poder Nacional y el Poder Estadal.</i>	217
b. <i>Competencias concurrentes del Gobierno Federal y los estados vs. competencias concurrentes del Poder Nacional y el Poder Estadal.</i>	220
D. <i>Milicia de los Estados Unidos vs. Guardia Nacional de Venezuela.</i>	221
Capítulo IV. Interpretación jurisprudencial del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela	224
1. La Sentencia N° 118 del 06 de febrero de 2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y su interpretación del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela	225
A. Controversia planteada.	225
B. Interpretación de la Sala Constitucional sobre el Federalismo.	234
2. La Sentencia N° 2.495 del 19 de diciembre de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y su interpretación del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela	237
A. Controversia planteada.	237
B. Interpretación de la Sala Constitucional sobre el Federalismo.	239
3. Conclusiones sobre ambas sentencias y su interpretación del Federalismo	249
Conclusiones y recomendaciones	255
Referencias bibliográficas	294

Introducción

El siguiente Trabajo de Grado de Maestría (TGM) busca analizar el Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela, y su impacto como modelo de Estado y Sistema de Gobierno en el país. En ese sentido, quiere precisarse al Federalismo como figura jurídica e institución de la Ciencia Política y del Derecho Público, y su aplicación dentro de Venezuela.

Se ha escogido este tema, ya que se considera al Federalismo como el principal problema que ha enfrentado el constitucionalismo venezolano, desde sus inicios republicanos en 1811 hasta el presente; y que poco, o nada, se ha logrado al respecto.

Los objetivos del Trabajo de Grado pasan por definir al Federalismo como tal, su creación, sus inicios y su impacto dentro del constitucionalismo universal y venezolano especialmente, estudiar su estructura y dinamismo, y por sobre todas las cosas, su forma de distribuir el Poder dentro del Gobierno y dentro de cualquier Estado; contrastar las distintas posiciones doctrinarias que tratan al Federalismo; comparar el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América; y revisar la interpretación jurisprudencial del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela.

La importancia de este Trabajo es explicar el Federalismo como figura jurídica e institución de Derecho Público y Constitucional que es; que ayude a entender políticamente al Estado venezolano y sus constantes fallas dentro del constitucionalismo; que logre generar el impacto en la profundización del Federalismo en su actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999; y que, por sobre todas las cosas, ayude a corregir, diseñar y

mejorar la arquitectura del Estado venezolano y los distintos poderes e instituciones que lo consagran.

El alcance que pretende este Trabajo es corregir el Federalismo dentro de Venezuela y sus diversas consecuencias como desarrollo del mismo; pues, a modo de reflexión, se quiere hacer énfasis en la necesidad de enderezar el maltrecho edificio jurídico que se ha venido desarrollando en Venezuela, desde su primera Constitución de 1811, hasta el día de hoy.

Lo anterior, también representa las limitaciones y el esfuerzo en que se tradujo toda esta investigación, puesto que realizar un análisis y estudio del Federalismo y su desarrollo en Venezuela, no es para nada una tarea fácil. Un estudio sobre el Federalismo a través de leyes, textos jurídicos, teorías de la Ciencia Política, el Derecho Público y el Derecho Comparado, y de la jurisprudencia nacional: determina el compromiso y sacrificio de esta investigación.

Este Trabajo de Grado se encuentra enmarcado dentro de una investigación teórica, elaborada mediante un conjunto de leyes, jurisprudencia y doctrina, analizando críticamente los distintos aspectos importantes del Federalismo; todo ello, respaldado bajo una gran bibliografía. En ese sentido, la investigación es de tipo documental a nivel explicativo, desarrollando amplia y profundamente el Federalismo entre los diversos documentos que han aportado sus distintos autores, académicos y estudiosos de la materia.

Para sustentar todo lo anterior, también se utiliza el análisis cualitativo y comparativo dentro del presente Trabajo, ordenando categóricamente la investigación por casos, para así lograr una inducción y una síntesis. Todo ello en beneficio de una amplia y profunda explicación de los diversos términos, conceptos, doctrinas y posturas que pueden existir dentro del Federalismo como

forma de Estado y Sistema de Gobierno, para así determinar su aplicación dentro del Estado venezolano; lo cual permitirá también hacer un análisis deductivo-inductivo, cumpliendo con todos y cada uno de los objetivos planteados dentro de la investigación.

La estructura del Trabajo de Grado de Maestría (TGM) comprende el siguiente esquema:

El Capítulo I, que define al Federalismo en todo su sentido, analizando las distintas formas de Estado existentes, al Federalismo como una de ellas, y el Federalismo dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999.

El Capítulo II, que contrasta las distintas posiciones doctrinarias que tratan al Federalismo. Para ello, se revisa la doctrina venezolana frente al Federalismo y el Derecho Comparado frente al Federalismo.

El Capítulo III, el cual compara al Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América, a través de sus semejanzas y diferencias.

Y, por último, el Capítulo IV revisa la interpretación jurisprudencial de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sobre el Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela.

Los conceptos más utilizados serán: Federalismo, Sistema de Gobierno, Forma de Estado, Democracia, Separación de Poderes, Centralización y Descentralización del Poder.

Capítulo I

El Federalismo

El Capítulo I de este Trabajo de Grado de Maestría define al *Federalismo* como forma o modelo de Estado, surgido por un sistema de gobierno. En él se analizan: 1) las diversas formas de Estado existentes; 2) al *Federalismo* propiamente como una de esas formas de Estado; y 3) el *Federalismo* como forma de Estado dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999.

1. Formas de Estado

Antes de comenzar a definir al *Federalismo* como forma de Estado, es necesario definir eso precisamente, la *forma de Estado*, para dar una idea de cómo debe funcionar un Estado y cómo puede lograrse un mejor desarrollo dentro de ese Estado. En ese sentido, se citarán a grandes autores de la Ciencia Política y del Derecho Público, para entender la forma de Estado.

¿Qué son formas de Estado? ¿Existe más de una forma de Estado? ¿Cuáles son esas formas de Estado? Son sólo pocas preguntas de las tantas que existen al respecto. Para responder las preguntas anteriores, debe partirse de la concepción de *Estado* en Derecho Político o Constitucional que, según Masci, citado por Cabanellas (1979), significa: “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” (p. 219). Por esta razón, debe entenderse al *Estado* como, aquella entidad que debe reunir, al menos, cuatro (4) elementos: *población, territorio, soberanía y gobierno* (que controle al *territorio* y a la *población*).

Es importante destacar, aquí, que *Estado* y *Nación* no significan lo mismo, aun cuando muchos países los utilizan como sinónimos. El primero, se refiere a un espacio o porción territorial; mientras que el segundo, se refiere a una idea de población en conjunto, que comparten mismas costumbres, mismas tradiciones, misma historia, misma lengua, misma cultura y, para algunos, misma religión; por ello se habla de *nacionalidad* (Jaffé, 2008).

Explicado lo anterior, de esta manera, entonces, puede definirse *formas de Estado*, como la estructura que desea instaurar un Estado (territorio) para su desarrollo. En ese sentido, Abolins (2006) lo define mejor como 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.

En consecuencia, existen solamente dos (2) formas de Estado a saber: *Estados Simples* y *Estados Compuestos*.

A. Estado Simple.

Es aquel que no es divisible en partes internas como para llamarlos Estados, y que se encuentran unidas entre sí por un lazo de sociedad. Este tipo de Estado, también es llamado *Estado Unitario* (Hauriou, 1927); el cual "... se caracteriza por ser uno en su estructura de poder, en su elemento humano y en sus límites territoriales" (Abolins, 2006, p. 427).

Es decir, es un Estado que, según Barthélemy y Duez, citado por Dana (1963): "... no dependiendo de ningún otro, está sujeto, en todas las partes de su territorio y todos los individuos que están bajo su soberanía, a una sola y única autoridad central, a la misma constitución política, a las mismas leyes" (p. 186).

Un ejemplo de este **Estado Simple** o **Unitario**, puede ser Francia, ya que posee un territorio con Estados más pequeños bajo su imperio o protección, sin constituir así sociedad formal alguna con ellos ni con sus partes internas (Hauriou, 1927).

B. Estado Compuesto.

Es aquel que es divisible en partes internas, dándole a cada parte el nombre de “Estado”, encontrándose unidas a las demás por un lazo de sociedad. En ese sentido, son Estados que pueden presentar diversas formas que, sin embargo, sus Estados o partes internas crean una sociedad y relaciones de Derecho interno (Hauriou, 1927). Es decir, según Miceli, citado por Dana (1963): “... de la coordinación de dos o más Estados en un organismo superior, que, bajo ciertos aspectos, forma con ellos un todo único y bajo otros, un organismo distinto: éstas son las conexiones de carácter interno” (p. 186).

Según Ranelletti, también citado por Dana (1963): “El Estado compuesto (...) se da por la unión durable y organizada de varios Estados, los cuales, conservando su calidad de tales, encuéntrase ligados y reunidos, como miembros de un todo superordenado a ellos”, en ese sentido “... sólo puede hablarse con propiedad de Estado compuesto (de forma de Estado) cuando ese todo constituye un nuevo Estado, un sujeto de Derecho público distinto de los Estados-miembros” (p. 186). Dentro de los **Estados Compuestos**, se encuentran las llamadas *Uniones de Estado*.

a. Uniones de Estado.

Dentro de las **Uniones de Estado**, existen cuatro (4) tipos de Estado a saber: Estados Subordinados (Vasallaje y Protectorado), Uniones (Personales y Reales), Confederación de Estados y Estados Federales:

a'. Estados subordinados.

1. *Vasallaje.*

Es un *protectorado* muy rígido, calcado en las formas feudales. En la actualidad ya no existen Estados Vasallos, sin embargo, por ejemplo, Egipto pasó de un régimen de protectorado inglés el 18 de diciembre de 1914, y después se emancipó (Hauriou, 1927).

2. *Protectorado.*

Es una especie de *subordinación*, donde la situación del protegido dimana del grado inferior de su civilización indígena. Este carácter de civilización indígena, esta ausencia de capacidad política y el hecho de que un tratado constituye la base del *Protectorado*, es lo que diferencia a los países protegidos de las colonias de gobierno libre (*Dominions*), las cuales tienen una civilización europea, una capacidad política y una autonomía más extensa. El *Protectorado* es susceptible de variadísimas modalidades: el *Estado protector* se apodera en parte del ejercicio de la soberanía exterior y de la organización de la fuerza armada, pero puede también controlar el gobierno y la administración interiores por medio de un *Residente*.

Por más que el protectorado no suponga anexión territorial y que pertenezca al Ministerio de Asuntos extranjeros la administración de ciertos *Protectorados*, no deben considerarse las relaciones de *Protectorado* como de Derecho Internacional, sino como de Derecho Público Interno. En efecto, es excepcional que se limite el *Protectorado* al ejercicio de algunos derechos en lo que respecta a la soberanía

exterior del Estado protegido; penetra en el gobierno interior y aún en la administración. En suma, los *Protectorados* son parte del imperio colonial (Hauriou, 1927).

A manera de ejemplo, puede citarse el caso del Reino de España cuando manejó el protectorado de Marruecos, entre 1912 y 1956.

b'. Uniones.

1. Uniones Personales.

Esto es cuando dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca, constituyendo así un solo Estado, donde la soberanía de cada Estado recae en la persona de un mismo monarca. Sin embargo, ambos gobiernos son independientes, ya que su unificación no se extiende hasta el ejercicio del poder (Hauriou, 1927).

Es decir, las Coronas de dos Reinos coinciden en la persona de un mismo titular, pero conservándose ambas comunidades estatales independientes y distintas. La *Unión Personal* se produce de manera casual, por aplicación automática de leyes sucesorias de Coronas distintas, y no por un acto intencional; se trata, por tanto, de una *communio incidens*. En todo caso, lo que caracteriza a la *Unión Personal* es que, las dos Coronas son instituciones distintas, pertenecientes a dos órdenes jurídico-políticos completamente independientes, actuando, por tanto, en cada país de modo distinto, y con un derecho dinástico objetivamente distinto. No hay, por tanto, unidad orgánica entre los Estados.

Por ello, políticamente hablando, las *Uniones Personales* constituyen un importante factor para la formación de Estados modernos, siendo un primer paso a

una vinculación más estrecha, tal y como ocurrió con Castilla y Aragón, Inglaterra y Escocia, entre otros (García-Pelayo, 2002).

2. *Uniones Reales.*

Nuevamente se trata de dos monarquías que se unen en un mismo monarca, con su soberanía, propiedad y ejercicio del poder, y gobierno. La unión gubernamental sucede en cuanto a las relaciones exteriores, la guerra y la hacienda; sin embargo, el gobierno permanece diferenciado en cuanto a la Administración y, especialmente, a la legislación (Hauriou, 1927).

En tal sentido, la *Unión Real* consiste en una comunidad de monarcas de dos Coronas que permanecen distintas. Pero se diferencian: 1) en que no está provocada por un hecho casual de naturaleza física y personal, sino que descansa sobre un fundamento jurídico establecido de un modo deliberado y consciente; 2) en que tiene un carácter permanente, asegurado en ambos países por órdenes concordantes de sucesión a la Corona; y 3) en que normalmente tiene consecuencias orgánico-constitucionales para cada uno de los Estados.

Por lo anterior, debe aclararse que la *Unión Real* tiene su origen en un “pacto” o “tratado” de índole internacional, que produce efectos jurídico-políticos en cuanto que para su efectividad como fundamento de la Unión Real han de promulgarse leyes acordes en ambos Estados. Pero es el pacto o tratado lo que produce la vinculación, puesto que las leyes promulgadas en su virtud, solamente tienen efectos con relación a sus súbditos, pero no con relación a Estados extraños, ya que una ley que cada Estado puede transformar o abolir en cualquier momento, no es una vinculación jurídica eficaz entre los Estados. Por lo demás, la naturaleza

internacional del pacto no se altera por el hecho de que sea recogido o desarrollado en leyes.

Por consiguiente, no hay un nuevo Estado, sino dos Estados independientes cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto. Cada uno de los órganos, incluida la Corona, son independientes, y los actos de sus portadores no afectan al otro Estado. Recientemente, Uniones de Estado fueron, por ejemplo, Suecia y Noruega, Austria y Hungría, y la efímera Italia-Albania (García-Pelayo, 2002).

c'. Confederación de Estados.

La *Confederación de Estados*, es una Unión de Estado sostenida mediante un Tratado Internacional, que pretende aglutinar a varios estados en uno solo, para satisfacer necesidades mutuas; las cuales, una vez alcanzadas dichas necesidades, tienden a separarse o unirse esos estados: tal fue el caso de la Confederación de los Estados Unidos de América cuando se independiza de la Corona Inglesa (1775-1783); tal fue el caso de los Estados Confederados del Sur contra los Estados de la Unión o del Norte, en la “Guerra de Secesión”, mejor conocida como *Guerra Civil Americana* (1861-1865).

En ese sentido, Dana (1963), sostiene que las *confederaciones de Estados* son uniones de Estados, productos de tratados mediante los cuales se organizan diversos Estados para la satisfacción de intereses comunes, por intermedio de órganos, pudiendo disolverse por la voluntad de los contratantes, que conservan siempre la personalidad y soberanía propias de carácter internacional.

Por otro lado, García-Pelayo (2002), explica que la *Confederación* es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de

perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no sobre los individuos. La existencia de la *Confederación* está determinada por la consecución de unos fines comunes, y como éstos están concebidos con carácter permanente, precisan de unos órganos también permanentes. Objetivo común a toda *Confederación* ha sido la seguridad exterior e interior.

Mientras que Hauriou (1927), sostiene las características típicas de la *Confederación de Estados*: estas organizaciones son inestables: o se disuelven, o se transforman en Estados federales. Sin embargo, conviene determinar los caracteres de la confederación: 1) la *Confederación de Estados* es más que una simple alianza, porque posee una organización que consiste en una Dieta o Asamblea de delegados de los Estados, que se reúnen periódicamente para resolver los asuntos comunes que se han pactado; 2) no es un Estado federal, porque es una organización que no tiende a crear una superior voluntad estatal, ni una personalidad internacional, sino tan sólo un instrumento para realizar en común la voluntad de cada uno de los Estados confederados. La Dieta no es el órgano de un Súper-Estado, sino una especie de Conferencia internacional en el que las decisiones importantes requieren la unanimidad de los votos de los Estados, y frecuentemente se adoptan *ad referendum*. Un Estado confederado es teóricamente libre para retirarse de la *Confederación*, mientras que los Estados miembros de un Estado federal, no disponen de esta libertad, como lo comprueba el caso de la “Guerra de Secesión” americana (1861-1865), suscitada por el *separatismo* de los Estados del Sur.

Visto así el significado de la *Confederación de Estados*, y analizado todas y cada una de las formas de Estado existentes, ahora, de forma separada, se analizará la última forma de Estado existente dentro de esta última categoría de **Uniones de Estado**, denominado el *Estado Federal*, o comúnmente llamado *Federalismo* (siendo este último, la razón de investigación de este Trabajo de Grado de Maestría).

2. Federalismo

El *Federalismo* hace referencia a un “Estado Federal”, que se organiza alrededor de varios centros decisorios políticos, de diversas comunidades territoriales dotadas de *autonomía legislativa* y de una *personalidad jurídica* diferente del Gobierno Central (*Gobierno Federal*). En ese sentido, el *Federalismo* funciona como un mecanismo político de distribución del Poder entre un *Gobierno Federal* (Central) y los *gobiernos estatales (entes territoriales)* que conforman la composición política y territorial del Estado (Unión) (Abolins, 2006).

Revisado el significado del *Federalismo* como forma de Estado, entonces, se estudiarán sus diferencias con la *Descentralización*, con la *Confederación* y los distintos tipos de federalismos existentes; para luego revisar los requisitos para instaurarlo como forma de Estado.

A. Diferencias entre Federalismo y Descentralización.

Es importante destacar, que para algunos el *Federalismo* se equipara a *Descentralización* (Abolins, 2006), tal y como ocurre dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, cuando declara dentro de su artículo 4 que: la República Bolivariana de Venezuela es un **Estado federal descentralizado**, en los términos consagrados dentro del Texto Constitucional (lo cual se evidenciará más adelante dentro de esta investigación).

No obstante, lo anterior, es necesario señalar las diferencias existentes entre *Federalismo* y *Descentralización*. El *Federalismo* es: 1) un sistema de gobierno y no una técnica o principio de organización administrativa, a través del cual, se divide *constitucionalmente* el Poder entre los *gobiernos estatales* y el *Gobierno*

Federal (Central); 2) los órganos que componen el *Gobierno Federal* (Central) obtienen sus competencias a través de la Constitución; 3) los estados que componen la *Unión* (Federación) son competentes en las materias que no son reservadas al *Gobierno Federal* (Central) dentro de la Constitución. En cambio, la *Descentralización* es: 1) una técnica o principio de organización administrativa; que 2) deriva de una ley, y las localidades no tienen poder para introducir modificaciones dentro de ella; 3) dichas localidades solamente cuentan con una competencia funcional para decidir con un cierto grado de libertad, sobre ciertas materias; y 4) la actuación de las unidades territoriales permanece siempre bajo el control del Estado, que verifica –estrictamente– la legalidad de su acción (Abolins, 2006).

B. Diferencias entre Confederación y Federación.

Manuel García-Pelayo (2002) recuerda que la *denominación* “Estado Federal” (*Federación*) comenzó a sonar por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana, en *contraposición* a la “Confederación”. Sin embargo, la *denominación* no penetra en el Derecho Positivo, donde continuaron usándose los términos *Federación* y *Confederación* como *equivalentes* del “Estado Federal”. Es, pues, en la *literatura alemana* donde surge la *denominación* “Estado Federal” con un contenido preciso y como *contraste* entre las *confederaciones* y las nuevas formas de organización representadas, primero, por los Estados Unidos de América.

Así, la *Confederación* y la *Federación* se diferencian principalmente en que la *Confederación* tiene un poder mucho más limitado, donde existen una serie de entidades territoriales que, *temporalmente*, comparten su *soberanía* en aspectos sumamente puntuales, para finalmente *separarse*. Mientras que la *Federación* tiene un poder mucho más amplio, donde una serie de entidades territoriales *cohabitan*, cada una con su respectiva *soberanía*, para *mantenerse unidos perpetuamente*.

En ese sentido, la *Confederación* es: 1) un conjunto de estados *soberanos e independientes*, 2) donde existe una Asamblea general para tomar acuerdos comunes, y 3) cada entidad territorial tiene facultades para anular acuerdos y separarse (*secesión*). Por otro lado, la *Federación* es: 1) una *Unión* (un solo *Estado compuesto*) de varias entidades territoriales, 2) donde cada entidad territorial tiene su propio Gobierno particular dividido en tres (3) ramas a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, 3) dichas entidades territoriales *no pueden abandonar* la *Unión* (Federación), 4) *cohabitan* dos ordenamientos jurídicos a saber: el Federal y el Estatal, donde cada uno tiene *competencias exclusivas, compartidas y concurrentes* entre la Federación y los Estados; 5) existe un Congreso general como órgano legislativo, dividido en un Senado (compuesto por la representación de cada entidad territorial) y una cámara de representantes (compuesta según la población de cada entidad territorial).

Por otro lado, García-Pelayo (2002) explica que: 1) la *Confederación* se basa en un *tratado internacional*, mientras que la *Federación* (Estado Federal) tiene como basamento una Constitución en el *sentido jurídico-político* de la palabra. 2) Por tanto, la *Confederación* es una *entidad jurídico-internacional*, mientras que la *Federación* (Estado Federal) es una *entidad jurídico-política*. 3) En la *Confederación*, los estados miembros están vinculados de modo inmediato a la *comunidad internacional*; en la *Federación* (Estado Federal) sólo ella es *sujeto de Derecho Internacional*. 4) Por lo anterior, en la *Confederación* la *soberanía* continúa perteneciendo a los estados miembros; mientras que en la *Federación* (Estado Federal) sólo ella tiene un *poder originario* y la *competencia de las competencias*. 5) La *Confederación* carece de poder *directo*, de manera que, para que sus decisiones sean *vinculantes*, deben transformarse en leyes de los diversos estados; en cambio en la *Federación*, sus decisiones obligan *directamente* a los ciudadanos. 6) En la *Confederación*, su relación con los estados confederados y de

éstos entre sí, son de Derecho Internacional; mientras que en la *Federación* su relación con los estados y de éstos entre sí, son de Derecho Federal, es decir, Nacional (Interno).

En resumen, la *Confederación* se basa en unas relaciones de *coordinación* en las cuales están *relativizadas* las relaciones de *subordinación* e *inordinación*. En la *Federación* (Estado Federal) las relaciones de *coordinación* e *inordinación* están *relativizadas* a las de *subordinación*, de modo que sólo pueden tener lugar dentro de su marco y bajo su *supremacía* (García-Pelayo, 2002).

C. Tipos de Federalismo.

a. Federalismo Dual.

Denominado así por la doctrina clásica –o también *Soberanía Dividida*–, es el principio que prevalece en la *interpretación judicial de la Constitución* al momento de definir las competencias del Gobierno Federal. En ese sentido, el *Federalismo Dual* sostiene que el Gobierno Federal está circunscrito a unas funciones, los estados a otras, y cada uno de ellos es *soberano* en su *dominio legal* (Abolins, 2006).

El concepto de “federalismo dual” (*dual federalism*) empezó a ser *popularizado* por Edward Corwin en 1934, remitiendo su origen a la tesis de Alexander Hamilton, plasmadas en los artículos 39 y 46 de *El Federalista*. El *federalismo dual* se asienta en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, como un *convenio* o *acuerdo* (*covenant*) entre los estados, con el cual éstos mantendrían su *soberanía* sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello, sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta *igualdad*, en cuanto *igualmente soberanos*. Así, el *dual federalism* se encuentra expresado en la

famosísima X Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, dentro de lo que se conoce como la *Declaración* o *Carta de los Derechos* (*Bill of Rights*): “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al Pueblo”. La Enmienda venía a establecer, pues, una esfera reservada a la *Unión* y otra esfera privativa de los estados miembros, constituyendo el basamento del *federalismo dual* (Fernández, 2003; *The United States Constitution*, 2009).

Herman Pritchett recuerda que esta *doctrina* ya había sido adoptada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el Siglo XIX, considerando que los *dos niveles* de gobierno, *Federal* y *Estatal* (sin la letra “d” intercalada), son *igualmente cosoberanos* y, cada uno, *supremo* dentro de su *propia esfera*. Por otro lado, Álvarez (2012) indica que *Roger Brooke Taney*, el *Jefe de Justicia de los Estados Unidos* entre 1836-1864 (equivalente a decir el Presidente de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*) y que redactó la polémica sentencia *Scott vs. Sanford* en 1857, fue quien sustituyó el concepto de “Supremacía Nacional” con la *teoría del equilibrio federal*, posteriormente llamada “Soberanía Dual”. La *teoría del federalismo dual* recibió su más clara enunciación en el caso *Hammer vs. Dagenhart* (1918): por una votación muy ajustada (cinco contra cuatro), la Corte *invalidó* una ley del Congreso de los Estados Unidos que limitaba la circulación, en el comercio interestatal, de mercancías producidas por el trabajo de menores. El Juez Day expresó, por la *mayoría*, que nunca podía olvidarse que los poderes no expresamente delegados al gobierno nacional son reservados a los estados y al Pueblo, por la *Décima Enmienda*. Esta *jurisprudencia* duró hasta que el fallo dictado en el caso *United States vs. Darby Lumber Co.* (1941) la dejara *sin efecto*. La crisis económica, las necesidades derivadas de la guerra y las transformaciones de las colectividades públicas contribuyeron *considerablemente* al *abandono* del *federalismo dual*, que respondía a unas *finalidades opuestas* al *New Deal* (Nuevo

Trato) del Presidente Franklin D. Roosevelt y su fuerte *intervencionismo económico y social* (Fernández, 2003).

En realidad, el *Federalismo Dual* es lo que se conoce en Hispanoamérica como *teoría de la doble soberanía o cosoberanía –o autonomía*, en el caso venezolano–, donde se produce en el Estado federal un reparto de la *soberanía* y de las competencias entre el Gobierno Central (Federal) y los gobiernos estatales, en el sentido de que tanto aquél como éstos son *soberanos* en sus respectivos campos de acción. No se trata, entonces, de una *soberanía limitada* sino *dividida*, o sea, de una *coexistencia* de dos gobiernos *iguales y coordinados* (Badía, 1976).

Varios años pasaron para que, *doctrinalmente*, el *federalismo dual* fuera *criticado*. En ese sentido, la *crítica* del *federalismo dual* en la vida académica se debe a Grodzins, formulador de la *hipótesis* de las “funciones compartidas” (según la cual, en el *sistema federal*, todos los niveles de gobierno participan *significativamente* en todas las actividades) e inspirador del modelo alternativo de *federalismo*, en cuya base se encuentra el concepto de “cooperación” (Fernández, 2003).

b. Federalismo Cooperativo.

En 1960 Morton Grodzins sentó las bases del *federalismo cooperativo*, utilizando una metáfora *culinaria* que plasmó una imagen alternativa de la distribución del poder y de la autoridad entre los niveles federal, estatal y local. Según Grodzins, la distribución de poderes y funciones en el *sistema federal americano* no corresponde en lo absoluto a la distribución que se encuentra en una *torta de capas* (donde las instituciones y funciones de los gobiernos federal, estatal y local se hallan perfectamente separadas), sino a la que se encuentra en una *torta marmolada (marble cake)*: que se caracteriza por una *mezcla inseparable* de

ingredientes y colores. Finalmente, en 1966, Grodzins publicó el trabajo que es considerado la Biblia del *federalismo cooperativo*: *The American System. A New View of Government in the United States* (Fernández, 2003).

En efecto, el concepto de *Federalismo Dual* prevaleció hasta 1960, cuando Morton Grodzins presentó una *nueva visión* del *Federalismo Americano*. Grodzins transformó el concepto *tradicional* del *Federalismo* –al cual calificó de *anticuado*– y señaló, por una parte, que el Sistema Federal Americano es visto como un instrumento para dividir las decisiones y funciones de gobierno. Para explicar mejor su visión, Grodzins desarrolló “el modelo de la torta de capas” (*the layer cake model*), en el cual demuestra que, así como se distinguen las capas de una *torta de capas*, también existen claras distinciones funcionales entre el Gobierno Federal (o sea Central) y los gobiernos estatales. Sin embargo, Grodzins añadió que el Sistema Federal Americano ahora debería ser visto como un sistema caracterizado por la *mutua influencia* entre los niveles de gobierno. Para explicar esta visión, Grodzins desarrolló “el modelo de la torta marmolada” (*the marble cake model*), en el cual demuestra que, así como los colores se mezclan en una *torta marmolada*, las funciones del Gobierno Federal (Central) y de los gobiernos estatales también son *mezclados* en el Sistema Federal Americano (Abolins, 2006). Con esta comparación, Grodzins pretende explicar el *Federalismo Cooperativo* como una *relación flexible* entre el Gobierno Federal (Central) y los gobiernos estatales, en la cual ambos trabajan juntos en la elaboración de programas para solucionar una variedad de problemas.

En definitiva, el *Federalismo Cooperativo* presupone la *coparticipación* de gobiernos y funciones entre las distintas entidades federales y estatales. Aquí, el *federalismo* excluye toda *rigidez*: admite y fomenta diversas formas de *cooperación* que, por su carácter *esencialmente práctico*, se colocan al margen de la “supremacía federal” y la “soberanía de los estados”. Se presenta como un *diálogo cooperativo*,

y esa *cooperación* no se circunscribe solamente a la elaboración de leyes sino que se proyecta también a la dirección de programas y a la planificación de actividades. En síntesis, la *competición* cede su paso a la *cooperación* (Fernández, 2003).

c. Nuevo Federalismo.

El *Nuevo Federalismo* es un movimiento que fue liderado por el entonces Presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan en 1980, cuando comenzó el proceso de limitar el Poder del Gobierno Federal, para regular las actuaciones de los gobiernos estatales, y que de algún modo sirvió de fundamento para las legislaciones emanadas del Congreso en los años 90, en las cuales se transfirió o devolvió la autoridad y control sobre las políticas sociales, 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 (Abolins, 2006).

d. Federalismo Simétrico y Asimétrico.

Caamaño (1999) indica que el primer exponente de esta teoría fue Charles D. Tarlton, en su trabajo *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation* (Simetría y Asimetría como Elementos del Federalismo: una Especulación Teórica), y que estos dos conceptos *antagónicos* son aplicados como ejes sobre los que se proyectan las relaciones y los medios a través de los cuáles, en un *Sistema Federal*, un Estado-miembro se relaciona ya sea por referencia al sistema en conjunto, a la *autoridad federal* o cada uno de los demás Estados-miembros.

Así, la *simetría* es definida como el “nivel de conformidad” o el elemento comúnmente compartido en las relaciones existentes entre el Estado-miembro y la Federación, y el Estado-miembro y los demás, individualmente considerados. El

ideal de *simetría* se alcanzaría en aquel Estado *políticamente descentralizado*, que adopta una *igualdad jurídica común*, de modo que la división de poderes entre el Estado-miembro y la Federación sea *virtualmente* la misma en cada caso: palabras menos, cada territorio tiene los mismos poderes.

En cambio, la *asimetría* significa *desigualdad*, tanto entre las comunidades políticas federales como respecto de la Federación; la *desigualdad política*, cultural sociológica o económica en términos de Derecho, y en términos de reparto del Poder: es decir, un Estado en el que hay uno o varios territorios con más atribuciones que el resto. De esta manera, la *asimetría* que interesa al *constitucionalismo* es aquella que asume una *desigualdad jurídica de raíz* y que no permite a la Federación políticas de *solidaridad* que, en cierto modo, quedan a la *libre decisión* de los Estados-miembros. Esas *desigualdades* entre Estados-miembros *no pueden ser corregidas* desde la autoridad federal, porque ellas con la esencia misma del modelo de Estado.

En ese sentido, el *federalismo asimétrico* es un *modelo* que busca garantizar la *desigualdad* en el ejercicio del Poder, en función de los territorios. *Desigualdad* esta, que se convierte en el único modo de *asegurar jurídicamente* la *convivencia pacífica y ordenada* entre *comunidades desiguales*. Mucho se dice que un ejemplo de *asimetría* es Canadá, porque la Provincia de Quebec tiene una *lengua oficial* distinta al resto del país; pues, la *idiosincrasia cultural y política* de Quebec obligó a la Constitución del Canadá a contemplar la *regulación* de un *estatus constitucional* diferenciado para aquella comunidad. Otro ejemplo es Nigeria, donde las *diferencias étnicas* terminaron por imponer su *ley de diferencia* frente a intentos pasados de distribución territorial.

e. Federalismo de Sistema Parlamentario.

El primer país en poner en *práctica* la *teoría* del *Federalismo* fue los Estados Unidos de América, que –debido a su éxito– se expandió como forma de organizar otros territorios y diferentes sistemas políticos; tal y como lo afirmó García-Pelayo: el *modelo federal*, en parte por necesidades reales y en parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a varios Estados Latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela), a Suiza, Alemania y varios dominios británicos (Abolins, 2006).

Dentro de estos países (Suiza, Alemania y varios dominios británicos como Canadá) se encuentra otro modelo distinto al *Federalismo clásico*: el *Federalismo de Sistema Parlamentario*, representado principalmente por Alemania y Canadá, en oposición al *Sistema Presidencialista* de los Estados Unidos de América.

En ese sentido, debido a 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 los principios de *coordinación* y *unión* para alcanzar los “fines del Estado”, y la mejor forma de lograr dichos objetivos fue estableciendo un *Sistema Federal*. Al respecto señala Harold Zink (citado por Abolins, 2006) que Alemania representa uno de los intentos más concienzudos de *Federalismo* aplicado de toda la Historia Política.

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 Federal* (Central) y los Estados, pero a diferencia de los Estados Unidos de América, para el ejercicio del Poder se decidió optar por el *sistema de unión de poderes* (Abolins, 2006).

f. Estados Semifederales o Cuasifederales.

Según Manuel García-Pelayo (2002), son algunos Estados hispanoamericanos –como Venezuela–, que, a pesar de tener una Constitución Federal, se gobiernan prácticamente en un *Régimen Unitario* o con preponderancia del momento unitario, mediante el abuso que de sus competencias hace el Poder Central. En ese sentido, el **Estado Unitario** es aquel en el cual toda *actividad pública* emana del centro y converge hacia él, basándose en relaciones de *supra* y *subordinación*. Es decir, un solo Centro de Poder (el Poder Central), que tiene el *monopolio* de creación de normas jurídicas que valen indistintamente para todo el territorio, donde los órganos de dicho Poder llevan a cabo el conjunto de la *administración* y de la *jurisdicción*.

D. Requisitos para establecer el Federalismo como forma de Estado.

A continuación, se enumerarán todos y cada uno de los requisitos que debe reunir un Estado cualquiera, para hacer posible la materialización del *Federalismo* como forma de Estado. Ellos son los siguientes: 1) dividir territorialmente al Estado en subunidades, donde cada una de ellas tenga autonomía política; 2) tener una Constitución que sirva de marco jurídico del orden federal; 3) establecer márgenes de acción política entre las subunidades y el Estado; 4) crear un sistema de distribución de materias y competencias funcionales entre los distintos niveles; 5) crear una segunda cámara de representación territorial, para la *coparticipación* de los subsistemas dentro de la política Nacional del Estado, mediante un órgano institucional a nivel central; 6) existencia de un Alto Tribunal, como garante del orden federal; 7) *homogeneidad* federal e *igualdad* entre sus Estados miembros; 8) limitación de la soberanía de las subunidades; 9) desarrollar relaciones de cooperación y coordinación entre los Estados miembros, como desenvolvimiento de

una conducta federal; y 10) rigidez de la Constitución Federal, para garantizar y preservar el carácter federal del sistema (Abolins, 2006).

3. El Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En primer lugar, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 manifiesta en su Preámbulo, su intención y *fin supremo* de *refundar* a la República, para establecer un Estado de justicia, *federal* y *descentralizado*:

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como

patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Tal y como se aprecia, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tiene, el fin supremo de **refundar** a la República para establecer un Estado de justicia, *federal y descentralizado*, que consolide los valores de: libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, convivencia e imperio de la ley; y además asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna, pues, tal y como sostiene el Título I (Principios Fundamentales) de la Exposición de Motivos de la propia Constitución venezolana:

En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles politicoterritoriales participan en la formación de políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

Es decir, el *diseño constitucional* de la *estructura del Estado venezolano*, consagra un *Estado Federal* que se define como *descentralizado*, para así transformar el anterior *Estado centralizado* en un *verdadero modelo federal* con las *especificidades* que requiere la realidad. El *régimen federal venezolano* se regirá por los principios de: *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad* que son “característicos” de un *modelo federal cooperativo*, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles politicoterritoriales participan en la formación de políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una *esfera de gobierno compartida* para el ejercicio de las competencias que *concurren*. De esa manera, el gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se *armonizan y coordinan*, para *garantizar los fines del Estado venezolano* al servicio de la sociedad. Luego, establece la forma de ese Estado Federal descentralizado de Venezuela en su artículo 4:

Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Así, puede observarse que el artículo 4 constitucional, indica la forma Federal descentralizada en que es concebido el Estado venezolano. A ello se añaden los principios que rigen al Estado venezolano, como Estado Federal descentralizado para llevar a cabo dicha descentralización: 1) integridad territorial; 2) cooperación; 3) solidaridad; 4) concurrencia; y 5) corresponsabilidad.

Posteriormente, el segundo apartado del artículo 16 CRBV habla de la “descentralización politicoadministrativa” del Estado venezolano:

Artículo 16. (*Omissis*) La división politicoterritorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización politicoadministrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

En ese sentido, el segundo apartado del artículo 16 constitucional sostiene que la división *politicoterritorial* del Estado venezolano va a ser regulada por Ley Orgánica, para garantizar la “autonomía municipal” y la “descentralización politicoadministrativa”.

A continuación, entonces, el principio de descentralización debe ser promovido por el Poder Legislativo Nacional –o sea Federal–, a través de su órgano la Asamblea Nacional (AN). Así, puede observarse en el artículo 157 CRBV:

Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Como puede observarse, el artículo 157 constitucional señala que la Asamblea Nacional, a fin de promover el principio de descentralización, puede atribuir determinadas materias de la competencia nacional a los estados o municipios. Ello, también significa que solamente la Asamblea Nacional puede elaborar normas para transferir competencias nacionales a estados y municipios, y elaborar normas que desarrollen el principio de descentralización como precepto constitucional.

Más adelante, el principio de descentralización es desarrollado por el artículo 158 de la misma Constitución, indicando lo siguiente:

Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

El artículo 158 de la Constitución establece la descentralización como *política nacional* para profundizar la democracia y acercar el poder a la población, lo cual se traduce en una distribución o transferencia de competencias del Poder Público a distintos niveles: Nacional, Estatal o Municipal.

Para realizar la descentralización como *política nacional*, la propia Constitución crea en su artículo 185 el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG), como órgano encargado para el desarrollo del proceso de descentralización:

Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley. El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores o gobernadoras y tres alcaldes o

alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Es decir, el artículo 185 de la Constitución crea el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional (Federal) a los estados y municipios. Él estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG). Además, dicho Consejo cuenta con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes. También depende del Consejo un “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI), destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar la dotación de obras y servicios en las regiones y comunidades de menor desarrollo; además aprobará anualmente los recursos destinados al “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI) y las áreas de inversión.

A. Objeto del Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En vista que el Preámbulo y el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 indican que Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en dicha Constitución, el artículo 157 constitucional señala que, a fin de promover el principio de la descentralización, la Asamblea Nacional (AN) podrá atribuir determinadas materias de la competencia nacional a los estados y municipios. Por ello, más adelante, el artículo 158 constitucional explica lo establecido en los artículos 4, 16 y 157, mediante la aplicación del principio de descentralización como *política nacional*, cuyo *objeto* es profundizar la democracia para acercar el poder a la población y crear las mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales. En ese orden de ideas, fue creado el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) dentro del artículo 185 de la Constitución, como órgano encargado de llevar a cabo la aplicación del principio de descentralización como *política nacional*, y de la planificación y coordinación de transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

B. Contenido del Federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

a. De la competencia del Poder Público Nacional (Federal).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, establece dentro del Título IV, en su Capítulo II, artículo 156, las competencias que debe desarrollar el Poder Público Nacional, de la siguiente forma:

1. La política y la actuación internacional de la República.

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.
3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.
4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros.
5. Los servicios de identificación.
6. La policía nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.
10. La organización y régimen del Distrito Capital y las dependencias federales.
11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de la moneda.
12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por la Constitución o por la ley.
13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta Constitución.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan aquí, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad.
18. Los censos y estadísticas nacionales.
19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.
20. Las obras públicas de interés nacional.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.
22. El régimen y organización del sistema de seguridad nacional.
23. Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio.
24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.
25. Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.
27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.
28. El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.
29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.
31. La organización y administración nacional de la justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo.
32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la de patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de los pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.
33. Toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.

Todas las materias anteriores, pertenecen, según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), al Poder Público Nacional (Federal). Por ello, en razón de todo lo anterior, el artículo 157 C RBV indica que la Asamblea Nacional (AN), a fin de promover el principio de descentralización, podrá atribuir determinadas materias de la competencia nacional a los estados y municipios; y, según el artículo 158 *eiusdem*, el principio de descentralización, entendido como una *política nacional*, debe profundizar la democracia y acercar el poder a la población para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

b. De la competencia del Poder Público Estatal.

El Capítulo III del Título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) sostiene en su artículo 159 que los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes de la República.

a'. Gobierno y administración de cada Estado.

El artículo 160 C RBV indica que el gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador. Para ser Gobernador se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco (25) años y de estado seglar. El único aparte del artículo 160 C RBV señala que el Gobernador será elegido por un período de cuatro (4) años por mayoría de las personas que voten, y podrá ser reelegido de inmediato y por una sola (1) vez para un nuevo período.

b'. Poder Legislativo de cada Estado: Consejo Legislativo.

Más adelante, el artículo 162 CRBV sostiene que el Poder Legislativo debe ser ejercido en cada Estado por un “Consejo Legislativo” conformado por un número no mayor de quince (15) ni menor de siete (7) integrantes, quienes representan *proporcionalmente a la población* del Estado y de los municipios. De esa manera, el “Consejo Legislativo” tiene las siguientes atribuciones: 1) legislar sobre las materias de competencia estatal, 2) sancionar la Ley de Presupuesto del Estado y 3) las demás que establezcan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y la Ley.

El único aparte del artículo 162 CRBV establece que los requisitos para ser integrante del “Consejo Legislativo”, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) para los diputados de la Asamblea Nacional (AN), en cuanto les sean aplicables. Los legisladores estatales serán elegidos por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos por dos (2) períodos consecutivos como *máximo*. La ley nacional (federal) regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo.

c'. Contraloría del Estado.

El artículo 163 CRBV señala que cada Estado tiene una “Contraloría” que goza de *autonomía orgánica y funcional*. Además, la “Contraloría del Estado” ejerce, de conformidad con la Constitución del 99 y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la “Contraloría General de la República” (CGR). Dicho órgano debe actuar bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo son determinadas por la ley: la cual garantiza su idoneidad e independencia, así como la neutralidad en su designación, que es mediante *concurso público*.

d'. Competencias exclusivas de los estados.

Por otro lado, el artículo 164 CRBV indica las competencias exclusivas de los estados:

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).
2. La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.

9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.
10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), a la competencia nacional o municipal.

Todas las materias señaladas anteriormente, son propias de los estados que conforman la Federación Venezolana.

e'. Competencias concurrentes entre el Poder Público Nacional y el Poder Público Estatal.

El artículo 165 CRBV indica que las materias objeto de *competencias concurrentes* deben ser reguladas mediante “leyes de bases” dictadas por el Poder Nacional y “leyes de desarrollo” aprobadas por los estados. Toda esa legislación debe estar orientada por los principios de *interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad*.

En ese sentido, el único apartado del artículo 165 CRBV, sostiene que los estados deben descentralizar y transferir a los municipios los servicios y competencias que gestionan y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de sus recursos, dentro de las áreas de *competencias concurrentes* entre ambos niveles del Poder Público, es decir, entre el Poder Público Nacional (Federal) y el Poder Público Estatal. Todos los mecanismos de transferencia deben estar regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

f'. Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP).

El artículo 166 CRBV establece que en cada Estado se debe crear un “Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” (CPCPP), presidido por el Gobernador e integrado por los alcaldes, los directores estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la “Asamblea Nacional” (AN), del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas en el caso de su existencia. El “Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” (CPCPP) funciona y se organiza de acuerdo con lo que determina la ley.

En ese sentido, así como existe a *Nivel Nacional* el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG), a *Nivel Estatal* existe un “Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” (CPCPP).

g'. Ingresos de los estados.

El artículo 167 CRBV indica todos los ingresos que son propios de cada Estado. Ellos son los siguientes:

1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.
3. El producto de los recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
4. Los recursos que les correspondan por concepto de *Situado Constitucional*. El *Situado* es una partida equivalente a un máximo de veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los estados

y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de *Situado*. A los municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del *Situado* y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del *Situado*. La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del *Situado Constitucional* y de la participación municipal en el mismo.

5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad territorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al *Situado Constitucional*, no será menos al quince por ciento (15%) del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.
6. Los recursos provenientes del “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI) y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación

especial, así como de aquellos que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.

Todos estos, son los ingresos que percibe cada Estado del país, de forma separada.

c. De la competencia del Poder Público Municipal.

El Capítulo IV del Título III, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), señala en su artículo 168 que los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, que gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley. Esa *autonomía municipal* comprende lo siguiente: 1) la elección de sus propias autoridades; 2) la gestión de las materias de su competencia; y 3) la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Por otro lado, el segundo apartado del artículo 168 CRBV indica que las actuaciones del Municipio, en el ámbito de sus competencias, se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme la ley. El tercer y último apartado del artículo 168 CRBV sostiene que los actos de los municipios pueden ser impugnados ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

a'. Organización de los municipios y demás entidades locales.

El artículo 169 CRBV dispone que la organización de los municipios y demás entidades locales se regirán por la Constitución venezolana, por las normas que establezcan las leyes orgánicas nacionales para desarrollar los principios

constitucionales y por las disposiciones legales que dicten los Estados, conforme a las anteriores.

El único aparte del artículo 169 CRBV establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales, debe establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo respectivo a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de: 1) población, 2) desarrollo económico, 3) capacidad para generar ingresos fiscales propios, 4) situación geográfica, 5) elementos históricos y culturales, y 6) otros factores relevantes. Dicha legislación debe establecer las opciones para organizar el régimen de gobierno y administración local que corresponde a los municipios con *población indígena*. En todo caso, la organización municipal debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local.

b'. *Mancomunidades y modalidades asociativas intergubernamentales.*

El artículo 170 CRBV indica que los municipios pueden asociarse en “mancomunidades”, o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de “modalidades asociativas intergubernamentales” para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se deben determinar las normas concernientes a la *agrupación* de dos o más municipios en “distritos metropolitanos”.

c'. *Distritos metropolitanos.*

El artículo 171 CRBV sostiene que cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal (Estado) tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un *área metropolitana*,

pueden organizarse como “distritos metropolitanos”. La ley orgánica que se dicte al efecto debe garantizar el carácter *democrático* y *participativo* del gobierno metropolitano, y establecer sus *competencias funcionales*, así como el régimen fiscal, financiero y de control; también debe asegurar que en los órganos de gobierno metropolitano tengan una participación adecuada los municipios, y señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan su vinculación al “distrito metropolitano”.

Su único aparte señala que la ley puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los “distritos metropolitanos”, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada “distrito metropolitano” debe tener en cuenta esas condiciones.

d'. Límites de los distritos metropolitanos.

El artículo 172 CRBV establece que el Consejo Legislativo, previo pronunciamiento favorable de la población afectada a través de una consulta popular, debe definir los límites del distrito metropolitano y organizarlo según lo establecido en la ley orgánica nacional, para determinar cuáles de las competencias metropolitanas serán asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

El único aparte del artículo 172 CRBV aclara que cuando los municipios que deseen constituir un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas (estados distintos), corresponde a la Asamblea Nacional (AN) su creación y organización.

e'. *Parroquias.*

El artículo 173 CRBV estipula que el Municipio puede crear “parroquias” conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que sea dictada para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal, debe establecer los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluyendo su participación en los ingresos propios del Municipio. La creación de “parroquias” debe atender a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover la *desconcentración* de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las “parroquias” serán asumidas como divisiones *exhaustivas* o *imperativas* del territorio del municipio.

f'. *Gobierno y administración del Municipio.*

El artículo 174 CRBV sostiene que el gobierno y administración del municipio corresponde al Alcalde, quien es también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco (25) años y estado seglar. Además, el Alcalde será elegido por un período de cuatro (4) años por mayoría de las personas que votan, y puede ser reelegido, de inmediato y por una (1) sola vez, para un nuevo período.

g'. *Función legislativa del Municipio: Concejo Municipal.*

El artículo 175 CRBV establece que la “función legislativa” del Municipio corresponde al Concejo, el cual está integrado por concejales elegidos en la forma

establecida en la Constitución venezolana, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.

h'. *Contraloría Municipal.*

El artículo 176 CRBV indica que corresponde a la “Contraloría Municipal” el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la “Contraloría General de la República” (CGR), y debe ser dirigida por el Contralor Municipal, designado por el Concejo Municipal mediante concurso público que garantice la *idoneidad* y *capacidad* de quien sea designado para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

i'. *Competencias exclusivas de los municipios.*

El artículo 178 CRBV señala las competencias exclusivas del Municipio: el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne la Constitución y las leyes nacionales, en todo lo que concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.

2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuyan la Constitución y la ley.

El único aparte del artículo 178 CRBV, aclara que las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia, no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley, conforme a la Constitución.

j'. Ingresos de los municipios.

El artículo 179 CRBV informa que los municipios tienen los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV); los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
5. Los demás que determine la ley.

Todos los ingresos señalados anteriormente pertenecen a los municipios, y son reconocidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

k'. Potestad Tributaria de los municipios.

El artículo 180 CRBV indica que la *Potestad Tributaria* que corresponde a los municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) o las leyes atribuyen al Poder Nacional (Federal) o Estatal, sobre determinadas materias o actividades.

Su único aparte señala que las *inmunidades* frente a la potestad impositiva de los municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional (Federal) o de los estados.

P. Consejo Local de Planificación Pública (CLPP).

El artículo 182 CRBV crea el “Consejo Local de Planificación Pública” (CLPP), presidido por el Alcalde e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. Según el Capítulo IV (Poder Público Municipal) del Título IV (Poder Público) de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) tiene por objeto la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas que se realicen en el Municipio. Además, se incluye una norma que consagra la creación mediante ley, de los mecanismos necesarios para que los estados y municipios formalicen el compromiso de *descentralización* hacia las comunidades y grupos vecinales, organizando los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad.

Así como a *Nivel Nacional* (Federal) funciona el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) y a *Nivel Estatal* funciona el “Consejo de Planificación y

Coordinación de Políticas Públicas” (CPCPP): a *Nivel Municipal* (Local) funciona el “Consejo de Planificación Pública” (CLPP).

d. Competencias que no pueden desarrollar los estados y los municipios.

El artículo 183 CRBV señala las competencias que no pueden desarrollar los estados y los municipios:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

El único aparte del artículo 183 CRBV, aclara que los estados y municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

e. Mecanismos abiertos y flexibles de los estados y municipios para descentralizar y transferir servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados.

El artículo 184 CRBV sostiene que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios *descentralicen* y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas, mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el “principio de la corresponsabilidad” en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

f. Consejo Federal de Gobierno (CFG).

Para realizar la descentralización como *política nacional*, la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) crea el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG), como órgano encargado para el desarrollo del proceso de *descentralización en coordinación* con los estados y municipios.

En ese sentido, el Capítulo V, del Título IV de la Constitución venezolana, en su artículo 185 crea el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional (Federal) a los estados y municipios. Él estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG). Además, dicho Consejo cuenta con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes. También depende del Consejo un “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI), destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar la dotación de obras y servicios en las regiones y comunidades de menor desarrollo; además aprobará anualmente los recursos destinados al “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI) y las áreas de inversión.

Según el Capítulo V (Del Consejo Federal de Gobierno), del Título IV (Del Poder Público) de la “Exposición de Motivos” de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG): es un órgano constitucional de carácter *interterritorial*, como *reflejo* de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad para organizar el Estado. Supone un órgano producto de la *fase más avanzada del federalismo*: el “federalismo cooperativo”, el cual es una *superación histórica* del denominado “federalismo dual”, que entiende al Estado como producto de un pacto entre los distintos *entes políticoterritoriales*, los cuales tienen una esfera de *soberanía* no delegada a la Unión e intangible a la acción del Poder Federal.

En ese orden de ideas –continúa la Exposición de Motivos–, las funciones del “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) son las de: planificar y coordinar *horizontalmente* (es decir, Central y Descentralizada), las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de *descentralización* y administración del “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI) destinado al financiamiento de inversiones públicas, con el fin de promover el *desarrollo equilibrado* de las regiones de *menor desarrollo relativo*. Una “clara superación” que representa esta “figura organizativa” con respecto a la *Convención de Gobernadores* que estaba prevista en la Constitución precedente de 1961 (ampliada en la Ley Orgánica de Descentralización), como único *mecanismo cooperativo*.

Capítulo II

Posiciones doctrinarias que tratan el Federalismo

Para contrastar las distintas posiciones doctrinarias que tratan al *Federalismo* como figura de la Ciencia Política y del Derecho Público, se recurrirá a relevantes juristas y políticos que han dado un concepto del mismo. En ese sentido, este Capítulo II definirá dicha institución, a través de los grandes clásicos de la literatura jurídica y política universal y venezolana, en un orden cronológico, para –precisamente– denotar su evolución y ver cómo, poco a poco, cada uno de esos autores fue agregando su punto de vista al concepto desarrollado por el anterior, e ir construyendo así un concepto base sobre *Federalismo* y ver en qué se diferencian cada uno de ellos.

1. La doctrina venezolana frente al Federalismo

A. El Federalismo según Francisco Javier Yanes.

Francisco Javier Yanes (2009) uno de los principales firmantes del Acta de Independencia de Venezuela en 1811, define ampliamente a la *Federación* (refiriéndose al *Federalismo*) en su *Manual Político del Venezolano* de 1839 (trabajo académico considerado, con gran razón, la piedra angular de la historia política y constitucional venezolana), sin poder diferenciarla de la *Confederación* – esto, debido a que ciertamente eran sinónimos en la época–:

La federación es un gobierno de los que llaman mixtos o compuestos, los cuales establecen por el concurso de las tres formas principales, o dos de ellas, como cuando un rey, los principales y el pueblo, o

solamente los dos últimos parten los diferentes ramos de la administración suprema, para desempeñar unos cierta parte de ella, y otros las demás...

... puede decirse que la federación es un conjunto de estados perfectos, estrechamente unidos por algún lazo particular, de suerte que parece un solo cuerpo, respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve la soberanía entera, independientemente de los otros.

Esta agregación de estados se forma, o por la agregación de dos o muchos estados distintos bajo un solo rey, como eran Inglaterra, Escocia e Irlanda, antes de la unión que se hizo últimamente de Escocia con Inglaterra; o cuando muchos estados independientes se confederan para formar juntos un solo cuerpo, como fueron las provincias unidas de los Países Bajos, los Cantones Suizos y los Estados Unidos del Norte al presente.

La primera suerte de unión puede hacerse o a la ocasión de un matrimonio, o en virtud de una sucesión, o cuando un pueblo elige por rey a un príncipe que era ya soberano de otro reino; de modo que estos diferentes estados vienen a estar reunidos bajo un príncipe que los gobierna a cada uno en particular por sus leyes fundamentales.

La segunda especie de unión de estados compuestos es la que se forma por la confederación perpetua de muchos Estados, por ser este solo medio por el cual muchos de ellos, pequeños y débiles, pueden mantenerse en particular contra sus enemigos.

Estos estados confederados se obligan mutuamente a no ejercer, sino de común acuerdo, ciertas partes de la soberanía, principalmente aquellas que conciernen a su mutua defensa contra los enemigos exteriores, bien que cada uno de los confederados retiene una entera libertad para ejercer como mejor le convenga a las partes de la soberanía que no se han cedido, ni de que se ha hecho mención en el acta de la confederación (p. 138-139).

Es decir, para Francisco Javier Yanes, el *Federalismo* (Federación) es un *gobierno mixto o compuesto*, donde el Rey, las autoridades y el Pueblo, o solamente los dos últimos, dividen a la Administración Suprema en diferentes ramos, para que unos desempeñen una parte de ella y los otros las demás.

En ese sentido, el *Federalismo* crea un conjunto de estados perfectos, estrechamente unidos por algún lazo particular, de suerte que parece un solo cuerpo, respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve la *soberanía* entera, independientemente de los otros. Esta unión de estados se forma, o por la agregación de dos o más estados distintos bajo un solo Rey, como: Inglaterra, Escocia e Irlanda; o cuando varios estados independientes se *confederan* para formar juntos un solo cuerpo, como: las Provincias Unidas de los Países Bajos, los Cantones Suizos y los Estados Unidos de América. La primera suerte de unión puede surgir debido a un *matrimonio*, o en virtud de una *sucesión*, o cuando un Pueblo elige por Rey a un Príncipe que ya era *soberano* de otro Reino; de modo que estos diferentes estados vienen a reunirse bajo un Príncipe que los gobierna a cada uno en particular, por sus leyes fundamentales. La segunda especie de unión de *estados compuestos* es la que se forma por la *confederación perpetua* de muchos Estados, por ser éste el único medio a través del cual muchos de ellos –pequeños y débiles– pueden mantenerse contra sus enemigos. Estos *estados confederados* se obligan mutuamente a ejercer, en común acuerdo, ciertas partes de

la *soberanía*: principalmente aquellas que conciernen a la mutua defensa contra los enemigos exteriores, donde cada uno de los *confederados* retiene una entera libertad para ejercerla como mejor le convenga.

B. El Federalismo según José Gil Fortoul.

A continuación, Gil Fortoul (1890) explica el *Federalismo* en su *Filosofía Constitucional* de 1890, desde la *República Federal* (tal y como lo hace Montesquieu), donde:

... la nación está dividida en Cantones (Suiza) o Estados (América), los cuales se unen delegando una parte igual de su autonomía para constituir un Poder Federal. Este Poder tiene aquellas funciones generales que se refieren a los intereses comunes de todos los Cantones o Estados, funciones que se determinan previamente en una ley fundamental, votada por todos los Cantones o Estados, quienes conservan incólume su autonomía en cuanto se atañe a sus intereses particulares (pp. 81-82).

Agregando más adelante, que:

La forma federal puede plantearse en una república por dos modos distintos; a saber: o diversas fracciones de un territorio, que anteriormente formaban naciones independientes, o que estaban unidas como colonias a otra nación (esto último sucedió con Estados Unidos) se constituyen en Federación, delegando cada una parte igual autonomía para crear un poder central, cuyas funciones determinan previamente, o una república unitaria se divide en Estados autonómicos que reconocen un Poder central con atribuciones de

antemano determinadas en el pacto federal, como ha sucedido varias veces en la América latina (pp. 83-84).

Para José Gil Fortoul, el *Federalismo* es una Nación dividida en Cantones (en el caso de Suiza) o Estados (en el caso de los Estados Unidos de América), que se unen *delegando* una parte igual de su *autonomía* para constituir un *Gobierno Federal* (Central). Este *Gobierno Federal* tiene funciones generales sobre los intereses comunes de todos los Cantones o Estados: funciones que se determinan previamente en una Constitución (Ley Fundamental) votada por todos los Cantones o Estados, que conservan incólume su *autonomía*. En ese sentido, el *Federalismo* puede plantearse en una República por dos razones, a saber: 1) como diversas fracciones de un territorio que anteriormente formaban naciones independientes o que estaban unidas como colonias a otra Nación (como ocurrió en los Estados Unidos de América), las cuales se constituyen en *Federación*, delegando cada una de las partes *igual autonomía*, para crear un *Gobierno Federal* (Central), cuyas funciones determinan previamente; o 2) como una República Unitaria que se divide en Estados autonómicos que reconocen un Gobierno Central con atribuciones determinadas en la Constitución (Pacto Federal), como ha sucedido varias veces en América Latina.

C. El Federalismo según Jorge Olavarría.

Jorge Olavarría fue un gran crítico del *Federalismo* en Venezuela; así, él define dicha figura en su obra *Dios y Federación*, de la siguiente manera:

... la forma Federal suele responder a necesidades muy concretas de organización social. La primera de ellas, la organización de orden y gobierno de grandes espacios comunicados entre sí o de difícil acceso.

Aquí es menester advertir, que si esta organización es auténticamente “federal” debe de hacerse sobre la base de términos de igualdad entre sus componentes, autonómicos en cuanto a gobierno local se refiere y no de mera subordinación jerárquica con algún grado de autonomía operativa. De lo contrario o no es federal, o lo es solo nominalmente (pp. 156-157).

Es decir, para Olavarría el *Federalismo* es una forma de Estado que responde a necesidades concretas de organización social, como la organización de orden y gobierno de grandes espacios *incomunicados* entre sí o de difícil acceso. En ese sentido, si la organización del Estado es auténticamente “federal”, debe hacerse sobre la base de términos de *igualdad* entre sus componentes, *autonómicos* en cuanto a *gobierno local* se refiere y no de mera *subordinación jerárquica* con algún grado de *autonomía*. De lo contrario, dicha forma de Estado no sería *federal*.

D. El Federalismo según Daira Abolins.

Por último, Daira Abolins (2006) define a la *Federación* como:

... una unión basada en el libre convenio y motivada por el servicio del fin común de la autoconservación, mediante la cual se cambia el estatus 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 (p. 429).

Para Abolins, el *Federalismo* es una Unión basada en un convenio motivado por el fin común de la *autoconservación*, a través del cual se cambia el estatus político de cada uno de sus miembros. Así, por una determinada decisión, un conjunto de estados autónomos, independientes y *soberanos* se unen para crear a un ente con personalidad jurídica, al cual le ceden parte de su *soberanía* para el ejercicio de ciertas competencias.

En conclusión, ya sea que el *Federalismo* es: 1) un *gobierno mixto o compuesto*, en el cual se divide a la Administración Suprema en diferentes ramos, para que unos desempeñen una parte de ella y otros las demás, creando así un conjunto de estados perfectos, estrechamente unidos por un lazo particular, que parece un solo cuerpo, por las cosas que les interesan en común, donde cada uno de ellos conserva su *soberanía* (Yanes); 2) una Nación dividida en Cantones o Estados, que se unen *delegando* una parte igual de su *autonomía* para constituir un *Gobierno Federal* (Central), el cual tiene funciones generales sobre los intereses comunes de los Cantones o Estados: funciones determinadas previamente en una Constitución votada por esos mismos Cantones o Estados (Gil Fortoul); 3) una forma de Estado que responde a necesidades concretas de organización social, como la organización de orden y gobierno de grandes espacios *incomunicados* entre sí o de difícil acceso (Olavarría); o 4) una Unión basada en un convenio motivado por el fin común de la *autoconservación*, a través del cual se cambia el estatus político de cada uno de sus miembros, donde un conjunto de estados autónomos, independientes y *soberanos* se unen para crear a un ente con personalidad jurídica, al cual le ceden parte de su *soberanía* para el ejercicio de ciertas competencias (Abolins); pareciera, entonces, que la doctrina venezolana es cónsona en manifestar que el *Federalismo* es un *modelo o forma de Estado*, en el cual distintos Estados se unen para crear un Gobierno Central a través de una Constitución, donde le ceden una serie de competencias, y cada uno conserva su *autonomía*.

2. El Derecho Comparado frente al Federalismo

A. El Federalismo según Montesquieu y Alexander Hamilton.

Una de las principales personalidades del mundo jurídico y político en dar un concepto sobre *Federalismo*, fue Charles-Lois de Secondat, mejor conocido como *Barón de Montesquieu* (2012). Es así como, en su famoso *Espíritu de las Leyes* de 1748, lanza su temprana aproximación, cuando habla sobre la *República Federal*:

Esta forma de gobierno es un acuerdo en virtud del cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de un Estado más grande, que ellos mismos quieren constituir. Es una sociedad de sociedades que formen una nueva, la cual puede agrandarse por la incorporación de nuevos asociados que así lo deseen (p. 76).

Por otro lado, se encuentra Alexander Hamilton (2001), quien, de una forma mucho más sencilla y ampliando claramente las palabras de su antecesor Montesquieu, muestra en *El Federalista* de 1780, el significado de *Federalismo*, cuando describe a la *República Confederada* como "... 'una reunión de sociedades' o como la asociación de dos o más estados, en uno solo" (p. 35).

Es decir, para Montesquieu y Hamilton el *Federalismo* es una *forma de gobierno*, basado en un acuerdo a través del cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de un Estado más grande, que ellos mismos desean

constituir. O sea, una sociedad o *reunión* de sociedades que forman una nueva, la cual se agranda por la incorporación de nuevos asociados que así lo desean: en pocas palabras, la asociación de dos o más estados, en uno solo.

B. El Federalismo según Cabanellas.

Para el destacado jurista español Guillermo Cabanellas (1979), el *Federalismo* es una:

Doctrina política que apoya la forma federal como régimen más adecuado para organizar el Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la unión en ciertas materias de legislación y gobierno; pero con autonomía amplia para los territorios con personalidad geográfica e histórica, e incluso legislación y gobierno locales, en todo lo no confiado al *Estado federal* (v.), al ejecutivo o gobierno federal (p. 349).

En ese sentido, para Cabanellas, el *Federalismo* es una *doctrina política* basada en la *forma federal* como régimen para organizar al Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la Unión en materias de legislación y gobierno; pero con *autonomía amplia* para los territorios, en legislación y gobierno local, en todo lo no confiado al *Gobierno Federal*.

C. El Federalismo según Daniel J. Elazar.

Daniel J. Elazar (1991), *pupilo* de Morton Grodzins y uno de los grandes estudiosos del *Federalismo*, expone en su libro *Exploring Federalism* (Explorando

el Federalismo) precisamente el significado del *Federalismo*, cuando habla sobre *The Federal Idea* (La Idea Federal):

As many philosophers, theologians, and political theorists in the Western world have noted, the federal idea has its roots in the Bible. Indeed, the first usage of the term was for theological purposes, to define the partnership between man and God described in the Bible, which, in turn, gave form to the idea of a covenantal (or federal) relationship between individuals and families leading to the formation of a body politic and between bodies politic leading to the creation of compound polities. The political application of the theological usage gave rise to the transformation of the term “federal” into an explicitly political concept.

The term “federal” is derived from Latin foedus, which, like the Hebrew term brit, means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them. Significantly, shalom, the Hebrew term for peace, is a cognate of brit, having to do with the creation of the covenantal wholeness that is true peace.

Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties. As a political

principle, federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities. Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system's decisionmaking and executing processes (pp. 5-6).

Visto lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría pasará a traducir el texto citado, para un mejor entendimiento del mismo:

Como muchos filósofos, teólogos y teóricos políticos en el mundo Occidental han notado, la idea federal tiene sus raíces en la Biblia. En efecto, el primer uso del término fue para propósitos teológicos, para definir la asociación [camaradería] entre el hombre y Dios descrita en la Biblia, que, sucesivamente, dio forma a la idea de una relación de pacto [alianza, *covenant*] (o federal) entre individuos y familias dirigiendo [liderando, llevando, conduciendo, guiando] a la formación de un cuerpo político y entre cuerpos [órganos] políticos dirigiendo [liderando, llevando, conduciendo, guiando] a la creación de políticas compuestas. La aplicación política del uso teológico dio pie [alzamiento, levantamiento] a la transformación del término “federal” en un explícito concepto político.

El término “federal” es derivado del latín *foedus* [*fædus*], que, como el término hebreo *brit*, significan pacto [alianza, *covenant*]. En esencia, un

arreglo federal es uno de asociación [camaradería], establecido y regulado por un pacto [alianza, *covenant*], cuyas relaciones internas reflejan la clase [tipo, modo, carácter, amabilidad] especial de compartir que debe prevalecer entre los socios. Significativamente, *shalom*, el término hebreo para la paz, es un cognado [afín, relacionado] de *brit*, teniendo que ver con la creación de la totalidad [integridad] del pacto [alianza, *covenant*] que es la verdadera paz.

Los principios federales conciernen [refieren] a la combinación del autogobierno [autonormación] y gobierno compartido [normación compartida]. En el sentido más amplio, el federalismo involucra [implica] el enlace [vinculación, relación] de individuos, grupos y administraciones [formas, procesos, organizaciones, entidades] políticas en una duradera [perdurable] pero limitada unión de [en] tal manera que se provea [proporcione, asegure] a [para] la búsqueda [persecución] enérgica [energética] de fines comunes mientras se mantienen las respectivas integridades de todas las partes. Como principio político, el federalismo tiene que ver con la difusión constitucional de poderes para que los elementos constituidos en un arreglo federal compartan [participen] en los procesos, de la creación de políticas comunes y la administración por derecho, mientras las actividades del gobierno común son conducidas de [en] tal manera como para mantener sus respectivas integridades. Los sistemas federales hacen esto por distribución [distribuyendo] constitucional del poder entre cuerpos [órganos] de gobierno generales y constituidos en [de] una manera diseñada para proteger la existencia y autoridad de todos. En un sistema federal, las políticas básicas están hechas [elaboradas] e implementadas a través de la negociación de tal [en alguna] manera [forma] para que todos puedan compartir en la toma de decisiones y procesos ejecutivos [de ejecución] del sistema (pp. 5-6).

Es decir, Daniel J. Elazar explica que muchos filósofos, teólogos y teóricos políticos del mundo Occidental han observado, que la idea *Federal* tiene sus raíces en la Biblia. En ese sentido, la primera vez que se utilizó el término fue con propósitos *teológicos*, para definir así la *relación* entre Dios y el Hombre descrita en la Biblia, y que, sucesivamente, dio forma a la idea de una relación *covenantal* (de pacto) o *Federal*, entre individuos y familias conducidas a la formación de un órgano político, y entre órganos políticos conducidos a la creación de políticas mejor elaboradas. La *aplicación política del uso teológico* dio pie a la transformación del término “federal” en un concepto político mucho más explícito.

Siguiendo el anterior orden de ideas, el término “federal” es derivado del latín *fœdus*, que, como el término hebreo *brit*, significan *covenant* (pacto o alianza). Y es que, en esencia, un arreglo federal es una *asociación* establecida y regulada por un *covenant* (pacto, alianza, tratado), cuyas *relaciones internas* reflejan el valor de *compartir* que debe *prevalecer* entre los *socios*. Significativamente, *shalom*, el término hebreo para dar la Paz, es un *cognado* (palabra afín o relacionada) de *brit*, teniendo que ver con la verdadera razón de creación del *covenant* (pacto, alianza): que es la Paz.

Los *principios federales* se refieren a la *combinación* de *autogobierno* y *gobierno compartido*. En el *sentido más amplio*, el *Federalismo* implica el *enlace* de individuos, grupos y entidades políticas en una perdurable, pero limitada, Unión; de manera que se proporcione la enérgica búsqueda de *fines comunes*, a la par que se mantiene la *integridad* de todas las partes. Como *principio político*, el *Federalismo* tiene que ver con la *distribución constitucional de poderes*, para que, los órganos constituidos dentro de un *arreglo federal*, compartan, *por derecho*, la Administración y los procesos de creación de *políticas comunes*, mientras las *actividades comunes de gobierno* sirven para mantener su integridad respectiva.

Los *sistemas federales* logran esto, *distribuyendo constitucionalmente* el Poder entre órganos de gobierno, constituidos y diseñados para proteger la autoridad y existencia de todos. En un *sistema federal*, las *políticas básicas* están hechas e implementadas a través de la *negociación*, de manera que todos puedan participar en la toma de decisiones y los procesos de ejecución del Sistema.

Visto lo anterior –y a modo de *reflexión*–, es inevitable pensar que las palabras de Daniel J. Elazar pueden ser *corroboradas* por un venezolano de la talla de Juan Germán Roscio, el redactor del Acta de Independencia y de la primera Constitución de Venezuela (**Constitución Federal para los Estados de Venezuela** de 1811); pues, *curiosamente*, ambos hombres de distintas religiones, épocas, países y costumbres, llegaron a la misma conclusión: el *Federalismo* tiene sus raíces en la Biblia. Es así, como en su obra *El Triunfo de la Libertad sobre el Despotismo* de 1817, Roscio (1996) recuerda la *confederación de los judíos con los romanos*: cuando Judas Macabeo sucede a su padre y celebra *alianza* –o *confederación*– con el *Pueblo Romano*. Así, los *macabeos* (revolucionarios judíos) despacharon su primer mensaje en demanda de su amistad y *alianza*:

“Judas Macabeo, sus hermanos, y el pueblo de los Judíos nos envían a celebrar con vosotros amistad y alianza”, decían los emisarios Hebreos al comparecer delante del gobierno republicano de Roma. (*Judas Machabeus, et fratres ejus, et populus Judaeorum miserunt nos ad vos statuere vobiscum societatem, et pacem, et conscribere nos socios, et amicos vestros. 1 Mar. 8*) (p. 96).

Aceptada la proposición –prosigue Roscio–, se otorgó el *contrato* en un estilo todavía más popular:

“Sea para bien eterno de los Romanos y de la nación judaica, por mar y por tierra, y aléjese de ellos toda hostilidad”. (*Bene sit Romanis, et genti Judaeorum in mari, et in terra in aeternum: gladiusque, et hostis proculsit ab eis*) (p. 96).

En estos términos –cierra Roscio– quedó concluida entre uno y otro *Pueblo*, una *liga* ofensiva y defensiva, cuyo por menor se lee en el c.8, Lib. 1 de los *Macabeos*. Por último, Roscio también recuerda que *la República de Esparta se confederó con los Hebreos*; y al respecto, expone lo siguiente:

HABÍAN TAMBIÉN contratado los Judíos con los Republicanos de Esparta, que eran deudos suyos. En tiempo de Onías se celebró la primera alianza; y fue renovada por los Macabeos Jonatás y Simón. Su estilo es tan popular como el de la que otorgó con los Romanos. En ella se da el tratamiento recíproco de hermanos, porque efectivamente entroncaban en Abraham los Esparciatas y Hebreos. “Nos alegramos de vuestra gloria”, es la primera expresión con que éstos les saludan, cuando les dirigen las segundas letras para renovar su amistad, y alianza, felicitándoles por la gloria y poder de la República. (1 *Mach.* 12) (p. 99).

De esta manera, puede demostrarse que lo sostenido por Daniel J. Elazar en 1991, fue *corroborado* muchos años atrás por Juan Germán Roscio en 1817, y que *efectivamente* el *Federalismo* tiene sus raíces en la Biblia, para celebrar una *liga*, un *pacto*, un *tratado*, una *alianza*, o –en términos federales– un *covenant*, y todo lo que ello implica.

En ese sentido, y retomando el punto anterior que concierne a este Trabajo de Grado de Maestría, ya sea que el *Federalismo* es: 1) una *forma de gobierno*,

basado en un acuerdo a través del cual varios cuerpos políticos consienten ser ciudadanos de un Estado más grande, que ellos mismos desean constituir: una sociedad o *reunión* de sociedades que forman una nueva, la cual se agranda por la asociación de dos o más estados, en uno solo (Montesquieu y Hamilton); 2) una *doctrina política* para organizar al Estado, reconociendo la necesidad, interior y exterior, de la Unión en materias de legislación y gobierno, pero con *autonomía* legislativa y gubernamental para los territorios (Cabanellas); y 3) una *combinación* de *autogobierno* y *gobierno compartido*, que implica el *enlace* de individuos, grupos y entidades políticas en una Unión, con una *distribución constitucional de poderes*, para que los órganos constituidos compartan la Administración y los procesos de creación de *políticas* (Elazar); pareciera, entonces, que el Derecho Comparado coincide en ver al *Federalismo* como un *modelo, forma o sistema de gobierno*, por medio del cual surge un *modelo de Estado*, en el cual distintos Estados se unen para crear, a través de una Constitución, un Gobierno Central, al cual le ceden unas competencias, mientras cada uno conserva su *soberanía*.

Analizado todo este Capítulo II, puede notarse, entonces, que existe una *diferencia* entre la forma en que la doctrina venezolana percibe al *Federalismo*, y la forma en que el Derecho Comparado concibe al *Federalismo*; pues, mientras para los venezolanos el *Federalismo* es una *forma o modelo de Estado*, para el Derecho Comparado es un *sistema de gobierno*, por el cual surge un *modelo de Estado*. Pareciera, entonces, que la diferencia estriba en ver qué entienden cada uno – doctrina venezolana y Derecho Comparado– por Estado, Gobierno, Autonomía y Soberanía.

Para concluir este Capítulo II de la investigación: de todas estas distintas definiciones del concepto de *Federalismo*, en distintas épocas de la Historia Universal y distintos países que dan un concepto sobre esta institución, puede, entonces, definirse al *Federalismo* como aquella figura de la Ciencia Política y del

Derecho Público, concebida como un *sistema de gobierno*, por el cual surge una *forma o modelo de Estado* que reúne, en un solo cuerpo y bajo mutuo acuerdo, a varios Estados miembros en una Unión perpetua, destinada a satisfacer necesidades que tengan en común.

Capítulo III

El Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América

El Capítulo III de este Trabajo de Grado de Maestría busca comparar el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con el Federalismo de los Estados Unidos de América, a través de sus pocas *semejanzas* y grandes *diferencias*, para así determinar los errores que comete Venezuela en su *Federalismo*.

1. Semejanzas entre el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela y el Federalismo de los Estados Unidos de América

Como podrá observarse a continuación, y muy a pesar de los 200 años de historia republicana de Venezuela y su constante esfuerzo –sin éxito alguno– de sostener el *Federalismo* a lo largo de sus veinticinco (25) constituciones sancionadas: *técnicamente* –y en *esencia*– son poquísimas las *semejanzas* existentes entre el *Federalismo* de los Estados Unidos de América y el *Federalismo* de la República Bolivariana de Venezuela. Dichas “semejanzas” son más *de forma* que *de fondo*. En ese sentido, *grosso modo*, puede decirse –y desde la perspectiva

venezolana, no así la americana— que existen ciertas “semejanzas” entre un *Federalismo* y el otro. Dichas *semejanzas* pueden ser las siguientes:

A. Constitución Federal y escrita.

En cierto modo, puede decirse que ambos países, tanto los Estados Unidos de América como la República Bolivariana de Venezuela, tienen un Constitución *escrita* de carácter *Federal*: es decir, un *texto fundamental* que *reúne* a varios *estados* en uno más grande, y que ese *texto fundamental* debe ser respetado como *norma suprema* en todo el *territorio nacional* (Art. VI, Cl. 2 US Const. y Artículo 7 CRBV).

Lo anterior, significa la existencia jurídica del *Federalismo* expresada en una Constitución en *sentido jurídico-político* y no en un *pacto internacional*. De esta forma, la Constitución *debe reconocer* la forma en que está compuesto el territorio de la *Unión*, es decir, integra una serie de *unidades territoriales (estados miembros)* en una *organización conjunta*, con arreglo a un *sistema de relaciones jurídicas*, donde existe un *estatuto común* de los *estados miembros*, que se manifiestan en un *sistema de derechos y deberes* frente a la *Federación*, con independencia de las *constituciones particulares* de los *estados*. Esa Constitución, además, se basa en unos *principios* o *razones políticas fundamentales*, ya que sólo sobre ellos puede establecerse la *convivencia política* como *forma de Estado*. Por último, la Constitución *delimita* las competencias entre la *Federación* y los *estados miembros*, garantizando así la existencia política de cada *estado miembro*, expresada en su propia *constitución* con ciertos límites (García-Pelayo, 2002).

B. Imperio de la Ley o Regla del Derecho (*Rule of Law*) y Estado de Derecho.

El *Imperio de la Ley* o *Regla del Derecho* (*Rule of Law*) significa en los Estados Unidos de América, por un lado, que la *Constitución de los Estados Unidos* es *ley suprema* sobre todo el territorio (Art. VI, Cl. 2 US Const.), por ello, todos están obligados a cumplirla; y por otro, que la *Suprema Corte* tiene la autoridad para indicar lo que quiere decir la Constitución y su finalidad, y así, a través de la *Revisión Judicial*, ella puede declarar que una ley del Congreso o de una legislatura estatal, o una decisión administrativa, es *inconstitucional* y, por lo tanto, puede *anularla*: esto es, dejarla *sin efectos legales* (Selznick, 2005).

En este sentido, puede decirse que el *Imperio de la Ley* o *Regla del Derecho* es trasladado al sistema venezolano como *Estado de Derecho*: siendo aquel en el que individuos y gobernantes están sometidos a leyes, es decir, a normas generales, abstractas y preestablecidas, que son aplicables a todos por igual, precisamente para proteger a la sociedad de arbitrariedades y despotismos (Canova, Herrera y Graterol, 2014). Este postulado se encuentra inserto en los artículos 2 y 7 de la Constitución venezolana: al sostener, por una parte, que Venezuela se constituye en un *Estado democrático y social de Derecho y de Justicia* (artículo 2) y, por otra, que la Constitución es la *norma suprema* y el *fundamento del ordenamiento jurídico*, y que, por lo tanto, todas las personas y órganos que ejercen el *Poder Público* están sujetos a la Constitución (artículo 7). La Exposición de Motivos explica que de acuerdo al *Estado democrático y social de Derecho y de Justicia*, el Estado propugna el bienestar de los venezolanos, creando las condiciones necesarias para su desarrollo social y espiritual, y procurando la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan desarrollar libremente su personalidad, dirigir su destino, disfrutar los Derechos Humanos (DDHH) y buscar su felicidad. También explica que los *principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución*, significan que ella es la *norma de mayor jerarquía* y alcanza su vigencia a través de esa *fuerza normativa* o su capacidad de operar en la vida histórica de forma determinante o reguladora. Dichos *principios* constituyen el

fundamento de todos los *sistemas constitucionales* del mundo y representan la *piedra angular* de la democracia, de la protección de los *derechos fundamentales* y de la *justicia constitucional*.

C. División o Separación de Poderes.

En razón de la *Constitución Federal y escrita*, surge la famosa *teoría de la división o separación de los Poderes* o *sistema tripartito*, expuesta al mundo por el *Barón de Montesquieu* en su famosa obra “El Espíritu de las Leyes” en 1748. Así, tanto los Estados Unidos de América como la República Bolivariana de Venezuela, introducen un *sistema de división o de separación de Poderes* dentro de sus respectivas constituciones. Sin embargo, cabe acotar que, en los Estados Unidos, la *división de Poderes* va referida a la forma en la que un *Gobierno Federal* –esto es *Central*– ostenta tres (3) poderes a saber: *Legislativo*, para crear las leyes; *Ejecutivo*: para cumplir y hacer cumplir las leyes; y *Judicial*: para velar por la *justicia* a través de esas leyes. En ese sentido, la *Constitución de los Estados Unidos* no consagra especialmente precepto alguno que indique tal *división de poderes*, pero ella se encuentra patente en varios de ellos, cuando establece que: “todos los poderes legislativos (...) estarán confiados a un Congreso...” (Art. I, Cl.1); “el poder ejecutivo se confiere a un Presidente...” (Art. II, Cl. 1); y “el poder judicial de los Estados Unidos reside en una Suprema Corte...” (Art. III, Cl. 1) (García-Pelayo, 2002).

Mientras que, para la República Bolivariana de Venezuela, existe un solo *Poder Público* –general, amplio, supremo, etéreo, intangible e inalcanzable– que, a través de la Constitución (artículo 136), debe ser *distribuido verticalmente* entre un *Poder Municipal*, un *Poder Estatal* y un *Poder Nacional*, y que éste último se *divide horizontalmente* en: *Legislativo*, *Ejecutivo*, *Judicial*, y agrega dos (2) más a los señalados anteriormente por *Montesquieu* y los Estados Unidos: el *Ciudadano*,

que previene, investiga y sanciona los hechos que atentan contra la *ética pública* y la *moral administrativa*, además de velar por la *buena gestión y legalidad* en el *uso del patrimonio público*, por el *cumplimiento* y la *aplicación del principio de legalidad* en toda la *actividad administrativa del Estado*, promover la educación, solidaridad, libertad, democracia, responsabilidad social y el trabajo; y el *Electoral*: que tiene por objeto regular el establecimiento de las bases, mecanismos y sistemas que garanticen el *sistema democrático y electoral* en Venezuela. Esta *organización de los poderes públicos*, es conocida en la *doctrina venezolana* como **Parte Orgánica** de la Constitución.

En razón de la anterior *división de poderes*, puede decirse que, tanto los Estados Unidos de América como la República Bolivariana de Venezuela, ambos tienen –y a pesar de las diferencias en sus estructuras–, un *Poder Legislativo*, que elabora las leyes; un *Poder Ejecutivo*, que cumple y hace cumplir las leyes; y un *Poder Judicial* que vela por la justicia a través de las leyes. Sin embargo, debe recordarse que Venezuela tiene dos (2) poderes de más, que no tiene Estados Unidos: el *Ciudadano* y el *Electoral*.

D. Sistema republicano, democrático, federal y presidencial.

Los Estados Unidos de América se maneja bajo una *Forma Republicana de Gobierno* (Art. IV, § 4, US Const.), en la cual, los *estados miembros* que constituyen la *Unión*, gozan de la protección del *Gobierno Federal* de invasiones o violencia interna alguna. Esta *Forma Republicana de Gobierno* ha sido entendida, en *líneas generales*, como una *democracia representativa* (también llamada *indirecta* o de *2^{do} grado*). En ese sentido, por un lado, la *democracia* se *materializa* en los Estados Unidos a través del *sufragio* (expresión de la *soberanía* o *poder* a través del voto) de manera *universal* (electores compuestos de todos los ciudadanos sin *discriminación* alguna), y los *derechos democráticos* se encuentran

garantizados tanto en la Constitución de los Estados Unidos como en las *constituciones estatales*. Por otro lado, los Estados Unidos se erige como una *democracia presidencial*, o mejor conocida como *sistema presidencial de gobierno*: sistema en el cual recae, sobre la persona que detenta la *presidencia*, tanto la *jefatura de Estado* como la *jefatura de gobierno*; de esa manera el *Jefe de Estado* es elegido por el *Pueblo* con una duración limitada de mandato, y además es dotada de *auctoritas* y de fuertes poderes con respecto a otros órganos del Estado. Es así como, en los Estados Unidos, existe una *convivencia* del *Republicanismo* con la *Democracia* (Aveledo, 2013; García-Pelayo, 2002).

Por su parte, Venezuela también se constituye bajo una *Forma Republicana de Gobierno*, al sostener en su Constitución que la República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente (artículo 1); que se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social, la preeminencia de los Derechos Humanos (DDHH), la ética y el pluralismo político (artículo 2); donde el Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución, y que la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines (artículo 3).

Además, la República Bolivariana de Venezuela es un *Estado federal descentralizado* en los términos consagrados en la Constitución, y se rige por los principios de *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad* (artículo 4). También la *soberanía* reside *intransferiblemente* en

el *Pueblo*, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el *sufragio*, por los órganos que ejercen el *Poder Público*; dichos órganos del Estado emanan de la *soberanía popular* y a ella están sometidos (artículo 5). Por último, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas (*estados y municipios*) que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6).

De esta manera, en *cierto modo* –y de nuevo, bajo la *óptica venezolana*, no así la *americana*–, puede decirse que, tanto los Estados Unidos como Venezuela, son ambos: *republicanos, democráticos y federales*; sin embargo, y como se observará más adelante, no puede afirmarse que Venezuela sostiene el mismo *sistema presidencial de gobierno* que los Estados Unidos, a pesar que ambos tienen la misma *figura del Presidente*, ni el *Federalismo* es interpretado por los Estados Unidos como lo *malinterpreta* Venezuela, aplicando la técnica administrativa de *Descentralización*.

E. Derechos Fundamentales.

La Constitución de los Estados Unidos no contiene, en su *versión original* de 1787, cláusulas referidas a los *Derechos Fundamentales* de los americanos como tal; por ello, el *objeto* de las *primeras diez (10) enmiendas* como *garantía* de varios *derechos* frente al *Gobierno Federal*, y que constituyen el llamado *Bill of Rights* o *Carta de los Derechos* de la Constitución de los Estados Unidos: *garantías* estas que también son ampliadas en *enmiendas* posteriores a las *diez (10) primeras*, destinadas a *limitar la acción* de los *estados* (García-Pelayo, 2002).

En ese sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece lo que denomina la *doctrina venezolana* como **Parte Dogmática** del

Texto Constitucional: esto es, tanto los *derechos civiles* como los *derechos políticos* de los venezolanos, y sus garantías frente al Estado venezolano. De esa manera, la Constitución dedica todo su Título III a los Derechos Humanos (DDHH), sus Garantías y Deberes; tales como: la nacionalidad y ciudadanía, derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales y de la familia, derechos culturales y educativos, derechos económicos, derechos indígenas, derechos ambientales y deberes. En este aspecto, se pone de manifiesto la denominada *Constitución Social*, la cual tiene por objeto regular el estatuto de las personas y de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado. Ello se concreta en el régimen de los derechos y deberes constitucionales de las personas, en el cual se establece esa relación Estado-Sociedad. Por esta razón, la Constitución de 1999 nombra: un régimen general de los Derechos Humanos (DDHH), un régimen general de las garantías constitucionales, los derechos individuales, los derechos sociales y de las familias, los derechos laborales, etc. (Brewer-Carías, 2008).

F. Rigidez de la Constitución.

La *rigidez constitucional* se traduce, por lo general, en la *intervención* de los *estados miembros* en la *reforma*, y que no requiere el acuerdo de todos para que pueda prosperar una *reforma constitucional*, ni tampoco el *derecho de secesión* de los *estados disidentes*, o el *derecho de anular* –por su propia *voluntad*– las *leyes federales*, como defendiera John C. Calhoun en su *teoría de la nulificación* (*nullification crisis*) (Fernández, 2003).

En efecto, fue James Bryce quien *comparó* la *Constitución americana* con la *inglesa* para elaborar su famosa clasificación entre *constituciones rígidas* y *constituciones flexibles*. En ese sentido, la *Constitución de los Estados Unidos* representa el típico ejemplo de una *constitución rígida*, es decir: aquella cuya reforma se lleva a cabo por órganos y métodos distintos de los del *proceso legislativo ordinario*.

Así, el Artículo V de la Constitución de los Estados Unidos, trata de la *reforma*, distinguiendo dos (2) fases de ella: la *iniciativa* y la *ratificación*. a) La *iniciativa*: a través del Congreso: a') con el *voto afirmativo* de *dos tercios* (2/3) de *ambas cámaras*, proponiendo el mismo Congreso el texto de la *enmienda* y sin que se precise que estén presentes más representantes y senadores de los necesarios para el *quorum* ordinario; o b') por una *convención* convocada a solicitud de las *legislaturas* de *dos tercios* (2/3). En ese sentido, la *iniciativa* puede ocurrir por la *Rama Legislativa del Gobierno Federal* o por las *legislaturas* de los estados.

b) La *ratificación*: es decir, el acto por el cual el *Pueblo* o los *estados* de la *Unión* asienten a la *enmienda* propuesta, sustituyendo al *Presidente de los Estados Unidos* de *promulgar* las leyes. Así, la *ratificación* ocurre: a') por las *legislaturas* de los *tres cuartos* (3/4) de *estados*; o b') por *convenciones* reunidas en las *tres cuartas partes* (3/4) de los mismos (García-Pelayo, 2002).

Por su parte, la Constitución venezolana establece en su Título IX la *reforma constitucional* en Venezuela, indicando en el Capítulo I las *enmiendas* y en el Capítulo II la *reforma constitucional*. En ese sentido, el artículo 340 sostiene que la *enmienda* tiene por *objeto* la *adición* o *modificación* de uno o varios artículos de la Constitución, *sin alterar su estructura fundamental*. De esa manera, el artículo 341 señala el *procedimiento para tramitar la enmienda*: a) la *iniciativa* puede partir del *quince por ciento* (15%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral; o de un *treinta por ciento* (30%) de los integrantes de la *Asamblea Nacional* o del *Presidente de la República* reunido en *consejo de ministros*. b) Cuando la *iniciativa* parte de la *Asamblea Nacional*, la *enmienda* requerirá la *aprobación* de ésta por la *mayoría de sus integrantes* y se *discutirá* según el *procedimiento* establecido en la Constitución para la *formación de las leyes*. c) El *Poder Electoral* debe someter a *referendo* las *enmiendas* a los *treinta* (30) *días*

siguientes a su recepción formal. d) Se considerarán *aprobadas* las *enmiendas* de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la *ley* relativa al *referendo aprobatorio*. e) Las *enmiendas* serán *numeradas consecutivamente* y se *publicarán* en la Constitución, *sin alterar el texto de ésta*, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

A su vez, la *reforma constitucional* tiene por *objeto*, según el artículo 342 *eiusdem*, una *revisión parcial* de la Constitución venezolana y la *sustitución* de una o varias de sus normas que *no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional*. La *iniciativa* de la *reforma* de la Constitución la tiene: a) la *Asamblea Nacional* mediante *acuerdo aprobado* por el *voto de la mayoría* de sus integrantes; b) el *Presidente de la República en consejo de ministros*; o c) un número *no menor del quince por ciento* (15%) de los *electores inscritos* en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten. El artículo 343 indica que la *reforma constitucional* debe ser *tramitada* por la *Asamblea Nacional* en la forma siguiente: a) el *proyecto de reforma constitucional* tiene una *primera discusión* en el *período de sesiones* correspondiente a la *presentación* del mismo; b) una *segunda discusión* por Título o Capítulo, según sea el caso; c) una *tercera y última discusión* artículo por artículo; d) la *Asamblea Nacional* debe *aprobar* el *proyecto de reforma constitucional* en *plazo no mayor de dos (2) años*, contados a partir de la fecha en la cual conoció y aprobó la *solicitud de reforma*; e) el *proyecto de reforma* se considerará *aprobado* con el *voto de las dos terceras partes* (2/3) de los integrantes de la *Asamblea Nacional*.

El artículo 344 CRBV señala que el *proyecto de reforma constitucional* aprobado por la *Asamblea Nacional* será sometido a *referendo* dentro de los *treinta (30) días siguientes* a su *sanción*. El *referendo* se pronunciará en conjunto sobre la *reforma*, pero puede *votarse separadamente* hasta *una tercera parte* (1/3) de ella, si

así lo *aprueba* un número *no menor de una tercera parte* (1/3) de la *Asamblea Nacional* o si en la *iniciativa de reforma* así lo hubiese solicitado el *Presidente de la República* o un número *no menor del cinco por ciento* (5%) de los *electores inscritos* en el Registro Civil y Electoral. El artículo 345 CRBV, establece que la *reforma constitucional* se declarará *aprobada* si el número de *votos afirmativos* es superior al número de *votos negativos*. La *iniciativa de reforma constitucional* que *no sea aprobada*, no puede presentarse de nuevo en un mismo *período constitucional* a la *Asamblea Nacional*.

Por último, estipula el artículo 346 *eiusdem*, que el *Presidente de la República* está *obligado* a *promulgar* la *enmiendas* o *reformas* dentro de los *diez (10) días siguientes* a su *aprobación*. Si no lo *hiciera*, se aplicará lo previsto en la Constitución para su *aprobación*.

Para finalizar todo lo referido a la *reforma* de la Constitución venezolana, el Capítulo III del Título IX incorpora al texto constitucional la *Asamblea Nacional Constituyente*, es decir –en palabras de la Exposición de Motivos–, la *posibilidad abierta* de *modificar sustancialmente* el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, con un nuevo *texto constitucional*. Esta posibilidad *inexistente formalmente* en la *Constitución de la República de Venezuela de 1961*, hubo de ser incorporada por *vía de interpretación de la Corte Suprema de Justicia*, para hacer posible la convocatoria de la *Asamblea Nacional Constituyente* que produjo la Constitución de 1999. Así, el artículo 347 establece que el *Pueblo de Venezuela* es el *depositario* del *poder constituyente originario*, y que, en *ejercicio* de dicho *poder*, puede *convocar* una *Asamblea Nacional Constituyente* con el *objeto* de *transformar el Estado*, *crear un nuevo ordenamiento jurídico* y *redactar una nueva Constitución*.

El artículo 348 señala que la *iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente* puede realizarla el *Presidente de la República* reunido en *consejo de ministros*; la *Asamblea Nacional*, mediante acuerdo de las *dos terceras partes (2/3)* de sus *integrantes*; los *concejos municipales en cabildo*, mediante el *voto de las dos terceras partes (2/3)* de los mismos; o el *quince por ciento (15%)* de los *electores inscritos* en el Registro Civil y Electoral. Por último, el artículo 349 indica que el *Presidente de la República no puede objetar la nueva Constitución*. En ese sentido, los *poderes constituidos no pueden*, en forma alguna, *impedir* las decisiones de la *Asamblea Nacional Constituyente*. Una vez *promulgada* la *nueva Constitución*, ésta se publicará en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* o en la *Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente*.

De esta manera, habiendo analizado lo anterior, puede decirse –en *cierto modo*– que ambos países sostienen una *Constitución Rígida* como *proceso* para *reformular* o *enmendar* la misma. Sin embargo, también debe decirse que ambos procesos de reforma son distintos y tienen una concepción distinta sobre el asunto para llevar a cabo su reforma; además que Venezuela, a diferencia de los Estados Unidos, no ha cumplido *a cabalidad* tal *rigidez*: pues, mientras los Estados Unidos ha conservado su Constitución de 1787 con *veintisiete (27) enmiendas* al texto original, Venezuela ha sancionado *veinticinco (25) constituciones* a lo largo de su historia republicana sin respetar el texto original de la primera Constitución de 1811.

Ciertamente Venezuela ha intentado sostener toda la *infraestructura federal* antes señalada; sin embargo, este Trabajo de Grado de Maestría considera que ella fracasa *constantemente* en ello, debido a las *profundas y marcadas diferencias* existentes entre el *Federalismo* de los Estados Unidos de América y el *Federalismo* de la República Bolivariana de Venezuela, las cuales serán analizadas a continuación.

2. Diferencias entre el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela y el Federalismo de los Estados Unidos de América

Tal y como se ha observado a lo largo de todo este Trabajo de Grado de Maestría que, mientras para los Estados Unidos de América la Constitución equivale a un *Covenant* (o *Pacto*, *Pactum Fœderatis*) por el cual se levanta un *sistema de gobierno federal*, donde se reúnen varios estados en una *Unión* (Federación) –según el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos–, para así juntos crear un “Gobierno Central” llamado *Gobierno Federal* y concederle tres (3) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, razón –además– por la cual ese *Gobierno Federal* se divide en: *Rama Legislativa del Gobierno Federal*, *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y *Rama Judicial del Gobierno Federal*, y por todo lo anterior la *Constitución* es *Ley Suprema* en todo el territorio (Art. VI, Cl. 2 US Const.); para la República Bolivariana de Venezuela, la Constitución equivale a una *Norma Suprema* por la cual se levanta un *modelo* o una *forma de Estado federal descentralizado y cooperativo*, que reúne a todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público, según el Título I (Principios Fundamentales) de la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y los artículos 4 y 7 dentro del Título I (Principios Fundamentales) de dicha Constitución. Establecido lo anterior, a continuación, podrá observarse que las *diferencias* entre un *Federalismo* y el otro son *notablemente profundas*:

A. El Gobierno Federal vs. el Poder Público Nacional o Federal.

En efecto, lo que se conoce en los Estados Unidos de América como *Gobierno Federal* (*Federal Government*), es lo que se interpreta en la República Bolivariana de Venezuela como *Poder Público Nacional* o *Federal*. En ese sentido,

la palabra “Gobierno” equivale para los americanos a un *Gobierno Central* que ejerce tres (3) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; o sea, un solo *Gobierno Central* –llamado *Federal*– que se *ramifica* en tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mientras que, para los venezolanos, la palabra “Gobierno” se reduce y se circunscribe *única y exclusivamente* al *Poder Ejecutivo Nacional*: esto es, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo y ministros, y los demás funcionarios que señale la Constitución venezolana y las leyes.

Es decir, la palabra “Gobierno”, aquí, debe ser entendida en el *sentido amplio* del Derecho Americano, como un único *Gobierno Federal* o *Central* dividido en tres (3) ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y no “Gobierno” en el *sentido restringido* del Derecho Venezolano, el cual se circunscribe únicamente al Poder Ejecutivo encabezado en sus distintos *niveles* por: el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. En ese sentido, *técnicamente* hablando, no existe ningún “Poder Federal” sino un único *Gobierno Federal* o *Central*, que ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por ello, ese único *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas a saber: Rama Legislativa del Gobierno Federal, Rama Ejecutiva del Gobierno Federal y Rama Judicial del Gobierno Federal. Sin embargo, Venezuela circunscribe *Gobierno*, al solo Poder Ejecutivo: como si se tratase de un *Sistema Parlamentario* con un *Ejecutivo Bicéfalo*, y no de un *Sistema Presidencialista* con un *Ejecutivo Monista*.

Así las cosas, mientras para los Estados Unidos de América el *Gobierno Federal* (Central) ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por esa razón, ese *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas: *Rama Legislativa* del *Gobierno Federal*, *Rama Ejecutiva* del *Gobierno Federal* y *Rama Judicial* del *Gobierno Federal*; para la República Bolivariana de Venezuela, en cambio, existe un *Poder Público* –general, amplio, supremo, etéreo e intangible– que se *distribuye*

entre la República, los estados y los municipios; de esa manera, el *Poder Público* concedido a la República es ejercido por el *Poder Público Nacional o Federal*, el cual se *divide* en cinco (5) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

a. Las tres ramas del Gobierno Federal vs. los cinco poderes del Poder Público Nacional o Federal.

Siguiendo el anterior orden de ideas, sabiendo que el *Gobierno Federal* de los Estados Unidos ejerce tres (3) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entonces, ese *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas (*branches*): Rama Legislativa (*Legislative Branch*) del Gobierno Federal, Rama Ejecutiva (*Executive Branch*) del Gobierno Federal y Rama Judicial (*Judicial Branch*) del Gobierno Federal. Así: 1) la *Rama Legislativa* del Gobierno Federal corresponde al Congreso de los Estados Unidos, encargado de ejercer el Poder Legislativo, y a través del cual se elaboran las *leyes federales* que aplican sobre todo el *territorio nacional* de los Estados Unidos de América, y por el cual nace el *Derecho Federal*; 2) la *Rama Ejecutiva* del Gobierno Federal corresponde al Presidente, Vicepresidente y el Gabinete de los Estados Unidos, quienes ejercen el Poder Ejecutivo y se encargan de ejecutar las leyes elaboradas por el Congreso, es decir, de *cumplir y hacer cumplir* las *leyes federales*; 3) la *Rama Judicial* del Gobierno Federal corresponde a la Suprema Corte de los Estados Unidos, quien se encarga de ejercer el Poder Judicial y de velar por la *justicia* en los Estados Unidos de América.

Además, junto a la *división o separación de poderes* en los Estados Unidos, también opera el *sistema de “checks and balances”* (mal traducido al español como *controles y equilibrios, balances y contrapesos, frenos y contrapesos, o pesos y contrapesos*): *principio de gobierno* bajo el cual, cada rama del *Gobierno Federal*, tiene el poder de prevenir acciones de las otras ramas, y, por tanto, deben compartir

el poder. Este sistema evita la *acumulación de poder* en uno solo: al compartir el poder, cada rama puede controlar los poderes de las otras ramas, y así, se ejecuta el principio de “el poder controla el poder”. De esa manera: a’) el *Legislativo* controla: (i) al *Ejecutivo*: cuando el *Congreso* bloquea una ley impulsada por el *Presidente de los Estados Unidos*, cuando *niega* o *ratifica* los tratados internacionales suscritos por el *Presidente*, cuando destituye al *Presidente*, cuando *aprueba* o *rechaza* una nominación del *Presidente* para que una persona ejerza algún cargo público, cuando aprueba una ley a pesar del *veto presidencial*, y al realizar investigaciones sobre el *Ejecutivo*; (ii) al *Judicial*: cuando realiza el *impeachment* (o *juicio político*), cuando organiza al *Poder Judicial* dentro de los límites de la Constitución y cambia el número y jurisdicción de los *tribunales federales* inferiores a la *Suprema Corte*, cuando destituye a un juez, cuando *aprueba* o *rechaza* a una persona nominada como *juez federal*. b’) el *Ejecutivo* controla: (i) al *Legislativo*, a través del *veto* como *poder presidencial* para solicitar la *modificación* de una *ley aprobada* por el *Congreso* y los *mensajes* que el *Presidente* dirige al *Congreso*; (ii) al *Judicial*, mediante el *derecho de gracia* (conceder *indultos*) y nombramiento de *jueces federales*. c’) finalmente, el *Judicial* controla: (i) al *Legislativo*: porque tiene la facultad para establecer sus propias *reglas de procedimiento* (lo que constituye una *función legislativa*), y cuando declara la *inconstitucionalidad* de una ley; (ii) al *Ejecutivo*: cuando declara que las acciones del *Presidente de los Estados Unidos* o las de sus subordinados son *inconstitucionales* o no están autorizadas por la ley (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002). Todo lo anterior, es lo que se conoce en Venezuela como la *teoría formal-substancial de las funciones estatales*, bajo la cual –para Venezuela– nunca existirá una *separación absoluta de poderes* sino una *distribución de funciones* entre los *poderes públicos*, argumentando que el *Poder Público* es *único e indivisible*, y, por lo tanto, ciertos órganos que ejercen el *Poder Público* son agrupados para realizar unas *funciones específicas* pero *no exclusivas*, pudiendo “repartirlas” entre todos esos órganos.

En cambio, en la República Bolivariana de Venezuela el *Poder Público* concedido a la República, que es ejercido por el *Poder Público Nacional* o *Federal*, se divide en cinco (5) poderes a saber: 1) el Poder Legislativo Nacional ejercido por la Asamblea Nacional, encargada de elaborar las *leyes de la República* que aplican sobre todo el *territorio nacional* de Venezuela; 2) el Poder Ejecutivo Nacional ejercido por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y funcionarios que determine la Constitución y las leyes, quienes se encargan de ejecutar la ley elaborada por la Asamblea Nacional, o sea, de *cumplir y hacer cumplir* las leyes; 3) el Poder Judicial Nacional ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia encargado de velar por la *justicia* en la República Bolivariana de Venezuela; 4) el Poder Ciudadano ejercido por lo que la Constitución denomina el *Consejo Moral Republicano*: compuesto por el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo quienes, en conjunto, investigan y sancionan los hechos que atentan contra *ética pública* y la *moral administrativa*; y 5) el Poder Electoral ejercido por el Consejo Nacional Electoral (CNE), que, en líneas muy generales, organiza los procesos electorales de los cargos de representación popular y los referendos.

Dicho lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría pasará a analizar lo que considera las *diferencias profundas* entre un *Federalismo* y el otro, comparando así los órganos principales que dan vida al *Federalismo* en cada país: esto es, los órganos que componen el *Gobierno Federal de los Estados Unidos* contra los órganos que ejercen el *Poder Público Nacional* o *Federal* de la República Bolivariana de Venezuela, para así apreciar las *diferencias* existentes entre el uno y el otro, y poder comprender las fallas de Venezuela en su *Federalismo*:

a'. *El Congreso de los Estados Unidos (Rama Legislativa del Gobierno Federal) vs. la Asamblea Nacional (Poder Legislativo del Poder Público Nacional).*

El Congreso de los Estados Unidos representa la *Rama Legislativa* del *Gobierno Federal*, pues, por mandato de la Constitución de los Estados Unidos, es quien ejerce el Poder Legislativo (Art. I, § 1, US Const.). En ese sentido, el Congreso es el órgano o cuerpo legislativo que encierra la *dualidad* del *Federalismo*: con una *Cámara de Representantes* que, obviamente, *representa* al *Pueblo* o habitantes de cada Estado, y un *Senado*, que *representa* a cada Estado de la Unión con *personalidad autónoma* (García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, la *Asamblea Nacional (AN)* representa el *Poder Legislativo* del Poder Público Nacional, por mandato de la Constitución venezolana. De esa manera, la *Asamblea Nacional (AN)* es el órgano o cuerpo legislativo que desarrolla todo lo relacionado a las leyes de la República: sin embargo, a diferencia del *Congreso de los Estados Unidos*, ella tiene una *estructura unicameral* que –según el Capítulo I del Título V de la Exposición de Motivos de la Constitución– responde al propósito de *simplificar* el procedimiento de formación de leyes, reducir los costos de funcionamiento del *parlamento*, erradicar la *duplicación* de órganos de *administración y control*, y la *duplicación* de *comisiones permanentes*, entre otras cosas.

1. *Estructura del Congreso de los Estados Unidos vs. estructura de la Asamblea Nacional.*

El *Congreso de los Estados Unidos* es *bicameral*, o sea, cuenta con dos (2) cámaras: una de *representantes* y otra de *senadores*. En cambio, la *Asamblea*

Nacional de Venezuela es *unicameral*, esto es, que cuenta con una sola cámara de *diputados* (representantes).

A. *Bicameralismo (Cámara de Representantes y Senado de los Estados Unidos) vs. Unicameralismo (Asamblea de Diputados de Venezuela).*

En la *Cámara de Representantes* de los Estados Unidos, cada *representante* debe ser residente del distrito por el cual representa su candidatura, lo que otorga a su composición un marcado carácter *localista*; por otro lado, la Cámara está compuesta de miembros elegidos, cada dos (2) años, por el *pueblo* de cada Estado, *proporcionalmente* a su población respectiva. Además, la Constitución establece los requisitos necesarios para *calificar* como *representante*. En lo referente al *elector*, se remite a las condiciones exigidas en cada Estado para tomar parte en la elección de la Cámara más numerosa de su legislatura, y en cuanto a las fechas y métodos electorales deja su determinación a las legislaturas de los diversos estados: por consiguiente, es decisiva la ley del Estado. En todos los estados de la *Unión* (Federación) el *voto* es *universal*, en la mayoría de ellos es *directo*, y excepcionalmente por *convenciones* de *representantes* de condados, municipios, etc. Sin embargo, la *autonomía estatal* sufre ciertos *límites*: en primer lugar, los estados no pueden restringir el *sufragio* por razones de raza, color o sexo; en segundo lugar, el Congreso de los Estados Unidos puede establecer o alterar por una *ley* los *reglamentos electorales* de los estados, lo que otorga –por lo menos– un *derecho de vigilancia e inspección* y, desde luego, le posibilita para tomar a su cargo, *parcial o totalmente*, la *reglamentación electoral*.

El *Senado* de los Estados Unidos, a su vez, se compone de *senadores* elegidos a razón de dos (2) por cada Estado, independientemente de su magnitud y población. Su mandato dura seis (6) años y se renuevan por dos tercios (2/3) cada

dos (2) años. A partir de la incorporación de la Enmienda XVII en 1913, la elección de los *senadores* se verifica por el *pueblo* de los estados; el requisito para *calificar* a *senador* es la misma que para los *representantes*, y el procedimiento depende enteramente de la legislación de cada Estado (García-Pelayo, 2002).

En cambio, según el artículo 186 CRBV, la *Asamblea Nacional* está integrada por *diputados* elegidos en cada *entidad federal* (Estado), por votación *universal, directa, personalizada y secreta* con representación *proporcional*, según una *base poblacional* del uno coma uno por ciento (1,1%) de la *población total* del país. Su segundo apartado indica que cada *entidad federal* elegirá, además, tres (3) *diputados*. Su tercer apartado señala que los *pueblos indígenas* de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres (3) *diputados* de acuerdo a lo establecido en la *ley electoral*, respetando sus *tradiciones y costumbres*. Su cuarto y último apartado, sostiene que cada *diputado* tiene un *suplente* escogido en el mismo proceso. Según el artículo 192 CRBV los *diputados* de la *Asamblea Nacional* duran cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser *reelegidos* por dos (2) períodos *consecutivos* como máximo. Según el Capítulo I del Título V de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, el *número de diputados* sólo *aumentará* o *disminuirá* en la misma medida en que *aumente* o *disminuya* la población, en una o varias *entidades federales*.

Además, tal y como se señaló en el anterior punto, y nuevamente según el Capítulo I del Título V de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, la *estructura unicameral* de la *Asamblea Nacional* responde al propósito de *simplificar* el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del *parlamento*, erradicar la *duplicación* de órganos de *administración y control* y la *duplicación* de *comisiones permanentes*.

En ese sentido, la Constitución de 1999 cambió *radicalmente* la *tradición constitucional venezolana* de tener un *congreso bicameral* a una *asamblea unicameral*, modificando la *denominación* del órgano legislativo y su *estructura*, pues, a diferencia de sus *antecesoras*, es una *asamblea con una sola cámara baja* o de *diputados*, y no un *congreso bicameral*, tanto con una *cámara alta* o de *senadores* (que representa a los *estados federados*), así como también una *cámara baja* o de *diputados* (que representa a la *población* de cada Estado): algo que caracterizaba al Poder Legislativo venezolano desde 1811. Se estableció, entonces, una sola *cámara baja* o de *diputados*, lo que es totalmente *contradictorio* no a los Estados Unidos de América, sino al *Federalismo* en sí: pues, se creó un *híbrido* que combina un *Federalismo sin Senado* como *cámara alta*.

Abolins (2006) recuerda que la existencia de dos (2) cámaras en el *Poder Legislativo* es el elemento que *garantiza* la *igualdad* entre los estados miembros y el Gobierno Federal, ya que *ambos niveles* participan en la toma de decisiones políticas y jurídicas trascendentes para la *Federación*. Además, el *bicameralismo* es la garantía de equilibrio entre los Poderes del Estado: un *contrapeso* a los *Poderes Ejecutivo y Judicial*. Así, el *Senado* es 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. Tal y como lo señala Brewer-Carías, citado por Abolins (2006): es en un *Senado* que tiene sentido la declaración de los estados como entidades políticas *iguales*, y esa *igualdad* es garantizada con un *Senado*, donde existe una *igualdad de representación* de cada uno de los estados, indistintamente de su población, para así participar *igualmente* en la definición de las políticas públicas. Es el *Senado* —en la *relación de poderes*— la Cámara de *ponderación* y *ecuanimidad*, tanto por su *composición* como por su *sistema de elección*.

Por otro lado, el Capítulo I del Título V de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana también señala que la *representación parlamentaria* (*función representativa*) reviste un *doble carácter*: el *diputado* es, al mismo tiempo, *representante* de la *entidad federal* y *representante popular*; es decir, los *diputados* son representantes del *pueblo* y de los *estados* en su *conjunto*. Ese *doble carácter* de la *representación parlamentaria* –indica la Exposición de Motivos– exige de los *candidatos* haber residido en la *entidad federal* (Estado) en la cual aspiran ser elegidos, por lo menos, durante los cuatro (4) años anteriores a la fecha de la elección. Este requisito de *elegibilidad* unido a la obligación de la *Asamblea Nacional* de *consultar* a los estados cuando ella trate materias relativas a los mismos, al *derecho de palabras* de los estados en el *proceso de formación de las leyes* relativas a ellos y la *iniciativa legislativa* por parte de los *consejos legislativos* de los estados, son complementos tanto del *carácter federal* de la *representación parlamentaria* como del *contenido federal* del Estado venezolano.

Todo lo anterior, demuestra la *profunda y marcada diferencia* en la *estructura* del *Poder Legislativo* de ambos países, pues, mientras el *Poder Legislativo* de los Estados Unidos es ejercido por un *congreso bicameral*, o sea, que cuenta con dos (2) cámaras: una de *representantes* y otra de *senadores*; el *Poder Legislativo* de Venezuela es ejercido por una *asamblea unicameral* que cuenta con una sola cámara de *diputados* (representantes). Esto, indudablemente, *afecta profunda y negativamente* el desarrollo del *Federalismo* en Venezuela.

B. *La organización del Congreso de los Estados Unidos vs. la organización de la Asamblea Nacional.*

En los Estados Unidos, la *Cámara de Representantes* es presidida por el *Orador (Speaker)*, formalmente designado por la *Cámara*, que en la práctica termina siendo el partido político que goza de la *mayoría* dentro de la *Cámara*. Sus *amplios poderes* son utilizados en franco servicio a su partido político. En cambio, el *Senado* es presidido por el *Vicepresidente de los Estados Unidos*, quien no debe su cargo a los *senadores* sino a la propia Constitución de los Estados Unidos, y quien tampoco tiene *voto* a menos que exista un *empate* dentro del *Senado*; de igual forma, el *Senado* debe elegir un *Presidente pro tempore* para que cubra las *ausencias* del *Vicepresidente*, que es la mayoría del tiempo: debido al *dinamismo* de la Presidencia de los Estados Unidos o cuando éste deba cubrir la ausencia del *Presidente de los Estados Unidos*.

También, una característica *general* del *Congreso de los Estados Unidos* es la considerable *influencia e importancia* que tienen los *comités* en ambas cámaras, pues, debido a varios motivos como el inmenso número de proyectos de ley, puede afirmarse que los *comités* son los que llevan a cabo la obra legislativa. Los *comités* trabajan, en *general*, sin rendir cuenta alguna al *pleno* de su respectiva cámara – que, desde luego, puede solicitarla–, y ello hace que muchos asuntos se resuelvan *negativamente* en el seno del *comité (Killed in Committees)*, simplemente por no emitir informe alguno sobre ellos, y pueden establecer cualquier clase de *enmiendas*, salvo cambiar el *título* o la *materia*. Normalmente el *pleno* de la *Cámara de Representantes* actúa como *órgano ratificador (ratifying agency)*, ya que la *oposición* puede ser fácilmente *neutralizada*. En cambio, el *pleno* del *Senado* genera importantes *debates*.

Otra parte muy importante de las *relaciones* del *Congreso* con el *Ejecutivo* se verifica a través de los *comités*, ya que ante ellos declaran información los funcionarios, secretarios (jefes de departamentos) o el Presidente, a la vez que éstos establecen su contacto *habitual* con el *Congreso* a través de los *comités*; y, en el

caso que el *Congreso* decida *obstaculizar* o *facilitar* por *negativa* o *concesión* de créditos una *política* del *Presidente de los Estados Unidos*, generalmente nombra un *comité* encargado de ello (García-Pelayo, 2002).

Lo anterior demuestra que la característica organizativa más importante del Poder Legislativo de los Estados Unidos es el conjunto de *comités legislativos* de la *Cámara* y el *Senado*, porque allí es donde realmente se hace el trabajo del *Congreso* y se ubica la *formulación de políticas*. En la *presidencia* de los *comités* y *subcomités* se encuentra la mayor parte del *poder* del *Congreso*. El *número* y *jurisdicción* de los *comités* tienen el mayor interés para los miembros del *Congreso*: determinan los *grupos de legisladores*, definen el *contenido* con que pasan las *proposiciones legislativas*, vigilan el *funcionamiento* de las *agencias* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y ejecutan las investigaciones.

Existen tres (3) clases de *comités* en el *Congreso*: a) los *comités permanentes* (*standing committees*): como el centro del proceso legislativo y etapa previa antes de pasarse los proyectos al *pleno* de la *Cámara de Representantes*; b) los *comités selectos o especiales* (*select or special committees*): como grupos designados con un propósito limitado, para estudiar problemas o cuestiones especiales; y c) los *comités conjuntos* (*joint committees*): creados por estatuto o resolución en los que aparecen *representantes* y *senadores*. Aun cuando los miembros del *partido mayoritario* pueden, en *teoría*, ocupar la *totalidad* de los asientos de los *comités*, en la *práctica*, solamente ocupan la mayoría de dichos *comités*, y especialmente su *presidencia*, y permiten al *partido minoritario* contar con el resto de los asientos (Álvarez, 2012).

En Venezuela, en cambio, según el artículo 194 en la sección segunda (*de la organización de la Asamblea Nacional*) del Capítulo I del Título V de la Constitución venezolana, la *Asamblea Nacional* debe elegir de su *seno* a un

presidente, dos (2) vicepresidentes, un secretario y un subsecretario fuera de su seno, por un período de un año. El reglamento establece las formas de suplir las faltas temporales y absolutas.

Por otro lado, según el artículo 193 de la Constitución venezolana, la *Asamblea Nacional* se organiza en *comisiones permanentes, ordinarias y especiales*. a) Las *comisiones permanentes*, en un número no mayor de quince (15), deben estar referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, la *Asamblea* puede crear b) *comisiones* con carácter *temporal* para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su *reglamento*. La *Asamblea Nacional* también puede crear o suprimir *comisiones permanentes* con el *voto favorable* de las dos terceras partes (2/3) de sus integrantes. Además, el artículo 195 CRBV, señala que durante el *receso* de la *Asamblea* funcionará la c) *comisión delegada* integrada por el *presidente, los vicepresidentes y los presidentes de las comisiones permanentes*.

El Capítulo I del Título V de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana aclara que, en lo relativo a la *organización y funcionamiento* de la *Asamblea Nacional*, el número de *comisiones* queda limitado a quince (15), aun cuando mediante *votación calificada* de las dos terceras partes (2/3) de los *diputados* se pueden *disminuir o aumentar* su número. Igualmente se definen las figuras del *presidente, dos (2) vicepresidentes, un secretario y un subsecretario* de la *Asamblea Nacional*, remitiéndose al *reglamento* las formas de resolver las *faltas temporales y absolutas* de estos cargos. Por último, la *Comisión Delegada* se integra con la *Junta Directiva* de la *Asamblea Nacional* y los *presidentes* de las *comisiones permanentes*, atendiéndose al *criterio del conocimiento* en una determinada *materia* que corresponda a sus integrantes.

Todo lo anterior demuestra las diferencias en la organización de ambos *poderes legislativos*, pues, mientras el *Congreso de los Estados Unidos* es un órgano *bicameral* (con dos cámaras) y su *Cámara de Representantes* es presidida

por un *Orador (Speaker)* y el *Senado* es presidido por el *Vicepresidente de los Estados Unidos* y nombra a un *presidente pro tempore* para suplir las ausencias de aquél; la *Asamblea Nacional* es un órgano *unicameral* y es presidida por un *presidente*, dos (2) *vicepresidentes*, un *secretario* y un *subsecretario* elegidos todos en el seno de la Asamblea. Por último, el *Congreso de los Estados Unidos* funciona a través de *comités* y la *Asamblea Nacional* funciona a través de *comisiones*: ambas cumplen la misma función de legislar, investigar, otorgar préstamos, etc.; sin embargo, su *composición* y *número* es un tanto diferente.

2. *El funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos vs. el funcionamiento de la Asamblea Nacional.*

Ciertamente, tanto el *Congreso de los Estados Unidos* como la *Asamblea Nacional* de Venezuela representan ambos el órgano que ejerce el *Poder Legislativo* de cada país; sin embargo, cada uno de ellos, tiene su *funcionamiento* particular.

A. *Sesiones del Congreso de los Estados Unidos vs. sesiones de la Asamblea Nacional.*

Según la Constitución de los Estados Unidos, el *Congreso de los Estados Unidos* debe *sesionar* al menos una vez todos los años, a partir del tres (3) de enero de cada año (Enm. XX, § 2). Además, el *Presidente de los Estados Unidos* puede, por una parte, convocar a *sesiones extraordinarias* del *Congreso*, y, por otra, puede *aplazar* o *suspender* a ambas cámaras –de *representantes* y *Senado*–, cuando estén en desacuerdo respecto del tiempo de *aplazamiento* o *suspensión* de la *sesión* hasta la próxima *sesión* del *Congreso* (Art. II, § 3) (García-Pelayo, 2002).

En cambio, según el artículo 219 CRBV, el *primer período* de las *sesiones ordinarias* de la *Asamblea Nacional* comienza, sin *convocatoria* previa, el cinco (5)

de enero de cada año o el *día posterior* más inmediato y durará hasta el quince (15) de agosto. El *segundo período* comenzará el quince (15) de septiembre o el *día posterior* más inmediato posible y terminará el quince (15) de diciembre.

Por otro lado, el artículo 220 *eiusdem*, sostiene que la *Asamblea Nacional* se reunirá en *sesiones extraordinarias* para tratar materias expresadas en la *convocatoria* y las que les fueren *conexas*. También puede *considerar* las que sean declaradas de *urgencia* por la *mayoría* de sus integrantes. Así mismo, el artículo 236 CRBV, faculta, por una parte, al *Presidente de la República* reunido en *Consejo de Ministros*, para *convocar* a la *Asamblea Nacional* a *sesiones extraordinarias* (ordinal 9); y por la otra, para *disolver* a la *Asamblea Nacional* (ordinal 21) cuando ella emita tres (3) *votos de censura parlamentaria* al *Vicepresidente Ejecutivo* para que el mismo sea *removido* del cargo: sin embargo, la *Asamblea Nacional* no puede ser disuelta en el *último año* de su *período constitucional* (artículo 240).

Así, puede notarse que el *Congreso de los Estados Unidos* *sesiona* al menos una vez todos los años, a partir del tres (3) de enero de cada año; y que el *Presidente de los Estados Unidos* puede, tanto convocar a *sesiones extraordinarias* del *Congreso*, como *suspender* a ambas cámaras, cuando estén en desacuerdo para la *suspensión* de la *sesión* del *Congreso*. Mientras que el *primer período* de las *sesiones ordinarias* de la *Asamblea Nacional* comienza el cinco (5) de enero de cada año o el *día posterior* más inmediato, hasta el quince (15) de agosto; y el *segundo período* comienza el quince (15) de septiembre o el *día posterior* más inmediato, hasta el quince (15) de diciembre. También, la *Asamblea Nacional* se reúne en *sesiones extraordinarias* –algo que no realiza el *Congreso de los Estados Unidos*– y puede *considerar* algunas de *urgencia* por la *mayoría* de sus integrantes. Por último, el *Presidente de la República*, al igual que el *Presidente de los Estados Unidos*, puede *convocar* a la *Asamblea Nacional* a *sesiones extraordinarias*; pero a

diferencia del *americano*, puede *disolverla* cuando ella emita tres (3) *votos de censura parlamentaria* al *Vicepresidente Ejecutivo*, para *removerlo* del cargo: una *marcada y profunda diferencia* con respecto a su *homólogo americano*, el cual *carece* de dicha *facultad*.

B. *Poderes del Congreso de los Estados Unidos vs. funciones de la Asamblea Nacional.*

Por un lado, mientras los Estados Unidos llama a las facultades del *Congreso* “*poderes*”, la gran mayoría de las veces, Venezuela llama a las facultades de la *Asamblea Nacional* “*funciones*”. Por otro lado, tanto el *Congreso de los Estados Unidos* como la *Asamblea Nacional* son *órganos legislativos*, pero –a pesar de la *división de poderes*– a ambos también le competen otras potestades al margen de la *legislación ordinaria*. Así, se pueden distinguir entre *poderes legislativos* y *poderes no legislativos* (García-Pelayo, 2002).

a. *Poderes no legislativos del Congreso de los Estados Unidos vs. funciones no legislativas de la Asamblea Nacional.*

a'. *Impeachment del Congreso de los Estados Unidos vs. función jurisdiccional y función política o de gobierno de la Asamblea Nacional.*

El *Congreso* tiene un *poder político-judicial*: el *impeachment* (mal traducido al español como *juicio político* o *juicio de residencia*) con referencia al *Presidente de los Estados Unidos*, *Vicepresidente de los Estados Unidos* y *altos funcionarios* de los Estados Unidos en caso de *traición* y *cohecho* (Art. I, § 3, Cl. 6 y 7; y Art. II, § 4). El *proceso de impeachment* se *origina* en la *Cámara de Representantes*, que

hace el papel de *acusador*, correspondiendo al *Senado* actuar como *Tribunal*, bajo la dirección del *Chief Justice* de los Estados Unidos; la declaratoria de *culpabilidad* requiere de dos tercios (2/3), y la *penalidad* consiste en la *destitución del cargo*, que puede ir acompañada de *inhabilitación* para cargos de honor, confianza o beneficio (García-Pelayo, 2002).

La *Asamblea Nacional*, a diferencia del *Congreso de los Estados Unidos*, no tiene la figura del *impeachment* –o *juicio político*– como tal, pero, en su *función jurisdiccional*, sí *autoriza* al *Tribunal Supremo de Justicia* para que continúe conociendo de la causa que declara o no el mérito para el *enjuiciamiento* del *Presidente de la República* (ordinal 2, artículo 266 CRBV).

Por otro lado, según el ordinal 10 del artículo 187 CRBV y en razón del *sistema semipresidencial* declarado en la Exposición de Motivos, la *Asamblea Nacional* puede ejercer una *función política* o *de gobierno* dando un *voto de censura* al *Vicepresidente Ejecutivo* y *ministros*: un *extraño control* del que, *obviamente*, carece el *Congreso de los Estados Unidos*. En ese sentido, la *moción de censura* es discutida dos (2) días después de presentada a la *Asamblea*, la cual decide, por las tres quintas partes (3/5) de los diputados, que el *voto de censura* implica la *destitución* del *Vicepresidente Ejecutivo* o del *ministro* que se trate. Cabe advertir –explica la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana– que, en el caso que se remueva al *Vicepresidente Ejecutivo* en tres (3) oportunidades dentro de un mismo *período constitucional*, la Constitución del 99 faculta al *Presidente de la República* para disolver a la *Asamblea Nacional* y convocar a *elecciones anticipadas* dentro de los sesenta (60) días siguientes a la *disolución*, para elegir una *nueva legislatura*, lo cual se hace mediante *Decreto* aprobado en *Consejo de Ministros*; y no puede disolverse a la *Asamblea Nacional* en el último año de su *período constitucional*. Supuestamente –continúa la Exposición de Motivos–, éste es un *control político* sobre la *Asamblea Nacional* para que la *remoción constante*

de *vicepresidentes* no se convierta en una práctica *obstruccionista*; por ello, la Constitución *sabiamente* consagra la facultad del *Presidente de la República* de convocar a *elecciones anticipadas* de la *Asamblea Nacional*, cuando ella remueva por *tercera vez* a un *Vicepresidente Ejecutivo* dentro de un *período presidencial* de seis (6) años. Cabe destacarse, que esta facultad del *Presidente de la República* es de ejercicio *discrecional*.

Por último, mucho se dice que la *Asamblea Nacional* también ejerce una *función política* o *de gobierno*, cuando designa y remueve a: los *magistrados* del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* (artículo 264 CRBV); al *Contralor General de la República*, al *Fiscal General de la República* y al *Defensor del Pueblo* (artículo 279 constitucional); y a los integrantes del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* (artículo 296 de la *eiusdem*), atribución que constituye una *contradicción* al *principio de autonomía* del *Poder Judicial*, del *Poder Ciudadano* y del *Poder Electoral*.

b'. *Intervención del Senado de los Estados Unidos vs. función administrativa, potestad organizativa y función contralora de la Asamblea Nacional.*

La Constitución de los Estados Unidos establece dos (2) casos *concretos* de *intervención del Senado* en el *ejercicio del Ejecutivo*: en el *nombramiento de funcionarios* y en la *ratificación de tratados*. En este último, el *Senado* puede introducir *enmiendas* (votadas por *mayoría ordinaria*) que obligan al *Presidente de los Estados Unidos* o a *no ratificar* el tratado o a *negociarlo* de nuevo con el país interesado, incluyendo las nuevas *enmiendas*; puede también *aprobarlo* con *reservas* que determinan el *sentido* de las cláusulas o *condicionan* su *aplicación*. Por lo demás, el *Congreso* crea y establece la *organización* y *competencia* de los *departamentos* (equivalente a los *ministerios* en Venezuela) y de los principales

órganos administrativos, puede también pedir *explicaciones* sobre su *acción*, nombrar *comités de investigación*, reservarse cierta *intervención* e *influir* de manera efectiva, o al menos *obstaculizar* la *dirección política* y la *gestión administrativa*, mediante la *negativa* de fondos (García-Pelayo, 2002).

En cambio, la *Asamblea Nacional* no interviene en el *nombramiento de funcionarios* dentro del *Ejecutivo*, salvo la *autorización* del *nombramiento* del *Procurador General de la República* y los *jefes de misiones diplomáticas* (ordinal 14, artículo 187 CRBV); ni *ratifica* los *tratados internacionales*, solamente *autoriza* al *Ejecutivo Nacional* para *celebrar contratos de interés nacional* (en esta caso, algunos consideran que la *Asamblea Nacional* ejerce una *función administrativa*), también *autoriza* los *contratos de interés público nacional* con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela (ordinal 9 del artículo 187 CRBV), y *aprueba por ley* los *tratados o convenios internacionales* que haya *celebrado* el *Ejecutivo Nacional* (ordinal 18 del artículo 187 *eiusdem*).

Por lo demás, a diferencia del *Congreso de los Estados Unidos*, la *Asamblea Nacional* no crea ni establece la *organización y competencia* de los *ministerios* (equivalente a los *departamentos* en los Estados Unidos) y de los principales *órganos administrativos*, ya que el ordinal 20 del artículo 236 CRBV reservó esa *potestad organizativa* al *Presidente de la República* reunido en *Consejo de Ministros*: para fijar el número, organización y competencia de los *ministerios* que conforman el *Poder Ejecutivo Nacional* y otros *organismos* de la *Administración Pública Nacional Central*, así como también la organización y funcionamiento del *Consejo de Ministros*. Sin embargo, según el artículo 156 de la Constitución, a la *Asamblea Nacional* le corresponde ejercer la *potestad organizativa* para crear, modificar y suprimir órganos y entes: 1) de la *Fuerza Armada Nacional* (ordinal 8); 2) del Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales (ordinal

10); 3) para el control de los tributos e impuestos nacionales (ordinal 12); 4) para los impuestos territoriales, predios rurales y transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios (ordinal 14); 5) para el régimen del comercio exterior y aduanas (ordinal 15); 6) para el *sistema de seguridad social* (ordinal 22); 7) para la administración nacional de la justicia, del *Ministerio Público (MP)* y de la *Defensoría del Pueblo (DP)* (ordinal 31); y 8) para el funcionamiento de los órganos del *Poder Público Nacional* y demás órganos e instituciones nacionales del Estado, y todas las materias de competencia nacional (ordinal 32); así como también, 9) ejecutar las *resoluciones* concernientes a su propio *funcionamiento y organización administrativa* (ordinal 22 del artículo 187).

La Constitución venezolana también faculta a la *Asamblea Nacional* para que, al igual que el *Congreso de los Estados Unidos*, ejerza *funciones de control* sobre el *Gobierno* y la *Administración Pública Nacional* (ordinal 3 del artículo 187), a través de: *interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias* y cualquier otro *mecanismo* que establezcan las leyes y su reglamento; en el ejercicio del *control parlamentario* pueden declarar la *responsabilidad política* de los *funcionarios públicos* y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones necesarias para hacer efectiva tal responsabilidad (artículo 222); así mismo, en cualquier momento pueden solicitar informes al *Presidente del Consejo Moral Republicano* y los *titulares* de los órganos del *Poder Ciudadano* (artículo 276).

Debe agregarse que, al igual que el *Congreso de los Estados Unidos*, la *Asamblea Nacional* puede nombrar *comisiones* para realizar *investigaciones* en materias de su competencia, de conformidad con el reglamento. Con ello, todos los *funcionarios públicos* están *obligados a comparecer* ante dichas *comisiones* y a *suministrarles* la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones: obligación que también comprende a los *particulares* (artículo 223

CRBV). Para finalizar, la *Asamblea Nacional* también podría *influir* u *obstaculizar* la *dirección política* y la *gestión administrativa*, mediante la *aprobación* de las *líneas generales* del “plan de desarrollo económico y social de la Nación” que presenta el *Ejecutivo Nacional* en el transcurso del *tercer trimestre* del *primer año* de cada *período constitucional* (ordinal 8 del artículo 187 *eiusdem*).

c'. Admisión de estados y territorios.

También corresponde al *Congreso*: la *admisión* de nuevos estados dentro de la *Unión (Federación)*; la *declaración de guerra*; la *conclusión de la paz*, pues, si bien el *Presidente de los Estados Unidos* en su *condición* de *Comandante en Jefe* de las *Fuerzas Armadas* puede dar fin a las hostilidades, sólo el *Congreso* puede declarar *jurídicamente* terminada la guerra. Finalmente, el *Congreso* tiene competencia para *adquirir territorios*, pues, aunque tal facultad no le ha sido otorgada de modo *expreso*, ha sido *reconocida* por la *judicatura* como *implícita* al poder de *gobernar territorios*, al de *autorizar* la *ratificación de tratados*, al de hacer la guerra y concluir la paz (García-Pelayo, 2002).

Por su parte, acorde a la Constitución venezolana, la *Asamblea Nacional* *admite* a aquellos *territorios* que por *libre determinación* de sus habitantes deseen incorporarse a la República (artículo 14); y no declara la guerra ni concluye la paz como el *Congreso de los Estados Unidos*, pero autoriza el empleo de *misiones militares venezolanas* en el exterior o *extranjeras* en el país (ordinal 11 del artículo 187).

b. *Poderes legislativos del Congreso de los Estados Unidos vs. función legislativa o normativa de la Asamblea Nacional.*

La Constitución de los Estados Unidos concede al *Congreso*, la *facultad* para *legislar* sobre una serie de materias. Así, el *procedimiento* de elaboración de *leyes* dentro del *Congreso de los Estados Unidos* es el siguiente: ambas cámaras son *iguales y coordinadas* en sus *facultades legislativas*, con la única *excepción* de las *leyes tributarias* que han de *iniciarse* en la *Cámara de Representantes*; pero el *Senado* puede proponer *enmiendas* sin límite que alteren el *proyecto total y sustancialmente*. En caso de *discrepancias* entre ambas cámaras se acude a *comités mixtos*. Todos los miembros del *Congreso* tienen *iniciativa* (García-Pelayo, 2002).

En cambio, la Constitución venezolana concede a la *Asamblea Nacional*, la *función legislativa o normativa* en materias de la *competencia nacional y funcionamiento* de las distintas *ramas del Poder Nacional* (ordinal 1 del artículo 187). Así, el *procedimiento* de elaboración de *leyes* dentro de la *Asamblea Nacional* es el siguiente: como la *Asamblea* es *unicameral*, a diferencia del *Congreso de los Estados Unidos*, no necesita que la sola *cámara de diputados* coordine sus *facultades legislativas* con otra cámara y, por tanto, no hay *discrepancias* que resolver. Ella puede proponer *enmiendas y reformas* a la Constitución (ordinal 2, artículo 187), y por sí sola también puede discutir y aprobar todo proyecto de ley concerniente al *régimen tributario* (ordinal 6, artículo 187). Al igual que el *Congreso de los Estados Unidos*, todos los miembros de la *Asamblea Nacional* tienen *iniciativa legislativa*, sin embargo, a diferencia de aquella, ésta debe ser ejercida en un número no menor de tres (3) diputados (ordinal 3, artículo 204). No corresponde a este Trabajo de Grado de Maestría, hacer un *estudio profundizado* sobre el *proceso legislativo* ni el *tipo de leyes* que pueden ser sancionadas en ambos países.

Por otro lado, y a diferencia de la *Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos*, también debe señalarse la forma *permanentemente invasiva* con la que el *Poder Legislativo Nacional* de Venezuela ha ejercido su *función legislativa* con relación a los demás Estados que conforman la *federación venezolana*: ello, en razón que el *Poder Legislativo* venezolano nunca ha sido bien definido en sus *competencias legislativas* a lo largo de las veinticinco (25) Constituciones venezolanas que han existido.

a°. *Poder fiscal.*

La Constitución de los Estados Unidos *autoriza* al *Congreso* para *imponer y percibir* diversas *contribuciones* con el fin de *pagar las deudas y proveer* a la *defensa común y bienestar general* de los Estados Unidos (Art. I, § 8, Cl. 1).

A su vez, el artículo 156 de la Constitución venezolana *autoriza* a la *Asamblea Nacional* para *legislar* sobre la defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional (ordinal 2); para el control de los tributos e impuestos nacionales (ordinal 12); la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (ordinal 13); la creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios (ordinal 14); las políticas *macroeconómicas*, financieras y fiscales de la República (ordinal 21). Un *claro exceso* de la *Asamblea Nacional* en comparación con el *Congreso de los Estados Unidos*, pues, la *Asamblea* determina los tipos

impositivos o alcuotas de los tributos estatales y municipales, y la creación y organización de impuestos territoriales, predios rurales, transacciones inmobiliarias cuya recaudación y control corresponda a los municipios: una materia que solamente compete a los estados, en el *Federalismo*.

b'. *Regulación del comercio.*

El *Congreso* tiene poder para *regular el comercio* con las naciones extranjeras (y con ello el *comercio internacional*), de Estado a Estado y con las *tribus indias* (Art. I, § 8, Cl. 3). Ésta, es la famosa *cláusula de comercio* de la Constitución de los Estados Unidos, y en la cual se basó el Juez Marshall en 1824, para desarrollar la *doctrina de la regulación del comercio interestatal* en la famosa Sentencia del caso *Gibbons vs. Ogden*: malinterpretada en Venezuela y Latinoamérica como un *mecanismo de intervención del Gobierno Federal* sobre los *estados miembros de la Unión*.

Mientras que la *Asamblea Nacional* puede *legislar* sobre el régimen del *comercio exterior* y la organización y régimen de las aduanas (ordinal 15, artículo 156 constitucional); y las políticas *macroeconómicas* y financieras de la República (ordinal 21, artículo 156 *eiusdem*).

c'. *Poder monetario.*

Con esta potestad, el *Congreso de los Estados Unidos* puede *acuñar* moneda, determinar su *valor* y el de las monedas extranjeras (Art. I, § 8, Cl. 5), y el de *castigar* a los *falsificadores* de títulos y moneda americana (Art. I, § 8, Cl. 6). Todo esto permitió desarrollar todo el *sistema de la Reserva Federal* y un sistema completo de *circulación monetaria* (García-Pelayo, 2002).

Por su parte, la *Asamblea Nacional* establece la regulación del banco central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y *acuñación* de moneda (ordinal 11 del artículo 156 de la Constitución venezolana).

d'. *Poder postal del Congreso de los Estados Unidos y régimen del servicio de correo de la Asamblea Nacional.*

El *Congreso de los Estados Unidos* está facultado para establecer *oficinas postales* y *vías* para ello (Art. I, § 8, Cl. 7). En cambio, el ordinal 28 del artículo 156 CRBV también faculta a la *Asamblea Nacional*, para que legisle sobre el *régimen del servicio de correo* y de las *telecomunicaciones*, así como el régimen y administración del espectro electromagnético.

e'. *Poder de organización judicial del Congreso de los Estados Unidos vs. potestad organizativa de la justicia de la Asamblea Nacional.*

Corresponde al *Congreso de los Estados Unidos* crear los *tribunales inferiores* a la *Suprema Corte* (Art. I, § 8, Cl. 9).

En cambio, en Venezuela, según la Constitución del 99, a la *Asamblea Nacional* le corresponde, por un lado: la *organización y administración nacional* de la *justicia*, del *Ministerio Público (MP)* y de la *Defensoría del Pueblo (DP)* (ordinal 31 del artículo 156), y la *legislación de organización y funcionamiento* de los órganos del *Poder Público Nacional* y demás órganos e instituciones nacionales del Estado, y todas las materias de *competencia nacional* (ordinal 32 del artículo 156); y por otro: regular la *organización de circuitos judiciales*, como también la creación

de competencias de *tribunales y cortes regionales* a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial* (artículo 269). Esto significa que la *Asamblea Nacional (AN)*, tiene la *potestad organizativa* para crear tribunales en todo el territorio de Venezuela: sin embargo, esta *potestad organizativa* fue otorgada al *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* para que, a través de la *delegación* a sus *órganos auxiliares* (la *Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM)* y la *Comisión Judicial* reunidos en *Sala Plena*), pueda crear *tribunales* en todo el territorio del país: *invadiendo* las competencias de los Estados para crear sus propios tribunales a través de sus leyes y sus *consejos legislativos estatales*.

Así, mientras al *Congreso de los Estados Unidos* le concierne solamente crear *tribunales inferiores* a la *Suprema Corte*, para desarrollar el *sistema federal de justicia*; la *Asamblea Nacional* se excede en el ámbito de sus competencias, porque la Constitución del 99 no entiende, y, por tanto, no define los límites del *Poder Legislativo* como parte del *Poder Nacional (Gobierno Federal)*, para así desarrollar solamente lo referente a la *justicia federal*: o sea *central*, y no una *justicia nacional* para toda la República, invadiendo así la *competencia* de los estados para crear sus propios tribunales. Un claro *exceso* de la Constitución venezolana, comparándose con la Constitución de los Estados Unidos; y una mala interpretación del *federalismo* en Venezuela: amén de la *simpleza* con que la Constitución de los Estados Unidos otorga al *Congreso* el *poder de organización judicial*, y el *desorden* con que la Constitución del 99 otorga a la *Asamblea Nacional* la *potestad organizativa* de la *justicia* en Venezuela: quien luego *delegó* esa *función* en el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*.

f. *Poderes militares.*

El *Congreso de los Estados Unidos* es competente para declarar la guerra, otorgar *patentes de corso y represalias*, y dictar *reglas* con relación a las *presas* de mar y tierra (Art. I, § 8, Cl. 11); *reclutar* ejércitos, pero los créditos necesarios para el mantenimiento de ellos no pueden ser concedidos para un plazo superior a dos (2) años, es decir, para un plazo que rebase la vida de cada *Congreso* (Art. I, § 8, Cl. 12); habilitar y mantener una Armada (Art. I, § 8, Cl. 13) También le corresponde al *Congreso* dictar reglas para el gobierno y ordenanzas de las fuerzas navales y terrestres (Art. I, § 8, Cl. 14), entre otros (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

Por su parte, la *Asamblea Nacional* no es competente para declarar la guerra, pero puede *legislar* sobre la *policía nacional* (ordinal 6, artículo 156); de la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional (ordinal 7, artículo 156); y la organización y régimen de la *Fuerza Armada Nacional* (ordinal 8, artículo 156).

g'. *Poderes misceláneos o varios (miscellaneous powers).*

Aquí, el *Congreso de los Estados Unidos* elabora las leyes sobre *naturalización* y materia de *quiebra* en todos los Estados Unidos (Art. I, § 8, Cl. 4); el establecimiento de un sistema de pesas y medidas (Art. I, § 8, Cl. 5) y la garantía de la propiedad intelectual (Art. I, § 8, Cl. 8); la definición y castigo de la *piratería* y demás crímenes cometidos en *alta mar*, así como de las violaciones del *derecho internacional* (Art. I, § 8, Cl. 10); la legislación *exclusiva* sobre el *Distrito de Columbia* (como *distrito federal*, o sea *central*) y otros lugares adquiridos por la *Unión* en los territorios de los estados, y con el *consentimiento* de éstos, a fin de establecer *fuertes, almacenes, arsenales*, etc., y la disposición y gobierno sobre territorios y otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos (Art. I, § 8, Cl. 17) (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

A su vez, la *Asamblea Nacional*, según el artículo 156 CRBV, elabora las leyes sobre *naturalización*, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros (ordinal 4); la *organización y régimen del Distrito Capital* (más como *capital* del país, que como un *distrito federal* como tal), las dependencias federales y los territorios federales (ordinal 10); el régimen de metrología legal y control de calidad (ordinal 17); las políticas nacionales y la legislación en materia naviera y aguas (ordinal 23); las políticas nacionales para la producción pesquera, entre otras (ordinal 25); el régimen de la navegación, marítimo, fluvial y lacustre de carácter nacional y puertos, entre otros (ordinal 26); y la legislación en materia de propiedad intelectual, entre muchas (ordinal 32).

h'. *Poder suplementario.*

Hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el uso de estos poderes y para el de todos aquellos de que en virtud de esta Constitución pueden estar investidos el Gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos u oficiales del mismo (Art. I, § 8, Cl. 18). De este precepto conocido como la *cláusula necesaria y apropiada*, nació la famosa *doctrina de los poderes implícitos* que la Constitución concede al *Gobierno Federal de los Estados Unidos*, desarrollada en 1819 por el Juez John Marshall en la Sentencia del caso *McCulloch vs. Maryland* (Abolins, 2006; García-Pelayo, 2002).

En cambio, la *Asamblea Nacional* puede *legislar* sobre toda otra materia que la Constitución venezolana atribuya al *Poder Público Nacional* o que le corresponda por su índole o naturaleza (artículo 156, ordinal 33).

3. *La relevancia del Congreso de los Estados Unidos vs. la relevancia de la Asamblea Nacional.*

En los Estados Unidos, tanto la *Cámara de Representantes* como el *Senado* tienen su respectiva *relevancia* y *significado*. En ese sentido, ambas cámaras tienen *diferencias notables*: en *primer lugar*, como el mandato de los *representantes* dura dos (2) años y el mandato de los *senadores* dura seis (6) años, esto otorga a los últimos mucha más experiencia y tiempo para dedicarse a los problemas generales sobre política que a los *representantes*, que prácticamente luego de ser elegidos deben pensar en su *reelección*; ya que la *Cámara de Representantes* se *renueva totalmente* cada dos (2) años, mientras que el *Senado* se *renueva por tercios*, lo que da mayor *continuidad* y *unidad*. Esta *unidad*, en *segundo lugar*, crece si se tiene en cuenta que mientras la *Cámara de Representantes* cuenta con un número altísimo de miembros, el *Senado* se compone de un número bajísimo de miembros, lo que brinda una mayor *intimidad* de la que carece la *Cámara de Representantes*. En *tercer lugar*, el *Senado* tiene, por encima de la *Cámara de Representantes*, los poderes de *sanción de tratados* por dos tercios (2/3) y la *confirmación de nombramientos*: temas aptos para hacer crítica a la *política presidencial* y atraer así la atención del público. En *cuarto lugar*, mientras los debates en la *Cámara de Representantes* son más *formales*, en el *Senado* son auténticos *debates políticos*.

Todo esto trae como *consecuencia* lo siguiente: A) el *Senado* tiene una *mayor relevancia* en comparación con la *Cámara de Representantes*, ya que está en condiciones de desarrollar una *política* más continua y efectiva. Lo anterior da lugar a que el *Senado* goce de *instrumentos de poder* más desarrollados y dirigidos a objetos más importantes, por ejemplo: los *comités investigadores*, que el *Presidente de los Estados Unidos* busque colaboradores principalmente dentro del *Senado*, a que leyes importantes sean conocidas por el *nombre del Senador* que las *inició*, *defendió* o *presidió* el comité. B) Que el país tenga cierta *indiferencia* por la *Cámara de Representantes* y, en cambio, muestre un *constante interés* por el *Senado*. C) Que el *Senado* puede *obstaculizar* la *acción presidencial* y llamar

constantemente la atención al *Presidente de los Estados Unidos* sobre determinadas materias, pues, el *ejercicio de la presidencia* exige muchas veces el *asentimiento* del *Senado*; además, los *comités de investigación* del *Senado*, son un *medio* para criticar la *acción* del *Ejecutivo*. En resumen, el *Senado* es la *única posibilidad constitucional* de proporcionar información al público americano para *evaluar* la política del *Presidente de los Estados Unidos*, además de ser el *freno más vital* contra un posible *despotismo presidencial* (García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, en cambio, la *relevancia* de la *Asamblea Nacional* ocurre porque la Constitución venezolana la faculta para: A) *controlar* al *Ejecutivo* y a la *Administración Pública Nacional*, dar *voto de censura* al *Vicepresidente Ejecutivo* y a los *ministros*; B) *designar y remover* a: a) los *magistrados* del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, b) al *Contralor General de la República*, al *Fiscal General de la República* y al *Defensor del Pueblo*, y c) a los *integrantes* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, atribución que –por cierto– constituye una *contradicción* al *principio de autonomía* del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral; C) *autorizar* al *Ejecutivo Nacional* para celebrar contratos públicos y enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, *autorizar* la salida del *Presidente de la República* del territorio nacional, y *nombrar o remover* funcionarios propios de la *Asamblea Nacional*; y D) *autorizar* al *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, para que *conozca* de la causa que declara o no el mérito para el *enjuiciamiento* del *Presidente de la República* (Brewer-Carías, 2008; García Soto, 2016).

Esta *relevancia* de la *Asamblea Nacional* en la Constitución del 99, constituye una *primacía* de ella sobre los otros poderes, al momento de otorgarle la *potestad* de *remover* a los *titulares* de los órganos de los Poderes Públicos *no electos* (Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral): algo *contrario* no a la *relevancia* del *Congreso de los Estados Unidos*, su funcionamiento constitucional y

su forma de influir en la política del *Presidente de los Estados Unidos*, sino al *sistema de frenos y contrapesos* como tal, el cual implica que la permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no debe estar sujeta a la decisión de los otros poderes del Estado, a excepción de la competencia que tiene el *Tribunal Supremo de Justicia* de *enjuiciar* a los *altos funcionarios* del Estado. Es decir, los *funcionarios públicos* designados como *titulares* de los órganos del Poder Público, sólo deberían *cesar* en sus funciones cuando se les *revoque* su mandato mediante *referéndum*; por lo que los titulares de los Poderes Públicos *no electos*, deberían tener derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Ésta había sido la tradición del *constitucionalismo venezolano* (Brewer-Carías, citado por García Soto, 2016).

Dicho todo lo anterior, puede notarse la *diferente relevancia* que tienen tanto el *Congreso de los Estados Unidos* como la *Asamblea Nacional* en sus respectivos países, pues, mientras el *Congreso de los Estados Unidos*, a través del *Senado*, puede: A) *sancionar tratados y confirmar nombramientos*; B) *enfrentar la política* del *Presidente de los Estados Unidos* obstaculizando su *acción* en determinadas materias con el *asentimiento* del *Senado*, *investigarlo* a través de sus *comisiones*; y C) *frenar un posible despotismo presidencial*; la *Asamblea Nacional* puede: A) *controlar* al *Ejecutivo* y la *Administración Pública Nacional*; B) *dar voto de censura* al *Vicepresidente Ejecutivo* y los *ministros*; C) *designar y remover* a: a) los *magistrados* del *Tribunal Supremo de Justicia*, b) al *Contralor General*, al *Fiscal General* y al *Defensor del Pueblo*, y c) a los *integrantes* del *Consejo Nacional Electoral*; D) *autorizar* al *Ejecutivo* para *celebrar contratos públicos* y *enajenar bienes inmuebles* del dominio privado de la Nación, *autorizar la salida* del *Presidente de la República* del territorio nacional, y *nombrar o remover* los *funcionarios* de la *Asamblea Nacional*; y E) *autorizar* al *Tribunal Supremo de Justicia*, para que *conozca* de la causa que declara o no el mérito para el *enjuiciamiento* del *Presidente de la República*. Es decir, puede notarse que la

Asamblea Nacional tiene una *relevancia* de sobra que no tiene el *Congreso de los Estados Unidos*.

b'. El Presidente de los Estados Unidos (el presidencialismo y la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal) vs. el Presidente de la República (el presidencialismo y el Poder Ejecutivo del Poder Público Nacional).

Tal vez, actualmente, en cualquier Estado, el *Poder Legislativo* sea el *más importante* de todos los poderes, pero, sin lugar a dudas, el *Poder Ejecutivo* es quien se lleva todo el *protagonismo* entre todos los poderes dentro de un *sistema presidencial*. En ese sentido, la institución más importante de los Estados Unidos y Venezuela es el Presidente.

De esa manera, el *Presidente de los Estados Unidos* representa a la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal*, pues, por mandato de la Constitución de los Estados Unidos es quien ejerce el Poder Ejecutivo (Art. II, § 1, Cl. 1 US Const.); por ello, también, es quien se encarga de la *Administración del Gobierno Federal* de los Estados Unidos. Mientras que, en Venezuela, el *Presidente de la República* representa al *Poder Ejecutivo Nacional*, lo que lo convierte en el Jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la *acción del Gobierno* (artículo 226 CRBV). De nuevo, aquí puede observarse el *sentido amplio* de la palabra “gobierno” en el Derecho Americano, y el *sentido restringido* de la palabra “gobierno” en el Derecho Venezolano: mientras aquél significa un *gobierno central que ejerce tres (3) ramas o poderes* (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), éste significa solamente la *acción de gobernar del Presidente de la República* o quien

detente y represente al *Ejecutivo* en sus distintos niveles: Presidente, Gobernador y Alcalde.

1. *Sistema Presidencial de Gobierno de Estados Unidos y Venezuela.*

Tal y como se dijo anteriormente, la Constitución de los Estados Unidos consagra un *sistema presidencial de gobierno*: sistema en el cual, la persona que detenta la *presidencia*, posee tanto la *jefatura de Estado* como la *jefatura de gobierno*. De esa manera, el *Jefe de Estado* es elegido por el *Pueblo*, con una duración limitada de mandato, y además es dotado de *auctoritas* y de fuertes poderes con respecto a otros órganos del Estado (Aveledo, 2013; García-Pelayo, 2002).

En ese sentido, el *presidencialismo* surgió en *oposición* al *parlamentarismo* como fundamento del *equilibrio necesario* entre los *poderes del Gobierno Federal (Central)*: ya que se 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 Legislativo*. Por ello, la tendencia en los *Estados Federales* bajo *sistemas presidencialistas*, es la existencia de un *Poder Ejecutivo* con *amplio poder de acción*, cuyo representante principal es la figura del *Presidente* (Abolins, 2006).

Venezuela se rige actualmente no por un *sistema presidencial*, sino por un *sistema presidencialista* (según la doctrina francesa, una deformación del *sistema presidencial* que se caracteriza por la posibilidad del Presidente de legislar

mediante decretos y el *paternalismo* de la figura del Presidente), a pesar que la **Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** de 1999, señale clara y expresamente en su Título II, que Venezuela se rige actualmente por un *sistema de gobierno semipresidencial flexible*. Esta “flexibilidad” del *sistema de gobierno semipresidencial* que señala la Constitución en su Exposición de Motivos, consiste en cinco (5) puntos a saber: A) la distinción y separación orgánica *flexible* entre la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno; B) la creación de la figura del Vicepresidente Ejecutivo como “nueva institución” que, a pesar de su denominación de Vicepresidente, ciertamente es mucho más que la tradicional figura vicepresidencial, propia de los sistemas de gobiernos americanos, pues, el Vicepresidente Ejecutivo que contempla la Constitución del 99 no es el típico cargo que tiene la función de resolver la sucesión presidencial por la *ausencia temporal* o *absoluta* del Presidente de la República, es una institución que comparte con el Presidente el ejercicio de la Jefatura de Gobierno y que responde *políticamente* por la gestión general del gobierno frente al Parlamento; C) el establecimiento de una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, con *sistemas de controles y equilibrios del Poder*; D) porque las atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo serán aún mayores, en tanto y en cuanto, el Presidente de la República le delegue sus propias atribuciones; y, por último, E) la *flexibilidad* en el manejo de los asuntos públicos y una conducción más operativa de la Administración Pública por parte del Presidente de la República, con lo cual se le permite fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los lineamientos señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, permitiéndole “agilizar” los trámites para hacer más efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, que convierten al Presidente de la República en el verdadero Rector de la Administración Pública Nacional: razón por la cual también debe estudiarse al

Poder Ejecutivo Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, ya no desde la Constitución venezolana, sino también desde la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así, según la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, queda estructurado un Poder Ejecutivo Nacional “moderno, dinámico, profesional, sujeto a controles políticos y generador de políticas novedosas”.

De esta forma, curiosamente se colocó el *sistema semipresidencial flexible* solamente dentro del Título II de la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 como sistema de gobierno, pues, el texto constitucional no amplía lo establecido en la Exposición de Motivos, estipulando en su artículo 225 que el Poder Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela es ejercido por el Presidente de la República, en conjunto con el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros, y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley; y en consecuencia, el artículo 226 sostiene que el Presidente de la República es, al mismo tiempo, tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno, es decir, tanto Jefe del Estado venezolano como Jefe del Poder Ejecutivo, en cuya condición dirige la acción de Gobierno y de la Administración Pública Nacional venezolana –vale decir, la Administración Federal– junto con el Vicepresidente Ejecutivo, tal y como agrega el artículo 229.

2. Elección del Presidente de los Estados Unidos vs. Elección del Presidente de la República.

El *Presidente* es elegido por *votación popular*, bien sea mediante *sistemas indirectos* como en el *caso americano*, o por *sistemas directos* como en el *caso venezolano* (Abolins, 2006).

A. Condiciones.

En ese sentido, las *condiciones* para ser candidato a la *Presidencia de los Estados Unidos* son las siguientes: se requiere tener treinta y cinco (35) años de edad, catorce (14) de residencia en los Estados Unidos y haber nacido en este país (Art. II, § 1, Cl. 5 US Const.). El mandato presidencial dura cuatro (4) años (Art. II, § 1, Cl. 1 US Const.). En virtud de la XII (Decimosegunda o 12^a) Enmienda, incorporada a la Constitución de los Estados Unidos el 1 de marzo de 1951, ninguna persona puede ser elegida para un *tercer período* si ha desempeñado el cargo durante dos (2) períodos completos o por un período completo más la mitad de otro. Con ello se sancionó una práctica y tradición constitucional que había sido *quebrantada* por Franklin D. Roosevelt: primero para la elección de un tercer período en 1940 y luego para un cuarto en 1944 (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, las *condiciones* para ser candidato a la *Presidencia de la República* son las siguientes: se requiere ser venezolano por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta (30) años, de *estado seglar* (que no pertenece a institución religiosa alguna) y no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme (artículo 227 CRBV). El Reglamento de Postulaciones, publicado en la Resolución N° 000306-137 de fecha 06 de marzo de 2000, exige que para ser *Presidente de la República* el candidato debe estar inscrito en el *Registro Electoral*. No puede ser elegido *Presidente de la República* quien ejerza el cargo de *Vicepresidente Ejecutivo, Ministro, Gobernador y Alcalde* en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección (artículo 229 CRBV). No pueden optar a cargo de elección popular quienes estén sujetos a *interdicción civil* o *inhabilitación política* (artículo 64 *eiusdem*); ni aquellos que hayan sido condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público (artículo 65 *eiusdem*). El mandato presidencial, según el artículo 230 CRBV, el período presidencial es de seis (6) años. En virtud de la Enmienda N° 1, incorporada a la

Constitución del 99 el 15 de febrero de 2009, el *Presidente de la República* puede ser *reelegido* tantas veces lo desee.

De esta manera, puede observarse las *diferencias* existentes entre las *condiciones* para ser candidato a la *Presidencia de los Estados Unidos* y las *condiciones* para ser candidato a la *Presidencia de la República*: 1) para los *Estados Unidos* se requiere tener treinta y cinco (35) años de edad, catorce (14) de residencia en los Estados Unidos y haber nacido en este país (Art. II, § 1, Cl. 5 US Const.); para *Venezuela* se requiere ser venezolano por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta (30) años de edad, de *estado seglar* (que no pertenece a institución religiosa alguna) y no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente (artículo 227 CRBV), etc. 2) El mandato presidencial en los *Estados Unidos* dura cuatro (4) años (Art. II, § 1, Cl. 1 US Const.), y según la Enmienda XII de la Constitución de los Estados Unidos, ninguna persona puede ser elegida para un *tercer período* si ha desempeñado el cargo durante dos (2) períodos completos o por un período completo más la mitad de otro. El mandato presidencial en *Venezuela* dura seis (6) años (artículo 230 CRBV), y, conforme a la Enmienda N° 1 de la Constitución venezolana, el *Presidente de la República* puede ser *reelegido* tantas veces lo desee. Esto último, no sólo convierte a Venezuela en el único país de América con *reelección indefinida*, sino que dicha *reelección indefinida* también atenta contra el *principio de alternabilidad* o *de alternancia en el poder*, consagrado en el artículo 6 de la Constitución venezolana cuando habla sobre “gobierno alternativo”, lo cual significa que toda persona que ejerza el cargo de Presidente debe alternarse efectivamente en el Poder, y que esa alternancia sostiene el traspaso del Poder a otra persona distinta de la que detentaba el Poder, logrando así un cambio de gobierno por vía democrática, a través de elecciones. Dicho principio no necesariamente comporta el cambio del Partido Oficial de Gobierno, pero sí el de la persona que detenta la dirección del gobierno.

En lo referente al *mandato presidencial largo* de Venezuela, la Constitución de 1999 extendió el mandato fijo presidencial de cinco (5) años, establecido en la anterior Constitución de 1961, a un mandato fijo presidencial de seis (6) años: es decir, se alargó por un año más el período presidencial. Así, según el Título II de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, el período presidencial es elevado de cinco (5) a seis (6) años, debido a la modificación del sistema de controles *político-sociales* incorporados al nuevo texto constitucional del 99, y que ciertamente no se encontraban en el anterior texto constitucional del 61; pues, supuestamente, de esta manera se evalúa “políticamente” la gestión del titular de la Presidencia de la República: 1) *reprobándolo*: retirándole su apoyo forzosamente, a través de un complicadísimo e inefectivo “referendo revocatorio” del mandato presidencial del titular de la Presidencia de la República, solicitado por el veinte por ciento (20%) o más de los electores, habiendo cumplido el titular de la Presidencia más de la mitad del período presidencial de seis (6) años, esto es, cumplidos los tres (3) primeros años del mandato presidencial; o 2) *aprobándolo*: confirmando su confianza para mantenerlo en el cargo, a través de la *reelección* para un segundo mandato presidencial del titular de la *Presidencia de la República*. De esta manera el *Pueblo* “determina”, en ambos casos, la suerte del *Presidente*.

Lo anterior –según la Exposición de Motivos– constituye un supuesto medio de profundización de la democracia, a través de dos (2) mecanismos de control “social”, para evaluar “políticamente” al titular de la Presidencia sobre la gestión del Estado, que se “particulariza” en la sujeción del Presidente de la República a la voluntad popular, y así evitar la *irresponsabilidad política* de los presidentes que caracterizó al período republicano anterior a 1999, y que “culminó” con la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual inicia, por así decirlo, “un nuevo amanecer”. En realidad, la Constitución venezolana buscaba emular la fórmula de la Constitución francesa de 1958 con un mandato presidencial fijo de siete (7) años y la posibilidad de ser reelegible por una

sola vez, que tenía por objeto perpetuar al Gral. De Gaulle en el poder; sólo que los venezolanos se decantaron por una fórmula más acorde a las circunstancias y llevarlo a seis (6) años de mandato presidencial fijo, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez, que permite un total de doce (12) años de mandato presidencial y de período de gobierno. No conforme con ello, en 2009 fue enmendada esa *reelección inmediata*, por una peligrosa *reelección indefinida*: única en todo el continente americano y que atenta contra el *principio de alternabilidad* en el Poder.

Por lo demás, este trabajo considera que el límite ideal (o necesario) para la duración de los mandatos fijos presidenciales en Venezuela no son ni los cinco (5) ni los seis (6) años establecidos por las constituciones del 61 y del 99 respectivamente, sino un prudente mandato presidencial de cuatro (4) años, como tiempo suficiente para que cualquier mandatario demuestre su capacidad y eficiencia en el cargo y en resolver los problemas del país, además de poner límites a cualquier individuo que, ostentando el cargo de Presidente, corrompa o pervierta el mandato presidencial.

B. *Método de designación de los candidatos presidenciales.*

Por otro lado, los candidatos a la *Presidencia de los Estados Unidos* vienen determinados por las *convenciones de partido*, y, dado el sistema de éstos, sólo dos (2) candidatos tienen posibilidades de lograr éxito en las elecciones. Por consiguiente, se trata de una democracia cuyo acto capital consiste en definir quién, entre dos (2) personas, ejercerá el poder en los próximos cuatro (4) años. De esa manera, el precepto constitucional sobre la elección del *Presidente de los Estados Unidos* es completado con las *normas internas* de los partidos políticos, pues, dado el ámbito nacional y el carácter *plebiscitario* que tiene tal elección, sólo aquel candidato que cuente con el apoyo de uno de los grandes partidos tiene

posibilidades de ser elegido. Por lo tanto, al *Pueblo* (personas con *derechos civiles y políticos*) le toca decidir quién entre los (2) candidatos ha de ser su *Presidente*, o bien manifestar su disconformidad *absteniéndose* o *votando* al candidato de un pequeño partido sin posibilidades de éxito, pues, la elección a través de los *electores* (también llamados *compromisarios* o *delegados*) contribuye también a limitar el significado de los partidos pequeños o de las distintas corrientes de opinión. De esta manera, el *método de designación de los candidatos* a la *Presidencia de los Estados Unidos* ocurre a través de las *convenciones nacionales* que son los *congresos* o *asambleas generales* de los partidos políticos, los cuales se reúnen aproximadamente en el mes de julio anterior a la *votación presidencial*. Están compuestas por representantes de las fracciones estatales: elegidos *directamente* por los *militantes* o por las *convenciones de los estados*. En sus *sesiones*, se trata de los asuntos generales del partido; pero lo más importante de la reunión es la *designación de candidatos* para la *presidencia* y el *establecimiento del programa electoral*. Cada *delegación* tiene derecho a presentar y defender una candidatura, y una vez terminada la defensa de las propuestas se procede a la votación, saliendo elegido el que tiene *mayoría de votos* (García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, en cambio, el artículo 67 CRBV señala que: todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante los métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos a cargos de *elección popular* son seleccionados en *elecciones internas* con la participación de sus integrantes. No se permite el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado. El segundo apartado del artículo 67 CRBV indica que la ley regula lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regula las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización. El

tercer y último apartado del artículo 67 CRBV sostiene que los ciudadanos, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales es regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no pueden contratar con entidades del sector público. No obstante, lo anterior, en Venezuela realmente no existe un sistema de partidos estructurado como el americano –por no hablar aquí del *bipartidismo*–, pues, solamente los partidos políticos con alcance nacional deben estar registrados en el *Registro Electoral del Consejo Nacional Electoral (CNE)* y, a través de ellos, se realizan *elecciones internas* para designar y postular formalmente a un candidato dentro de sus integrantes para las elecciones presidenciales de Venezuela. De resto, cualquier persona, partido político nacional, grupo electoral nacional, agrupación nacional de ciudadanos e iniciativas propias que cumplan todos con los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes, pueden postularse a la *Presidencia de la República* en Venezuela.

C. *El método de elección o sistema de votación.*

Tal y como se dijo anteriormente: el *Presidente* es elegido por *votación popular*, bien sea mediante *sistemas indirectos* como en el *caso americano*, bien sea mediante *sistemas directos* como en el *caso venezolano*.

En ese sentido, en los Estados Unidos, con arreglo a la Constitución y las leyes, las elecciones presidenciales se verifican por *sufragio indirecto* a través de unos *electores (compromisarios o delegados)* elegidos por los *ciudadanos* (personas con *obligaciones civiles y derechos políticos*). Sin embargo, los *electores* se obligan ante el partido político y los *ciudadanos* a votar por un determinado candidato, de manera que el *ciudadano* tiene *seguridad absoluta* sobre la dirección de los votos de los *electores*, y, de este modo, se realiza la elección del *Presidente*

de los Estados Unidos el día en que se eligen a los *electores*. Así, la función de los *electores* queda reducida a sancionar formalmente una decisión del *ciudadano* y de su partido político, con lo cual el *procedimiento indirecto* establecido en la Constitución de los Estados Unidos se *transforma* en *directo* y *plebiscitario*, ya que el *ciudadano* se limita a *sentir* o *disentir* de un acuerdo tomado por uno de los principales partidos políticos (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, existe un *sistema de elección simple del Presidente de la República*: esto es, que el *Pueblo* elige a su Presidente a través del *sufragio directo, universal y secreto* (artículo 228 CRBV). Así, para la designación de este alto funcionario, interviene la *voluntad popular* en su forma más *inmediata*: a) *directo*: porque son los electores quienes designan al Presidente de modo inmediato y sin intermediarios que voten por ellos (algo que ha tornado un desastre completo al proceso electoral venezolano, pues, se ha prestado para el populismo, el tumulto y el desorden, las intrigas y el soborno, corrompiendo fácilmente el voto del electorado venezolano); b) *universal*: porque los electores están compuestos de todos los ciudadanos de diversa índole, sin distinción de sexo, raza y credo, hombres y mujeres, ilustrados y analfabetos que cumplan con determinadas condiciones o menores limitaciones al voto (mayores de 18 años de edad, no sujetos a inhabilitación política, etc.), además, la Constitución añade en su artículo 330 la posibilidad de votar que tienen los militares activos dentro de la Fuerza Armada Nacional (una novedad en el proceso electoral venezolano, donde tradicionalmente los militares no tenían derecho al voto, y que crea el riesgo de acentuar un militarismo constitucional totalmente inconveniente); c) *secreto*: porque se verifica valiéndose de papeletas sin nombre ni firma, para garantizar el voto y proteger a los electores de cualquier discriminación pública o persecución política.

De esta forma, se proclama electo al candidato que haya alcanzado la mayoría de votos válidos, es decir, la *mayoría relativa* (también llamada *mayoría*

simple): entendida como un conjunto de votos que predomina en una discusión, votación o sistema electoral, sin llegar a más de la mitad de los votos emitidos. Por ejemplo, en un proceso electoral que existe un universo de diez (10) votantes, el “candidato A” logra cuatro (4) votos; el “candidato B” logra tres (3); el “candidato C” logra dos (2); y el “D” logra uno (1), así, se proclama electo el “candidato A”, por haber obtenido la *mayoría relativa*; pero, aun habiendo obtenido más votos el “candidato A”, que cada uno de los otros candidatos, no ha alcanzado la *mayoría absoluta*, que en este caso serían seis (6) o más (Cabanellas, 1979). El problema, aquí, es que Venezuela no ha entendido que este tipo de sistema electoral se aplica solamente en cuestiones de *poca importancia* o cuando se quiere obtener una *decisión rápida* en determinada materia, y no como para algo tan *trascendental* como lo es la elección del Primer Mandatario de un Estado; pues, el sistema electoral de *mayoría relativa* consagrado en la Constitución de 1999, sigue al sistema electoral implantado por la Constitución de 1961, que trae, como *fatal consecuencia*, a un gobierno electo con una *minoría de votos*, que hace al *sistema presidencial ingobernable*.

Pareciera, entonces, que las *diferencias* entre el *sistema de votación* entre los Estados Unidos y Venezuela hablan por sí solas. Por lo demás, en los Estados Unidos, en razón del *sistema indirecto* o *democracia de 2º grado*, los *electores* (*compromisarios* o *delegados*) son elegidos para que *voten* por el *Presidente de los Estados Unidos*; mientras que, en Venezuela, en razón del *sistema directo* o *democracia de 1º grado*, toda persona registrada en el *Registro Electoral* y que cumpla con los requisitos legales, es un *elector* y, por tanto, puede *votar directamente* por el *Presidente de la República*, sin necesidad de un *intermediario* como ocurre en los Estados Unidos.

D. *El proceso de elección del Presidente.*

El *proceso de la elección del Presidente de los Estados Unidos*: a) según la Constitución de los Estados Unidos, cada Estado, nombrará un número de *electores* igual al total de *senadores* y *representantes* que le correspondan al *Congreso de los Estados Unidos* (Art. II, § 1, Cl. 2 US Const.). Deja a las *legislaturas estatales* la determinación del *método de elección*; pero desde hace mucho tiempo se vienen realizando en toda la *Unión* a través del *sufragio universal y directo*, y formando cada Estado un *distrito electoral* o *precinto* (*precinct*). b) Los *electores* se reúnen en sus respectivos *estados* y *votan* por *balotas* (*papeletas* hoy en día) por dos (2) personas (*Presidente* y *Vicepresidente*). Con los resultados se forman dos (2) listas por Estado: en una se indica el número de votos obtenidos por cada candidato a la *Presidencia*, y en la otra se hace lo mismo con respecto a la *Vicepresidencia*. c) Los resultados se remiten a *Washington D.C.* –el asiento del *Gobierno de los Estados Unidos*–, dirigidos específicamente al *Presidente del Senado* (es decir, al *Vicepresidente de los Estados Unidos*); y el *Congreso de los Estados Unidos* en *sesión conjunta* entre *senadores* y *representantes*, y bajo la presencia del *Presidente del Senado* (*Vicepresidente de los Estados Unidos*), levantan el *Colegio Electoral de los Estados Unidos* para proceder al *escrutinio* o *conteo de los votos*. d) El candidato que obtenga *mayoría del número total de electores* es nombrado *Presidente*, siguiéndose el mismo método para el *Vicepresidente*. e) Si ninguno de los dos (2) candidatos obtiene la *mayoría absoluta*, la *Cámara de Representantes* elige al *Presidente de los Estados Unidos* entre las tres (3) personas que hayan obtenido *mayor número de votos*. En este caso se *vota* por *estados*, teniendo cada uno un *voto* y precisándose una *mayoría absoluta*, para que el resultado de la *votación* sea *válido* (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, no existe un *proceso de elección complejo* del *Presidente de la República* como en los Estados Unidos, sino un *proceso de elección simple* –como se indicó anteriormente–, pues, en razón del artículo 228 CRBV: se proclamará electo como *Presidente de la República*, el candidato que

hubiere obtenido la *mayoría de votos válidos*. Este *proceso de elección simple* ocurre bajo la organización, administración, dirección y vigilancia del *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, el cual ejerce su *función de Poder Electoral*, según la Constitución venezolana, y realiza el *escrutinio* de los *votos válidos*.

Por lo demás, vale acotar aquí que, en Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos–, no se *vota* por el *Vicepresidente Ejecutivo*: es decir que, aunado al *sistema de elección simple* del *Presidente de la República*, se encuentra la *no elección popular del Vicepresidente Ejecutivo*, ya que el ordinal 3 del artículo 236 CRBV, sostiene que el mismo es nombrado y removido por el *Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*. Así, el Presidente venezolano, a diferencia del americano, designa o remueve a su *Vicepresidente*. Por ello, la razón de la libertad y la ligereza con la que el *Presidente de la República* nombra o remueve al *Vicepresidente Ejecutivo*.

3. *Acefalía, ausencia o subrogación presidencial (faltas absolutas y temporales)*.

Es la sustitución o vacante de una persona por otra, en este caso, la sustitución o vacante del *Presidente* por otra persona que establezca la Constitución, tanto en los Estados Unidos de América como en la República Bolivariana de Venezuela. En ese sentido, se trata de la persona que asumirá y ejercerá el cargo presidencial en *reemplazo* del otro en idéntica situación, con los mismos derechos y obligaciones, en lugar del obligado y titular anterior del cargo.

Siguiendo el orden de ideas, en los Estados Unidos, en el caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad del *Presidente de los Estados Unidos*, le sucede el *Vicepresidente* (Art. II, § 1, Cl. 6 US Const.). Es decir, como primero en la línea de sucesión presidencial, el *Vicepresidente* tiene como función completar el tiempo del mandato, en el caso de *falta absoluta*: cuando el *Presidente*

muere, renuncia o es apartado de su cargo como consecuencia de su *enjuiciamiento*. La XXV (Vigesimoquinta o 25^a) Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, propuesta en 1965 y ratificada en 1967, regula todo el tema, incluyendo la vacante del *Vicepresidente*:

A) En caso que el *Presidente de los Estados Unidos* sea depuesto de su cargo, o en caso de su muerte o renuncia, el *Vicepresidente* será nombra *Presidente*.

B) Cuando el puesto de *Vicepresidente* estuviere *vacante*, el *Presidente* nombrará un *Vicepresidente* que tomará posesión de su cargo al ser confirmado por *voto mayoritario* de ambas cámaras del *Congreso de los Estados Unidos*.

C) Cuando el *Presidente de los Estados Unidos* transmitiera al *Presidente pro tempore* (o temporal) del Senado y al *Orador (Speaker)* de la Cámara de Representantes del *Congreso de los Estados Unidos*, su declaración escrita de estar imposibilitado de ejercer los derechos y deberes de su cargo, el *Vicepresidente de los Estados Unidos* inmediatamente debe asumir los derechos y deberes del cargo como *Presidente* en funciones. Por consiguiente, cuando el *Presidente de los Estados Unidos* transmitiera al *Presidente pro tempore* del Senado y al *Orador* de la Cámara de Representantes su declaración escrita de que no existe *imposibilidad alguna* asumirá de nuevo los derechos y deberes de su cargo, a menos que el *Vicepresidente* y la mayoría de los *funcionarios principales* de los departamentos ejecutivos o de cualquier otro cuerpo que el Congreso haya autorizado por ley, transmitieran en el término de cuatro (4) días al *Presidente pro tempore* del Senado y al *Orador* de la Cámara de Representantes su declaración escrita de que el *Presidente de los Estados Unidos* está imposibilitado de ejercer los derechos y deberes de su cargo. Luego, entonces, el *Congreso de los Estados Unidos* decidirá la solución que debe adoptarse, para lo cual se reunirá en el término de cuarenta y ocho horas (48hr.), si no estuvieran en *sesión*. Si el *Congreso de los Estados*

Unidos, en el término de veintiún (21) días de haber sido convocado a reunirse, determinara por voto de las dos terceras partes (2/3) de *ambas cámaras*, que el *Presidente de los Estados Unidos* está imposibilitado de ejercer los derechos y deberes de su cargo, el *Vicepresidente* continuará desempeñando el cargo como *Presidente Actuante*; de lo contrario, el *Presidente de los Estados Unidos* asumirá de nuevo los derechos y deberes de su cargo.

En todo caso, lo importante es que el *Vicepresidente de los Estados Unidos* asume la *Presidencia* por un derecho propio de su cargo, en caso de *falta absoluta* del *Presidente de los Estados Unidos*, sin mayor formalidad, salvo la juramentación inmediata por un *Juez* que da fe de tal hecho (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, por su parte, la Constitución de 1999, indica que la sustitución del cargo presidencial se da en dos (2) situaciones a saber, *faltas absolutas* y *faltas temporales*:

A) *Faltas absolutas del Presidente de la República*: es la ausencia total del *Presidente de la República* dentro del poder, y que según la Constitución venezolana, se consideran faltas absolutas: a) su muerte; b) su renuncia o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; c) su incapacidad física o mental permanente, certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional; d) el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional; y e) la revocación popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del *Presidente* electo, antes de que éste tome posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta (30) días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo *Presidente*, se encargará de la *Presidencia de la República* el *Presidente de la Asamblea Nacional*. Por otro lado, si la falta absoluta del *Presidente de la*

República se produce durante los primeros cuatro (4) años del período constitucional, se procederá también a una nueva elección universal, directa y secreta, dentro de los treinta (30) días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo *Presidente*, se encargará de la *Presidencia de la República* el *Vicepresidente Ejecutivo*. En ambos casos señalados anteriormente, el nuevo *Presidente* completará el período constitucional correspondiente.

Por último, si la falta absoluta se produce durante los últimos dos (2) años del período constitucional, el *Vicepresidente Ejecutivo* asumirá la *Presidencia de la República*, hasta completar dicho período.

B) *Faltas temporales del Presidente de la República*: es la ausencia momentánea del *Presidente de la República* dentro del poder, la cual, según la Constitución venezolana, es suplida por el *Vicepresidente Ejecutivo* hasta por noventa (90) días, y prorrogables por decisión de la *Asamblea Nacional* por noventa (90) días más. Si la *falta temporal* llega a prolongarse por más de noventa (90) días consecutivos, la *Asamblea Nacional* decidirá, por mayoría de sus integrantes, si debe considerarse que existe una *falta absoluta* en el cargo del *Presidente de la República*.

Como consecuencia de lo anterior, cuando la ausencia del *Presidente de la República* sobre territorio nacional se prolongue por un lapso superior a cinco (5) días consecutivos, requerirá de la autorización de la *Asamblea Nacional* o de la *Comisión Delegada de la Asamblea*.

Obviamente, como son dos (2) *sistemas de gobierno* un tanto distintos, tanto el *presidencial* americano como el *presidencialista* venezolano, tienen un sistema de *subrogación presidencial* claramente distinto desde todo punto de vista: lo que permite reflexionar y preguntarse, si verdaderamente la *Presidencia de la República*

es parecida a la *Presidencia de los Estados Unidos*, con lo cual se demuestra el grado y las profundas diferencias que existen entre un *Federalismo* y el otro.

4. *Responsabilidad en el cargo y destitución.*

El *Presidente de los Estados Unidos* es responsable de sus actos y por ello puede ser *destituido*. Las causas que motivan su destitución son enumeradas en la sección 4 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”. Esta es una cláusula general que, aun refiriéndose nominalmente al *Presidente y Vicepresidente*, se extiende a todos los funcionarios civiles de los Estado Unidos y que da lugar al procedimiento especial de *Impeachment* (*juicio político o juicio de residencia*) –explicado anteriormente– y que consiste en una acusación, que es llevada por la *Cámara de Representantes* ante el *Senado*, que, bajo la *dirección* del *Chief Justice* (*Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos*) en esta ocasión únicamente, le corresponde dictar sentencia, y que para ser *condenatoria* requiere una *mayoría de dos tercios* (2/3) de los senadores presentes. Es decir, se trata de una acusación contra un alto funcionario *votada por la mayoría* de la *Cámara de Representantes*. Para que el *Presidente de los Estados Unidos* sea separado del cargo, existe un *fuero especial* del funcionario, ya que el *Senado*, por el *voto de las dos terceras partes* (2/3) de sus miembros, es el que sustancia el proceso y emite el pronunciamiento de acuerdo a las normas que considere adoptar. No obstante, el Congreso tiene un amplio marco de actuación ya que no hay una definición clara de lo que califica a los actos, altos crímenes y malas conductas (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, según el artículo 232 CRBV, el *Presidente de la República* es *responsable* de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones

inherentes a su cargo; con lo cual debe garantizar los derechos y libertades de los venezolanos, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. Esa responsabilidad del Presidente, dependiendo del caso, puede ser administrativa, civil, penal o política: 1) *responsabilidad administrativa*: por aquellos casos referidos a la corrupción administrativa, en su dirección de la Administración Pública Nacional; 2) *responsabilidad civil*: por hechos ilícitos o por situaciones que comporten la sujeción del *Presidente* (por ejemplo, indemnización de daños y perjuicios que algún particular haya sufrido como consecuencia de alguna decisión tomada por el *Presidente de la República*); 3) *responsabilidad penal*: por traición a la patria o por violación de las leyes, o por comisión de delitos; 4) *responsabilidad política*: es la acusación que puede formularse contra el *Presidente de la República* por ante el *Tribunal Supremo de Justicia*. Este último, es algo parecido a la figura del *Impeachment* de los Estados Unidos.

Con esto, y según los artículos 232 de la Constitución venezolana y 13 y 59 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DRVFOAP), el *Presidente de la República* es responsable de los actos inherentes a su cargo, y sólo será *solidariamente responsable* con el *Vicepresidente Ejecutivo*, *vicepresidentes sectoriales* y los *ministros*, de las decisiones que se adopten en las reuniones del *Consejo de Ministros* en las cuales hubiesen concurrido, a excepción de aquellas en las que hayan constatado su *voto adverso o negativo*. Por esta razón, la *declaratoria de estados de excepción*, no modifica el *principio de responsabilidad en el ejercicio del poder público*, ni la del *Vicepresidente Ejecutivo*, ni la de los *vicepresidentes sectoriales*, ni la de los *ministros*, para proteger así, según la Exposición de Motivos de la Constitución, los Derechos Humanos (DDHH) de la población venezolana.

En ese sentido, el único apartado del artículo 236 CRBV señala los únicos actos que realiza el *Presidente de la República* en *Consejo de Ministros*, y por los

cuales surge la *responsabilidad solidaria* entre el *Presidente*, el *Vicepresidente Ejecutivo*, *vicepresidentes sectoriales* y *ministros*. Ellos son: 1) declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías; 2) dictar decretos con fuerza de ley; 3) convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias; 4) reglamentar total o parcialmente las leyes; 5) negociar los empréstitos nacionales; 6) decretar créditos adicionales al Presupuesto; 7) celebrar contratos de interés nacional; 8) formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución; 9) fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, y la organización y funcionamiento del *Consejo de Ministros*; 10) disolver la Asamblea Nacional; y 11) convocar referendos. Todos estos actos, son los únicos que acarrear la *responsabilidad solidaria* entre el *Presidente de la República*, el *Vicepresidente Ejecutivo*, los *vicepresidentes sectoriales* y los *ministros*.

Por último, tal y como se mencionó anteriormente, la *Asamblea Nacional* —a diferencia del *Congreso de los Estados Unidos*— no tiene la figura del *Impeachment* o *juicio político* o *de residencia* como tal, pero, en su *función jurisdiccional*, sí autoriza al *Tribunal Supremo de Justicia* para que continúe conociendo de la causa que declara o no el mérito para el *enjuiciamiento* del *Presidente de la República* (ordinal 2, artículo 266 CRBV). Además, según el ordinal 10 del artículo 187 CRBV y en razón del *sistema semipresidencial* declarado en su Exposición de Motivos, la *Asamblea Nacional* puede ejercer una *función política* o *de gobierno* dando un *voto de censura* al *Vicepresidente Ejecutivo* y *ministros*. En ese sentido, la *moción de censura* es discutida dos (2) días después de presentada a la *Asamblea*, la cual decide, por las tres quintas partes (3/5) de los diputados, que el *voto de censura* implica la *destitución* del *Vicepresidente Ejecutivo* o del *ministro* que se trate. Debe advertirse que, en el caso que se remueva al *Vicepresidente Ejecutivo* en tres (3) oportunidades dentro de un mismo *período constitucional*, la Constitución del 99 faculta al *Presidente de la República* para disolver a la *Asamblea Nacional* y

convocar a *elecciones anticipadas* dentro de los sesenta (60) días siguientes a la *disolución*, para elegir una *nueva legislatura*, lo cual se hace mediante *Decreto* aprobado en *Consejo de Ministros*; y no puede disolverse a la *Asamblea Nacional* en el último año de su *período constitucional*. Éste –continúa la Exposición de Motivos–, es un *control político* sobre la *Asamblea Nacional* para que la *remoción constante* de *vicepresidentes* no se convierta en una práctica *obstruccionista*; por ello, la Constitución –“sabiamente” según la Exposición de Motivos– consagra la facultad del *Presidente de la República* de convocar a *elecciones anticipadas* de la *Asamblea Nacional*, cuando ella remueva por *tercera vez* a un *Vicepresidente Ejecutivo* dentro de un *período presidencial* de seis (6) años. Esta facultad del *Presidente de la República* es de ejercicio *discrecional*: algo que refuerza el *presidencialismo* exacerbado previsto en la Constitución del 99, ya que el *Presidente de la República* puede disolver la *Asamblea Nacional (AN)* sin tener que asumir las consecuencias directas de tal acto.

5. *Poderes del Presidente de los Estados Unidos vs. poderes del Presidente de la República.*

Sus poderes dependen del *sistema de reparto de competencias* que se adopte en el texto constitucional. De este modo, los *poderes presidenciales* pueden dividirse en dos (2) clases: *ejecutivos* y *legislativos* (Abolins, 2006; García-Pelayo, 2002).

A. *Poderes ejecutivos.*

La Constitución de los Estados Unidos establece que: “El poder ejecutivo deberá ser investido en un *Presidente de los Estados Unidos de América*” (Art. II, § 1, Cl. 1), y más adelante enumera toda una serie de facultades concretas del *Presidente de los Estados Unidos*. En todo caso, y como lo ha demostrado la

historia constitucional americana, el *Presidente de los Estados Unidos* tiene *potencialmente* todo el Poder Ejecutivo, y la tendencia general del desarrollo constitucional es la de investirle de la plenitud de tal poder. Por otro lado, los poderes del *Presidente de los Estados Unidos* no se limitan a los *explícitamente enumerados* en la Constitución, sino que se extienden también a los poderes *implícitos* en ellos (García-Pelayo, 2002).

Venezuela, en cambio, establece en la Constitución que: el poder ejecutivo se ejerce por el *Presidente de la República*, el *Vicepresidente Ejecutivo*, los *ministros* y demás *funcionarios* que determinen la Constitución y la ley; y que el Presidente de la República es el Jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno (artículos 225 y 226). Más adelante, en el artículo 236, también enumera toda una serie de atribuciones y obligaciones concretas del *Presidente de la República*.

a. *Ejecución de las leyes y mantenimiento del orden.*

El *Presidente de los Estados Unidos*, dice al jurar su cargo: "... preservaré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos" (Art. II, § 1, Cl. 8 US Const.); y otro precepto constitucional establece más adelante que el *Presidente de los Estados Unidos*: "... deberá cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas..." (Art. II, § 3 US Const.). Con respecto al primer precepto, el *Presidente de los Estados Unidos* es el único *defensor de la Constitución de los Estados Unidos*; sin embargo, el desarrollo constitucional americano ha hecho que tal deber y facultad sea compartida con la *Suprema Corte de los Estados Unidos*, en virtud de su poder para declarar *nulos y no aplicables* los preceptos jurídicos que se opongan a la Constitución. No obstante, el *Presidente* conserva amplias facultades en dicho

papel de defensor de la Constitución por su *derecho al veto* y por su *disposición de la fuerzas armadas* cuando surja una situación que haga imposible la vigencia de la Constitución. Por ejemplo: la Constitución garantiza a los estados la *forma republicana de gobierno* y autoriza al *Presidente* el *empleo de la fuerza armada* para defenderla, a su juicio y discreción.

En lo que respecta a las *leyes ordinarias*, la Constitución indica: “... deberá cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas...” (Art. II, § 3 US Const.), es decir, el *Presidente* no ejecutará personalmente las leyes; pero también en este caso, cuando se produzca una situación excepcional que requiera el empleo de medios extraordinarios más allá de los que poseen la *autoridades subordinadas*, nadie puede suplir la decisión y acción personal del *Presidente*, puesto que puede negar a las *autoridades subordinadas* el empleo de tales medios.

Para el cumplimiento de estas funciones, el *Presidente de los Estados Unidos* está investido de los siguientes poderes: a’) puede movilizar y utilizar toda clase de *fuerzas armadas* (comprendida la *Guardia Nacional*), e incluso la fuerza entera de la Nación, a fin de asegurar la obediencia a las leyes y restablecer el orden. Y b’) Puede, dentro de ciertas condiciones, proclamar la ley marcial. La utilización de las *fuerzas armadas* puede ocurrir: 1) por vía de ejecución federal, es decir, contra los *gobiernos de los estados* que se nieguen o que sean incapaces de cumplir los deberes en y con la *Unión* impuestos por la Constitución y las *leyes federales*. Y 2) a solicitud de los estados cuando se sientan incapaces de restablecer el orden por sus propios medios, pero corresponde al *Presidente* decidir si se ha producido tal situación que amerite su intervención (García-Pelayo, 2002).

Por otro lado, el ordinal 1 del artículo 236 CRBV indica –de una manera más resumida que la Constitución de los Estados Unidos– que el *Presidente de la República* en Venezuela tiene la obligación de: “Cumplir y hacer cumplir esta

Constitución y la ley”. En ese sentido, la principal función del Ejecutivo Nacional, en Venezuela, es *ejecutar, cumplir y hacer cumplir las leyes*; con lo cual el *Presidente de la República* debe defender la Constitución y las leyes que dicte la *Asamblea Nacional* como órgano representante del Poder Legislativo de Venezuela, para el mantenimiento del orden y la paz sobre todo el territorio Nacional o de la Federación, a través de los cuerpos de seguridad, tales como: Fuerza Armada, Policía Nacional, etc.

b. *Nombramiento y destitución de funcionarios.*

Con arreglo a la Constitución de los Estados Unidos, las autoridades facultadas para *nombrar funcionarios* son las siguientes: a’) el *Presidente de los Estados Unidos*: (i) por sí solo, cuando lo establece una ley del Congreso, y (ii) con el consentimiento del Senado por *mayoría simple*; b’) los *jefes o secretarios* de los *departamentos* o los *tribunales de justicia*, si así lo establece una ley del *Congreso*. Sólo en casos relativamente raros el *Congreso* ha autorizado al *Presidente de los Estados Unidos* a nombrar por sí solo a los funcionarios; en cambio el segundo método es el más utilizado, sin embargo la designación se verifica con arreglo a pruebas objetivas de capacidad establecidas por la organización del *Federal Civil Service*.

El problema más discutido es el de la *destitución de los funcionarios*, pues, nada dice la Constitución de los Estados Unidos al respecto, y el *Congreso de los Estados Unidos* ha hecho varios intentos legislativos destinados a garantizar su intervención en los mismos términos del *nombramiento*. El problema ha sido zanjado por la *Suprema Corte* con arreglo a los siguientes criterios: a’) *Myerr vs. United States* (1926): toda ley que haga intervenir al *Senado* en la *destitución de funcionarios* dependientes directamente del *Ejecutivo* es *inconstitucional*, pues, el *derecho a la destitución* es *implícito* a la *obligación del Presidente* de cuidar de la

debida *ejecución de las leyes*, es un *incidente a su poder* específico de nombrar funcionarios con el *consentimiento* del *Senado*; mientras que este consentimiento es de naturaleza *accesoria*, y no lleva *implícito* ningún poder o límite para la *destitución*.

b') *Rathdun vs. US* (1953): la decisión anterior no es válida para aquellos funcionarios que no dependan del *Ejecutivo* y que desempeñen *funciones cuasilegislativas y cuasijudiciales* en calidad de órganos de los *poderes legislativos y judiciales*. En este caso, el *Congreso* que crea tales funcionarios puede poner límites a su *destitución*, pues, otra cosa contradiría al *principio de la división de poderes* y al derecho del *Congreso* a cumplir sus funciones de manera autónoma (García-Pelayo, 2002).

Venezuela, en cambio, es tajante dentro del 3 ordinal del artículo 236 CRBV y el artículo 69 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DRVFLOAP) de 2014, que el *Presidente de la República* nombra y remueve al *Vicepresidente Ejecutivo*, los *ministros y viceministros*. Además, el ordinal 16 del artículo 236 de la Constitución indica que el *Presidente de la República* puede nombrar y remover a aquellos funcionarios cuya designación le atribuyen la Constitución y las leyes.

c. *Dirección de la Administración.*

La Constitución de los Estados Unidos no dice nada al respecto sobre los *poderes administrativos* del *Presidente de los Estados Unidos*, salvo que: "... podrá requerir la opinión, por escrito, del oficial principal de cada uno de los departamentos ejecutivos, sobre cualquier asunto relacionado con los deberes de sus respectivas oficinas..." (Art. II, § 2, Cl. 1 US Const.). Sin embargo, es claro que los *poderes administrativos* del *Presidente de los Estados Unidos* aparecen como

derivados y resultantes de su deber de ejecución de las leyes y mantenimiento del orden, y de su facultad de nombrar y destituir funcionarios. De este modo, al *Presidente* le compete la *suprema dirección y coordinación* de la Administración. Además, sus poderes en esta esfera se acentúan en virtud de las siguientes razones: a') dado que en los Estados Unidos no existe un *Gabinete* responsable, el *Presidente de los Estados Unidos* debe responder de los actos de los diversos órganos: responsabilidad que implica la dirección y fiscalización de ellos; b') en los Estados Unidos hay un gran número de órganos y entidades (*administrations, comissions, agencies, authorities*) independientes de los *departamentos* y directamente vinculadas al *Presidente de los Estados Unidos*, a quien corresponde su dirección y coordinación supremas.

La eficacia de los poderes presidenciales en esta esfera se acrecienta también por sus amplias facultades en *materia financiera*, que le permiten ejercer una *intervención rigurosa y eficiente* en el cumplimiento de las funciones de los diversos órganos de la Administración. Un instrumento de esta *intervención* es la *Office of Management and Budget (OMB)*, que es un organismo dependiente de su Oficina Ejecutiva. A este organismo le compete la preparación y estructuración del presupuesto de la Administración, ya que establece programas precisos para cada uno de los *departamentos y órganos*, y –sobre todo– porque *inspecciona* su *ejecución*, teniendo atribuciones para “revisar, reducir e incrementar” las asignaciones otorgadas a éstos. De esta manera, la *Office of Management and Budget (OMB)* se convierte en un instrumento a través del cual, el *Presidente de los Estados Unidos*, fiscaliza e interviene la Administración, no sólo impidiéndole hacer, sino también obligándola a aceptar sus sugerencias y a cumplir su programa de gobierno, por muchas facultades autónomas que la ley conceda a los diversos órganos.

Por otro lado, y aunque la Constitución de los Estados Unidos tampoco diga algo al respecto, la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* está dotada del *rulemaking* (equivalente al *poder reglamentario*), promulgando así normas jurídicas en ejecución de las leyes aprobadas por el *Congreso de los Estados Unidos*. Tal legislación “subordinada” es llevada a cabo por los *departamentos*, y éstos se encuentran todos bajo la *responsabilidad* del *Presidente de los Estados Unidos*.

En ese sentido, en los Estados Unidos de América, los *reglamentos* son conocidos como *regulations* (mal traducidos al español como “regulaciones”), y ninguno de ellos son dictados por el *Presidente de los Estados Unidos* sino por los distintos *departamentos* que componen la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* (equivalentes a los *ministerios* en el caso venezolano), las *agencias administrativas* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* (que se encuentran bajo la supervisión del *Presidente de los Estados Unidos*) y *agencias administrativas independientes* (*agencias federales* creadas por el *Congreso de los Estados Unidos*) que, entre todos ellos, ejercen el *rulemaking* (equivalente a la *potestad reglamentaria*) y la *administrative adjudication* (equivalente a la potestad de dictar actos administrativos). Debe señalarse, además, que, en los Estados Unidos de América, la *potestad reglamentaria* (*rulemaking*), y con ella los *reglamentos* (*regulations*), no forman parte de ninguna *función legislativa* del *Presidente de los Estados Unidos*, sino una *función administrativa* desarrollada única y exclusivamente por los *departamentos*, *agencias* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y las *agencias federales* independientes; pues, en dicha Nación no existe tal “delegación de poderes legislativos” en el *Presidente de los Estados Unidos* por parte de la *Rama Legislativa del Gobierno Federal* –el Congreso de los Estados Unidos de América–, ya que el constitucionalismo americano es rotundo al afirmar y sostener que el único Poder con *potestad legislativa* es el Legislativo y no otro distinto a él. Todos estos reglamentos son publicados en el *Código de Reglamentos Federales* (*Code of Federal Regulations*).

Por su parte, en Venezuela, según la Constitución: el *Presidente de la República* es el Jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno (artículo 227). En ese sentido, el artículo 236 constitucional sostiene que son atribuciones y obligaciones del *Presidente de la República*: a') dirigir la acción del Gobierno (ordinal 2); b') nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo, ministros y aquellos funcionarios cuya designación le atribuyan la Constitución y las leyes, y designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador General de la República (ordinales 3, 15 y 16); c') dictar, previa autorización por una *ley habilitante*, decretos con fuerza de ley, y reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón (ordinales 8 y 10): sin embargo, en Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos– ésta es una función considerada como *normativa* dentro de las potestades presidenciales, tal y como se verá más adelante; d') administrar la Hacienda Pública Nacional (ordinal 11); e') negociar los empréstitos nacionales (ordinal 12); f') celebrar contratos de interés nacional (ordinal 14); g') formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional (ordinal 18); h') fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros (ordinal 20); i') convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación (ordinal 23). Es importante señalar que: negociar los empréstitos nacionales; celebrar los contratos de interés nacional; formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional, son tareas que debe realizar el *Presidente de la República* obligatoriamente en Consejo de Ministros.

Por lo demás, el *Presidente de la República* –a diferencia del *Presidente de los Estados Unidos*– crea y establece la *organización y competencia* de los *ministerios* (equivalente a los *departamentos* en los Estados Unidos) y de los

principales *órganos administrativos*, ya que el ordinal 20 del artículo 236 CRBV reservó esa *potestad organizativa* al *Presidente de la República* reunido en *Consejo de Ministros*: para fijar el número, organización y competencia de los *ministerios* que conforman el *Poder Ejecutivo Nacional* y otros *organismos* de la *Administración Pública Nacional Central*, así como también la organización y funcionamiento del *Consejo de Ministros*.

Esta extraña *potestad organizativa* del *Presidente de la República* es, en el caso venezolano, la facultad que ostenta exclusivamente el *Presidente de la República* para crear, modificar o extinguir estructuras subjetivas de Derecho Público, a través de *decretos ordinarios*. En ese sentido, toda esta función o *potestad organizativa* se debe al sistema de gobierno *semipresidencial flexible* señalado en el Título II de la Exposición de Motivos de la Constitución del 99 y su *flexibilidad* en el manejo de los asuntos públicos, para que el *Presidente de la República* pueda lograr así una conducción más operativa de la Administración Pública, permitiéndole: (i) fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los lineamientos señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública; y (ii) “agilizar” los trámites para hacer más efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiendo de esta forma al *Presidente de la República* en el verdadero *Rector de la Administración Pública Nacional*.

Es así, como el numeral 20 del artículo 236 CRBV, otorga la *potestad organizativa* al Presidente como máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional, para que, a través de *decretos*, llamados *decretos de organización ministerial* (como, por ejemplo, el “Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional”), fije el número, organización y competencia de

los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Empero, a pesar que la *potestad organizativa* es exclusiva del *Presidente de la República*, ella debe ser ejercida *obligatoriamente* en Consejo de Ministros, según reza el único apartado del artículo 236 CRBV. Así mismo, el artículo 15 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DRVFLAP), establece que el *ejercicio de la potestad organizativa*, reside en los titulares de dicha potestad, conforme a lo establecido en la Constitución venezolana y la Ley: nuevamente, en el *Presidente de la República* reunido en *Consejo de Ministros*, como representantes del Ejecutivo Nacional, para así crear, modificar y suprimir órganos, entes y *misiones* de la Administración Pública. De igual forma, el artículo 61 DRVFLAP corrobora y amplía lo establecido en el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución, cuando indica que la determinación de los *ministerios* corresponde al *Presidente de la República* mediante *decreto*, para fijar el número, denominación, competencia y organización de los *ministerios* y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, conforme a los parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional, bajo los principios de organización y funcionamiento establecidos en dicha Ley.

d. *Poderes militares.*

El *Presidente de los Estados Unidos* es el Comandante en Jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos estados cuando se le llame al servicio activo (Art. II, § 2, Cl. 1 US Const.), lo que significa que el *Presidente* es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América. Estos poderes han sufrido una creciente ampliación, proporcionando al *Presidente* todos los métodos necesarios para la movilización y utilización de las

fuerzas militares y de los poderes ejecutivos, y de las fuerzas económicas e intelectuales para la dirección efectiva de la guerra. El sistema ha permitido una unidad entre el mando político y el militar que, si bien no ha estado totalmente exenta de fricciones, nunca ha dejado de mantenerse en lo sustancial, y ha convertido al *Presidente* en un auténtico conductor de la guerra, haciendo del cargo de Comandante en Jefe una realidad y no un símbolo o una situación honorífica, como es el caso de tantos jefes de Estado a los que formalmente se les atribuye el mando militar. Así, sin necesidad de normas especiales para una determinada guerra, las principales atribuciones presidenciales son las siguientes: a') el nombramiento de los mandos militares, así como de los oficiales (salvo los de la Guardia Nacional cuando no está al servicio de la *Unión*), pero requiriendo la aprobación del Senado. b') Enviar fuerzas armadas –sin necesidad de *declaración de guerra*– a cualquier punto del globo donde estime que lo requiere el interés de la *Unión* o de los súbditos americanos. c') La dirección política y estratégica de la guerra: nada impide que dirija las operaciones en campaña, y, en cualquier caso, le pertenece la decisión definitiva. d') Establecer gobiernos militares en territorio ocupado, ejerciendo de modo directo, o a través de los mandos o agentes que le están subordinados, la plenitud de poderes hasta que el *Congreso* acuerde otra cosa. e') Puede terminar las hostilidades por medio de *armisticios*. Debe destacarse que ninguno de los actos del *Presidente* como Comandante en Jefe está sujeto a la *Revisión Judicial* (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, la Constitución indica de forma *muy breve y resumida*, en su artículo 236, los *poderes militares* de los cuales está investido el *Presidente de la República*: a') dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente (ordinal 5); y b') ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de Coronel o Capitán de Navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos (ordinal 6).

e. *La política exterior.*

La Constitución de los Estados Unidos establece que el *Presidente de los Estados Unidos* tiene el poder de: celebrar tratados con el consentimiento del Senado, con la anuencia de dos tercios (2/3) de los senadores presentes; y nombrar a los embajadores, los demás ministros públicos y cónsules, los magistrados de la Suprema Corte y a todos los funcionarios de los Estados Unidos para los que no se provea otra forma (Art. II, § 2, Cl. 2 US Const.). De esta manera, los *poderes exteriores* son ejercidos por el *Presidente de los Estados Unidos*, mientras que el *Congreso*, y especialmente el *Senado*, tiene la posibilidad de *limitar y obstaculizar* su ejercicio.

Sin embargo, la *masa de poderes político internacionales* del *Presidente de los Estados Unidos* se ha ido construyendo con base a la aplicación de la *doctrina de los poderes implícitos y resultantes*. De este modo, tales poderes tienen su génesis en: a') los expresamente conferidos por la Constitución de los Estados Unidos; b') los derivados de tales poderes; c') los derivados en su calidad de Comandante en Jefe; y d') los resultantes de todos ellos. Tal *masa de poderes* está compuesta de la siguiente manera:

(i) *Dirección de las relaciones internacionales*: los órganos que se encargan de las *relaciones internacionales* (Departamento de Estado, agentes diplomáticos, etc.), se encuentran estrecha y directamente *subordinados* al *Presidente de los Estados Unidos*, sin cuyo consentimiento no pueden ejercer ninguna política, reciben de él las directivas e instrucciones, deben informarle y están sujetos a sus rectificaciones y revocaciones. Además, cuando se trata de un asunto político importante, el *Presidente* suele llevar por sí mismo la *negociación* y todas las grandes decisiones de la política exterior americana. Este poder de *dirección* deriva

del *nombramiento y remoción* de los *agentes diplomáticos*, del concluir tratados y del deber de informar al *Congreso* sobre el *estado de la Unión*.

(ii) *Recepción y nombramiento de los agentes diplomáticos*: el *Presidente de los Estados Unidos* recibe a los *agentes diplomáticos extranjeros*, para acreditarse ante él, también nombra a los *agentes diplomáticos* de los Estados Unidos con el consentimiento del Senado. Sin embargo, el *Presidente* ha eludido frecuentemente la intervención senatorial mediante el nombramiento de agentes “personales”, “especiales”, o “secretos” cuyas misiones pueden ser de tanta o mayor importancia que las de los embajadores.

(iii) *Reconocimiento*: esta facultad, que deriva de su derecho de recibir embajadores, no significa, como para otros países, poco más que mera formalidad. En los Estados Unidos han hecho de ella un instrumento de *política exterior* que, a veces, ha tenido consecuencias decisivas, y que, por ende, significa la dotación al *Presidente* de un importantes poder.

(iv) *La defensa de los súbditos americanos en el exterior y de los súbditos extranjeros en los Estados Unidos*: así como las medidas a tomar con los súbditos de los países enemigos residentes en los Estados Unidos. En ese sentido, el *Presidente* puede emplear cualquier medio, incluso la fuerza militar y la intervención armada.

(v) *Acuerdos internacionales*: en primer lugar, es necesario partir de una distinción no expresada en la Constitución de los Estados Unidos, pero ampliamente desarrollada en la práctica americana: la distinción entre *tratado* (*treaty*) y *acuerdo ejecutivo* (*executive agreement*). Un *acuerdo ejecutivo*: es un convenio internacional negociado, iniciado y ratificado por el *Presidente* en uso del poder derivado de su calidad de Jefe del Ejecutivo, de Director de la Política

Exterior y de Comandante en Jefe, y se convierte en *vinculante* sin necesidad de ser ratificado por el Senado. Un *tratado*: es un acuerdo internacional, cuyo fundamento jurídico inmediato es la Constitución de los Estados Unidos (Art. II, § 2, Cl. 2 US Const.), iniciado, negociado y ratificado por el *Presidente*, pero precisando para este último acto la autorización de dos tercios (2/3) del Senado. En ese sentido, los *acuerdos* se limitan a aquellas materias que son competencia del Ejecutivo, mientras que el objeto del *tratado* puede ser el de cualquier materia acorde con la Constitución.

1) *Tratados*: según la Constitución de los Estados Unidos, el *Presidente* puede, con anuencia y consentimiento del Senado, celebrar tratados, siempre que los aprueben las dos terceras (2/3) partes de los senadores (Art. II, § 2, Cl. 2 US Const.). Aquí, es claro que se precisa de la intervención del Senado en todo el proceso de elaboración del *tratado*, es decir, de su iniciación, negociación y ratificación, y tal era, desde luego, el pensamiento de los autores de la Constitución. Sin embargo, desde los primeros tiempos se inició la práctica de que el Senado sólo intervenga en la última etapa del proceso. No obstante, es frecuente que el *Presidente*, a fin de asegurar la ratificación del *tratado*, entre en contacto con el Senado durante la fase de negociaciones; pero en tal caso, lo hace normalmente con el *Comité de Relaciones Exteriores* del Senado o con algunos de los senadores influyentes, pero no con la totalidad del Senado. Así, el *Presidente* inicia, negocia y ratifica los tratados, si bien este último acto exige la autorización del Senado.

2) *Acuerdos ejecutivos*: aquellos *convenios internacionales* realizados por el *Presidente* y que no necesitan la ratificación del Senado. Estos *acuerdos* pueden ser llevados a cabo de las siguientes maneras: A) recabando la autorización previa del *Congreso*, sobre todo cuando se trata de materias que entran en la competencia de éste, como: postales o tarifas aduaneras; B) negociando la aprobación del *Congreso* mediante contacto con senadores y representantes influyentes, método que se sigue

en aquellos casos en que la ejecución del convenio no es posible sin ulterior legislación por parte de ambas cámaras; y C) por la sola iniciativa e intervención del *Presidente* en virtud de los poderes derivados a que antes se ha hecho mención.

(vi) *Declaración y situación de guerra*: según la Constitución de los Estados Unidos, la *declaratoria de guerra* pertenece al Congreso; pero dados los poderes de que dispone el *Presidente*: puede poner al país en una situación irremediable de guerra, de tal modo que al Congreso no le quede otra opción que sancionar el acto del *Presidente de los Estados Unidos*. Y, en razón de su calidad de Comandante en Jefe, se deriva su facultad para declarar la existencia de un *estado de guerra*: declaración que luego debe ser *ratificada* por el *Congreso*, pero entendiendo, para *efectos jurídicos*, que existe la guerra desde el momento en que fue proclamada por palabra o acto del *Presidente de los Estados Unidos*.

Por todo lo anterior, la *política exterior* del *Presidente de los Estados Unidos* tiene la necesidad de contar con la *aprobación* del *Senado* para la *ratificación* de *tratados* y el *nombramiento de diplomáticos*, y que da a dicho cuerpo la posibilidad de frustrar por acción actual o potencial la *política exterior* de un *Presidente*, así como la de presionar para dirigirla en un determinado sentido. El *Congreso* también puede negar la aprobación de la legislación necesaria para hacer efectivo un *acuerdo ejecutivo* –no un *tratado*–, y negar los créditos necesarios para la realización de una política (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, por su parte, nuevamente la Constitución indica de manera muy breve y resumida la *política exterior* del *Presidente de la República*: (i) *dirige las relaciones internacionales* de Venezuela y (ii) *celebra tratados, convenios o acuerdos internacionales* (ordinal 4, artículo 236 CRBV), pues, todos los órganos que se encargan de ello (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE) y agentes diplomáticos), son *subordinados* del *Presidente de la*

República. En ese mismo orden de ideas, también (iii) *celebra contratos de interés nacional* (ordinal 14, artículo 236 *eiusdem*); y (iv) *designa*, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, a los jefes de las misiones diplomáticas permanentes, es decir, a los embajadores, cónsules y agentes diplomáticos y aquellos funcionarios cuya designación sea atribuida por la Constitución y las leyes (ordinal 15 y 16, artículo 236 *eiusdem*). Así mismo, el *Presidente de la República* puede decretar los *estados de excepción* y decretar la *restricción de garantías* en los casos previstos en la Constitución (ordinal 7, artículo 236 *eiusdem*): dichos *estados de excepción* son: *estado de alarma*, *estado de emergencia económica*, y *estado de conmoción interior o exterior* (artículo 338 *eiusdem*).

En cualquier caso, la Constitución del 99 solamente indica en su artículo 217, que la oportunidad en que debe ser promulgada la *ley aprobatoria* de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, queda a *discreción* del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República; lo cual significa que la Asamblea Nacional solamente *aprueba por ley*: los tratados, acuerdos y convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, dando amplia discrecionalidad al *Presidente de la República* en materia internacional y en la promulgación de los tratados, acuerdos y convenios internacional que suscriba.

f. *El indulto o perdón.*

Conceder *indultos*, es el *derecho de gracia* o la facultad que tiene el Presidente de dejar sin efectos una sentencia condenatoria dictada por algún

tribunal, u ordenar la libertad de algún procesado; con lo cual, el Presidente perdona la totalidad de la pena impuesta a un reo, o se le conmuta con otra menos severa.

En ese sentido, la Constitución de los Estados Unidos indica que el *Presidente* tiene la facultad de: suspender la ejecución de las sentencias y conceder perdones (*pardons*) por ofensas contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación (*impeachment*) (Art. II, § 2, Cl. 1). A su vez, la *Suprema Corte* ha interpretado esta facultad como un *acto de orden público*: “un indulto en nuestros días no es un acto privado de gracia de un individuo que resulta tener poder para ello; es una parte del sistema constitucional. Se concede en virtud de que la autoridad suprema ha resuelto que el bien público estará mejor servido si el castigo es menor de lo que fijó la sentencia” (*Biddle vs. Perovich*, 1927) (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

Por su parte, Venezuela, nuevamente de manera muy breve y corta establece en la Constitución, la facultad que tiene el *Presidente de la República* –al igual que su homólogo americano– de conceder indultos (ordinal 19, artículo 236).

B. Poderes legislativos.

La Constitución de los Estados Unidos dota al *Presidente* de ciertas facultades en relación con el *proceso legislativo*. Estas competencias fueron concebidas por los redactores de la Constitución, bien como *vía de relación entre el legislativo y el ejecutivo*, bien como *frenos y contrapesos (checks and balances)* del *legislativo* frente a las desviaciones y excesos del *ejecutivo*. No se trata, pues, de un poder *sustancial*, sino más bien *accesorio* de la *función ejecutiva*; más de una *facultad para limitar* que de una *competencia para actuar* con contenido positivo. Sin embargo, la dinámica constitucional ha convertido lo que se concibió como

freno, límite o mera vía de comunicación, en una participación positiva en la obra legislativa (García-Pelayo, 2002).

Por su parte, la Constitución venezolana también maneja una relación entre el *ejecutivo* y el *legislativo* bastante diferente de la americana, debido al *sistema semipresidencial flexible* establecido en la Exposición de Motivos del texto constitucional, como se verá a continuación.

En ese sentido, los poderes legislativos de ambos presidentes –tanto venezolano como americano– pueden ser los siguientes:

- a. *Convocatoria del Congreso de los Estados Unidos y convocatoria de la Asamblea Nacional.*

En los Estados Unidos, las *cámaras del Congreso* se reúnen y disuelven independientemente de la voluntad del *Presidente de los Estados Unidos*; sin embargo, éste puede convocarlas a *sesiones extraordinarias* y llenar todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado (Art. III, § 2, Cl. 3 US Const.).

Por otro lado, en Venezuela, el ordinal 9 del artículo 236 CRBV indica que el *Presidente de la República* –al igual que su homólogo americano– también puede convocar a la Asamblea Nacional a *sesiones extraordinarias*.

- b. *Los mensajes.*

El *Presidente de los Estados Unidos* debe proporcionar al Congreso información sobre el *Estado de la Unión (State of the Union)*, y recomendar las medidas que estime necesarias y oportunas (Art. II, § 3 US Const.). Es costumbre enviar un amplio mensaje a la sesión inaugural del Congreso, en el que se da cuenta

del estado general de los asuntos políticos y se esboza la política a seguir, así como las medidas necesarias para darle efectividad (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

Así mismo, el *Presidente de la República* puede, según el ordinal 17 del artículo 236 CRBV: dirigir, *personalmente* o a través del *Vicepresidente Ejecutivo*, informes o mensajes especiales a la Asamblea Nacional. Dentro de esta facultad, también se encuentra el mensaje que debe presentar personalmente cada año el *Presidente de la República* a la Asamblea Nacional dentro de los diez (10) primeros días siguientes a su instalación, en *sesiones ordinarias*, en el cual dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior (artículo 237 *eiusdem*). Este mensaje es conocido en Venezuela como la *Memoria y Cuenta*, o *Rendición de Cuentas del Presidente de la República*.

c. *Iniciativa legislativa.*

El *Presidente de los Estados Unidos* carece formalmente de toda *iniciativa legislativa*, sin embargo, a través del *cabildeo* puede ganar partidarios dentro del *Congreso* para proponer leyes. Así, por ejemplo, en lo que respecta al *presupuesto*: la *Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget (OMB))*, que es subordinada del *Presidente de los Estados Unidos*, es consultada para la elaboración de leyes sobre presupuesto (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, el *Presidente de la República* sí goza formalmente de *iniciativa legislativa*, pues, el ordinal 1 del artículo 204 CRBV señala que la *iniciativa de las leyes* corresponde al Poder Ejecutivo Nacional. Esto, en un *sentido amplio*, otorga a todos los integrantes del Poder Ejecutivo Nacional la iniciativa de leyes; es decir, al *Presidente de la República*, al *Vicepresidente*

Ejecutivo y ministros. En un *sentido restringido*, puede considerarse solamente al Presidente de la República con la potestad para la iniciativa de leyes.

En ese orden de ideas, y según el artículo 88 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DRVFLOAP), en Venezuela, el Poder Ejecutivo Nacional puede ejercer la *iniciativa legislativa* mediante la elaboración, aprobación y remisión de los proyectos de ley a la Asamblea Nacional, de la siguiente manera: el procedimiento para la elaboración de los proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se inicia en la Vicepresidencia Ejecutiva o en los ministerios competentes, a través de la elaboración del *anteproyecto de ley*, el cual irá acompañado de un informe jurídico, estudios o informes técnicos sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como también de un informe económico sobre su impacto o su incidencia presupuestaria.

El ministro proponente, previa revisión de la Procuraduría General de la República, elevará el *anteproyecto de ley* al Consejo de Ministros, a fin de que éste último decida sobre los trámites posteriores y solicite consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes.

Una vez cumplidos los trámites anteriores, el ministro proponente someterá nuevamente el *anteproyecto de ley* ante el Consejo de Ministros para su aprobación como *proyecto de ley*, y su remisión por parte de la Vicepresidencia Ejecutiva a la Asamblea Nacional, acompañando al *proyecto de ley* de una exposición de motivos, del informe técnico y del informe económico sobre su impacto o incidencia presupuestaria, y los demás antecedentes necesarios para pronunciarse.

Sin embargo, por razones de urgencia, el Consejo de Ministros puede prescindir de los trámites contemplados anteriormente y acordar la aprobación de un *proyecto de ley* y su remisión a la Asamblea Nacional.

d. *Firma, aprobación y promulgación de las leyes.*

Corresponde al *Presidente de los Estados Unidos* aprobar y firmar las leyes (Art. I, § 7, Cl. 2 US Const.), teniendo varias opciones a considerar: a') firmar y aprobar las leyes dentro del *término* de diez (10) días; b') no firmar ni interponer su *veto*, en cuyo caso, pasados diez (10) días y siempre que no estén suspendidas las sesiones de las cámaras, el proyecto se convierte en ley; es el método seguido para demostrar el desagrado del *Presidente de los Estados Unidos* ante un *proyecto de ley* sin utilizar el *veto*; c) interponer el *veto* (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, la *promulgación* corresponde al acto seguido de la *sanción de la ley* que realiza la Asamblea Nacional, a través del cual el Poder Ejecutivo participa en la formación de la ley. Aclarado esto, la *promulgación*, en *sentido estricto*, es el acto solemne a través del cual el Jefe de Estado, atestigua la existencia de una ley y ordena a todas las autoridades que la cumplan y la hagan cumplir (Olaso, 2012).

En ese sentido, el procedimiento a seguir para la *promulgación* de las leyes en Venezuela, es el que se encuentra descrito dentro de los artículos 213, 214, 215, 216 y 217 CRBV: a') Una vez sancionada la ley, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente, los dos (2) vicepresidentes y el Secretario de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de los ejemplares de la ley será enviado por el Presidente de la Asamblea Nacional al *Presidente de la República* a los fines de su *promulgación* (artículo 213).

b') El *Presidente de la República* debe *promulgar* la ley sancionada por la Asamblea Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes al día en que recibió la ley. Es en ese lapso, cuando el *Presidente de la República*, reunido en Consejo de

Ministros, puede solicitar a la Asamblea Nacional, tras una exposición razonada, la modificación de algunas de las disposiciones de la ley o que levante la sanción a toda la ley o parte de ella. La Asamblea Nacional decide, por *mayoría absoluta* de los diputados presentes, acerca de los puntos planteados por el *Presidente de la República*, y le remite la ley para su *promulgación*. El *Presidente*, procede a *promulgar* la ley, dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo, sin que pueda formular nuevas observaciones (artículo 214).

c') Pero cuando el *Presidente de la República* considera que la ley o algunos de sus artículos es *inconstitucional*, puede solicitar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia su pronunciamiento, dentro del lapso de diez (10) días que tiene para promulgar la misma. Aquí, la Sala Constitucional debe decidir en el término de quince (15) días, contados a partir del recibo de la comunicación del *Presidente de la República*. Si la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia niega la *inconstitucionalidad* invocada por el *Presidente de la República* o no decide nada dentro del lapso señalado anteriormente, el *Presidente* debe *promulgar* la ley dentro de los cinco (5) días siguientes a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia o al vencimiento de dicho lapso (artículo 214).

d') Cuando el *Presidente de la República* no *promulgue* la ley dentro del lapso de diez (10) días, el Presidente y los dos (2) vicepresidentes de la Asamblea Nacional, deben proceder a la *promulgación* de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad en la que el *Presidente de la República* incurra por su omisión (artículo 216).

e') Por último, la oportunidad para *promulgar* la ley que aprueba un tratado, un acuerdo o un convenio internacional, queda a la discreción del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República (artículo 217).

f) Así las cosas, según el artículo 215 de la Constitución del 99, las leyes quedarán *promulgadas* al publicarse con el respectivo «Cúmplase» en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

e. *El veto.*

Luego de *sancionada* la ley por el Poder Legislativo, el Presidente puede interponer su *veto*, pidiendo que se modifique o que se levante la sanción. Una vez resuelto el *veto*, el Presidente debe proceder a la *promulgación* (Olaso, 2012).

En ese sentido, el *veto* en los Estados Unidos es un mecanismo de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, que debe ir acompañado de una *explicación* de las razones que mueven a rechazar el proyecto de ley. Devuelto el proyecto al Congreso, se convierte en ley si es aprobado en cada una de las dos (2) cámaras por dos tercios (2/3) del *quórum*; la votación se efectúa nominalmente, y los nombres de los votantes han de constar en el diario de sesiones. La necesidad de los dos tercios (2/3) hace que sólo en contadas ocasiones el Congreso haya *allanado* el *veto presidencial* (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, como pudo observarse anteriormente y según el artículo 214 CRBV, el *Presidente de la República*, dentro del lapso de los diez (10) días siguientes al día en que recibió la ley sancionada, puede ejercer su *veto*, reunido en Consejo de Ministros, solicitando a la Asamblea Nacional, tras una exposición razonada, la modificación de algunas de las disposiciones de la ley o que levante la sanción a toda la ley o parte de ella. La Asamblea Nacional decide, por *mayoría absoluta* de los diputados presentes, acerca de los puntos planteados por el *Presidente de la República*, y le remite la ley para su *promulgación*. El *Presidente*,

procede a *promulgar* la ley, dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo, sin que pueda formular nuevas observaciones.

a'. *El veto de bolsillo (pocket veto) vs. la solicitud del pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la inconstitucionalidad de una ley sancionada por la Asamblea Nacional.*

En los Estados Unidos, la regla de cuando vence el lapso de los diez (10) días y el proyecto se convierte *automáticamente* en ley, incluso sin la *aprobación* del *Presidente de los Estados Unidos*: no rige cuando expira el mandato del Congreso o comienza un nuevo período de vacaciones dentro del lapso de los diez (10) días. En este caso, el *Presidente de los Estados Unidos* puede impedir de modo definitivo la conversión de un proyecto en ley, simplemente no firmándolo. En ese sentido, el *veto de bolsillo* no necesita ser ejercido, sino simplemente no darle curso al proyecto de ley (García-Pelayo, 2002).

Por su parte –y como pudo observarse anteriormente–, en Venezuela, a diferencia del *Presidente de los Estados Unidos*, cuando el *Presidente de la República* considera que la ley o algunos de sus artículos es *inconstitucional*, puede solicitar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia su pronunciamiento, dentro del lapso de diez (10) días que tiene para promulgar la misma. La Sala Constitucional debe decidir en el término de quince (15) días, contados a partir del recibo de la comunicación del *Presidente de la República*. Si la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia niega la *inconstitucionalidad* invocada por el *Presidente de la República* o no decide nada dentro del lapso señalado anteriormente, el *Presidente* debe *promulgar* la ley dentro

de los cinco (5) días siguientes a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia o al vencimiento de dicho lapso (artículo 214 CRBV).

f. *La legislación delegada.*

En los Estados Unidos de América, no existe tal *legislación delegada* sobre el *Presidente de los Estados Unidos*; sin embargo, el *Presidente* emite lo que se conoce como *directivas presidenciales* (*presidential directives*): ellas no son leyes pero tienen *fuerza y efecto de ley* una vez son publicadas en el *Registro Federal* (*Federal Register*), que es el diario del *Gobierno Federal*. Así, entre las *directivas* más comunes emitidas por el *Presidente de los Estados Unidos* se encuentran las *ordenes ejecutivas* (*executive orders*) y las *proclamas* (*proclamations*) que, junto a los *reglamentos* (*regulations*) emitidos por las *agencias federales* que se encuentran sujetas a los *departamentos* que forman parte de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos*, tienen *fuerza de ley* y son *codificadas* bajo el *Título 3 del Código de Reglamentos Federales* (*Code of Federal Regulations*).

En ese orden de ideas, también debe recordarse lo señalado anteriormente: en los Estados Unidos, los *reglamentos* son conocidos como *regulations* (mal traducidos al español como “regulaciones”), y ninguno de ellos son dictados por el *Presidente de los Estados Unidos* sino por los distintos *departamentos* que componen la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* (equivalentes a los *ministerios* en el caso venezolano), las *agencias administrativas* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* (que se encuentran bajo la supervisión del *Presidente de los Estados Unidos*) y *agencias administrativas independientes* (*agencias federales* creadas por el *Congreso de los Estados Unidos*) que, entre todos ellos, ejercen la *rulemaking* (equivalente a la *potestad reglamentaria*) y la *administrative adjudication* (equivalente a la potestad de dictar actos administrativos). Debe señalarse, además, que, en los Estados Unidos, la *potestad reglamentaria*

(*rulemaking*), y con ella los *reglamentos (regulations)*, no forman parte de ninguna *función legislativa* del *Presidente de los Estados Unidos*, sino una *función administrativa* desarrollada única y exclusivamente por los *departamentos, agencias* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y las *agencias federales independientes*; pues, en dicha Nación no existe tal “delegación de poderes legislativos” en el *Presidente de los Estados Unidos* por parte de la *Rama Legislativa del Gobierno Federal* (Congreso de los Estados Unidos), ya que el constitucionalismo y el Derecho Administrativo americano son rotundos al afirmar y sostener que el único Poder con *potestad legislativa* es el Legislativo y no otro distinto a él. Todos estos reglamentos son publicados en el *Código de Reglamentos Federales (Code of Federal Regulations)*.

En cambio, en Venezuela –y muy contrariamente a los Estados Unidos–, sí existe formalmente una *legislación delegada* sobre el *Presidente de la República*, pues, la Constitución indica en su artículo 236 que son atribuciones y obligaciones del *Presidente de la República*: a’) dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley (ordinal 8); y b’) reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón (ordinal 10). De esta manera, surgen formalmente los *poderes normativos* del *Presidente de la República*.

Ciertamente, en Venezuela, la ley es materia del órgano legislativo y, en ese sentido, la legislación corresponde a la Asamblea Nacional. Sin embargo, ello no quiere decir que se le niegue toda posibilidad al Poder Ejecutivo de producir normas jurídicas de forma ordinaria como *potestad normativa* que tiene el *Presidente de la República*, siempre y cuando ellas sean como consecuencia de la ejecución de las normas producidas por el Legislativo.

En efecto, en ese orden de ideas, en Venezuela: d') el Ejecutivo puede producir de forma extraordinaria normas jurídicas, cuando el acto normativo que él produzca sea equiparable a la ley. En este caso, el Ejecutivo dicta: (i) *Decretos-Leyes con habilitación legislativa* (también llamados *Decretos Legislativos*) en situación de normalidad, la cual es denominada *legislación presidencial delegada*; y (ii) *Decretos-Leyes sin habilitación legislativa* en situación de emergencia, la cual es denominada *legislación presidencial de emergencia*. Ambos tipos de Decretos-Leyes derivan de la *potestad legislativa* del *Presidente*, también llamada *legislación presidencial*, la cual tiene *carácter excepcional* (Grau, 2008). Por otro lado, e') el Ejecutivo también puede producir de forma natural normas jurídicas, siempre que lo haga para desarrollar lo previamente regulado en una ley o en materias que la Constitución no reserva a la ley. En este caso el Ejecutivo dicta: (i) *Reglamentos* y (ii) *Decretos*: para ejercer la *potestad organizativa* u otras potestades que no vienen al caso en el presente trabajo; ambos, tanto *Reglamentos* como *Decretos*, derivan de la *potestad reglamentaria* del *Presidente*. En otras palabras, se trata de los Decretos-Leyes, Reglamentos y Decretos, dictados todos por el *Presidente de la República* como *función* o *potestad normativa* del Poder Ejecutivo de la Nación.

En resumen, en Venezuela, la *potestad normativa* del *Presidente de la República* se divide en: d') *potestad legislativa*, a través de la cual elabora: (i) *Decretos-Leyes con habilitación legislativa* y (ii) *Decretos-Leyes sin habilitación legislativa*; y e') *potestad reglamentaria*, a través de la cual elabora: (i) *Reglamentos* y (ii) *Decretos*, y además ejerce la (iii) *potestad organizativa* para la organización ministerial y de la Administración Pública.

Para finalizar este punto, y habiendo comparado ambas facultades legislativas del *Presidente de los Estados Unidos* y el *Presidente de la República*, así como también de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos* y el *Poder Ejecutivo Nacional* de Venezuela: puede indicarse que las

órdenes ejecutivas (executive orders) y las proclamas (proclamations) que emite el Presidente de los Estados Unidos, son equiparables a los decretos-leyes y decretos ordinarios que, a su vez, emite el Presidente de la República; mientras que la potestad reglamentaria (rulemaking) para emitir reglamentos (regulations) es ejercida en los Estados Unidos por los departamentos y agencias federales de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, no así en Venezuela, cuya potestad reglamentaria es ejercida por el Presidente de la República reunido en Consejo de Ministros, y un grandísimo número de órganos del Estado venezolano, que también dictan reglamentos en función legislativa y administrativa, como indica la doctrina venezolana.

6. *El Vicepresidente de los Estados Unidos y el Gabinete (los departamentos y sus secretarios) vs. el Vicepresidente Ejecutivo y el Consejo de Ministros (los ministerios y sus ministros).*

A. *El Vicepresidente de los Estados Unidos vs. el Vicepresidente Ejecutivo.*

Para ser *Vicepresidente de los Estados Unidos* se exigen las mismas condiciones que para la *Presidencia de los Estados Unidos*, y su mandato también dura cuatro (4) años. La elección sigue también los mismos pasos de la del *Presidente de los Estados Unidos*, y en el caso de que ningún candidato alcanzara el número de votos requeridos decidirá el *Senado*, por *mayoría absoluta*, entre las personas que vayan a la cabeza de la elección (García-Pelayo, 2002).

En ese sentido, el *Vicepresidente de los Estados Unidos* también es *votado* en las elecciones presidenciales como *compañero de fórmula* del *Presidente de los*

Estados Unidos, y así, juntos, son electos al mismo tiempo, bajo el mismo proceso electoral explicado anteriormente.

Por otro lado, la función de *Vicepresidente* se reduce a ser el *Presidente del Senado*, votando solamente en caso de *empate* (Art. I, § 3, Cl. 4 US Const.) y *sustituir* al *Presidente de los Estados Unidos* en caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad (Art. II, § 1, Cl. 6 US Const.) (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, el Título V (De la Organización del Poder Público Nacional) del Capítulo II (Del Poder Ejecutivo Nacional) de la Exposición de Motivos de la Constitución sostiene que el *sistema de gobierno semipresidencial flexible* se sustenta en la creación de la figura del *Vicepresidente Ejecutivo*. Esta nueva institución, es mucho más que la *tradicional figura vicepresidencial* que acostumbran los *sistemas de gobierno americanos*. En propiedad, el *Vicepresidente* que contempla la Constitución no es el típico cargo que tiene la función de resolver la *sucesión presidencial* por la *ausencia temporal o absoluta* del *Presidente de la República*. Más que ello, el *Vicepresidente* es una institución que comparte con el *Presidente* el ejercicio de su jefatura de gobierno y responde políticamente por la gestión general del gobierno frente al Parlamento.

Las funciones otorgadas por la Constitución al *Vicepresidente de la República* son –según la Exposición de Motivos– esenciales (afirmación que no se desprende de la redacción textual de la Constitución) para el normal desenvolvimiento del Ejecutivo Nacional y de las relaciones entre éste y la Asamblea Nacional: sin embargo, dichas funciones siempre requieren de la autorización del Presidente de la República. La primera de ellas se refiere a la *colaboración* con el *Presidente de la República* en la *dirección de la acción del Gobierno* y, como competencia que le es propia, la *coordinación de la Administración Pública Nacional* con las instrucciones que le imparta el

Presidente. Esta función consagra a la *Vicepresidencia* en el medio fundamental de apoyo del *Presidente* y la convierte en una instancia de *dirección y coordinación sobre la Administración Pública Nacional* que supone, con la competencia de *proponer el nombramiento y remoción* de los *ministros*, una *jerarquía directa* sobre éstos y sobre las demás autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. En tal sentido, la *Vicepresidencia* es el órgano natural de rectoría del sistema de registro, seguimiento y control de las decisiones presidenciales, se produzcan éstas por cuentas ministeriales o en Consejo de Ministros, y de los sistemas de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas sectoriales.

La segunda función del *Vicepresidente* corresponde a sus facultades para *dirigir y coordinar el proceso descentralizador*; para armonizar los intereses nacionales, estatales y municipales; y, para garantizar el debido equilibrio en el desarrollo económico social de las regiones. Estas facultades las ejerce el *Vicepresidente de la República* a través de la Presidencia del Consejo Federal de Gobierno, al cual se adscribe el Fondo de Compensación Interterritorial para la Descentralización. De esta manera, el *Vicepresidente* es un *doble instrumento o instancia* para la *coordinación horizontal* del Gobierno Nacional y otra *vertical* entre los gobiernos territoriales.

La tercera función consiste en la *asesoría* que requiere el *Presidente de la República* como Jefe de Estado, para la formación de las políticas de Estado de largo alcance en el tiempo. Esta función la ejerce el *Vicepresidente* al presidir el Consejo de Estado que crea la Constitución. Este Consejo se encuentra, además, integrado por representantes de la Asamblea Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia y de los gobernadores de los estados, convirtiéndolo en una instancia de confluencia de poderes para el acuerdo de políticas de Estado.

La cuarta función del *Vicepresidente* es la que lo encarga de las *relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional*. Función que convierte al *Vicepresidente* en el natural *vocero del Gobierno* ante la Asamblea Nacional.

Son estas funciones, más las atribuciones que el *Presidente* le puede *delegar*, las que convierten al *Vicepresidente* en un *órgano fundamental* para el *funcionamiento del Estado*, con poder suficiente para la *coordinación* interna del Poder Ejecutivo Nacional y la *coordinación* con los otros poderes del Estado venezolano. Según la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, el calificar el *sistema semipresidencial* como *flexible* se debe a que las atribuciones del *Vicepresidente* serán aún mayores en tanto el *Presidente de la República* le delegue sus propias atribuciones.

Por esta particular suma de funciones el *Vicepresidente*, como *ejecutor de atribuciones de la jefatura de gobierno*, se encuentra sujeto al *control político* de la Asamblea Nacional, como corresponde –de nuevo según la Exposición de Motivos de la Constitución, no así del texto constitucional– a un *sistema de gobierno semipresidencial*. Esta relación entre la Asamblea Nacional y el *Vicepresidente* se ha consagrado para permitir un clima de mayor comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, que posibilite el acuerdo consensuado de políticas públicas y la *colaboración de los poderes* en el cumplimiento de los *finés del Estado*.

Una *acción de gobierno* que no cuente con cierto aval del Legislativo conllevaría, en algún momento, a la posibilidad de que la Asamblea Nacional aprobara un *voto de censura* sobre el *Vicepresidente*, con el cual quedaría automáticamente *removido de su cargo*. Pero, como equilibrio de este *control político* de la Asamblea Nacional y para que la *remoción constante* de vicepresidentes no se convierta en una práctica obstruccionista, la Constitución consagra la facultad del *Presidente de la República* de convocar a *elecciones*

anticipadas de la Asamblea Nacional cuando ésta remueva por *tercera (3^{ra}) vez* un *Vicepresidente* dentro de un período presidencial de seis (6) años. Esta facultad es de ejercicio *discrecional* del *Presidente de la República*.

Según la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, este *doble control* entre el Legislativo y el Ejecutivo constituye un *sistema de equilibrio del poder* que permite, además, las salidas institucionales a las crisis políticas o crisis de gobierno, incrementando el nivel de gobernabilidad de la democracia. Así, se posibilita un rango de estabilidad politicoinstitucional para la democracia y se evitan las salidas extrainstitucionales.

Por todo lo anterior, pueden verse las pocas pero profundas diferencias que existen entre el *Vicepresidente de los Estados Unidos* y el *Vicepresidente Ejecutivo*, pues, en primer lugar, el *Vicepresidente de los Estados Unidos* es elegido junto al *Presidente de los Estados Unidos* como su *compañero de fórmula* dentro de un mismo proceso electoral *indirecto* o de *2^{do} grado*, mientras que el *Vicepresidente Ejecutivo* no es elegido popularmente –a diferencia de su homólogo americano– sino que es nombrado y removido por el *Presidente de la República*, en razón del *sistema de gobierno semepresidencial flexible* que estipula la Exposición de Motivos de la Constitución. En segundo lugar, mientras el *Vicepresidente de los Estados Unidos* es también el Presidente del Senado, el *Vicepresidente Ejecutivo* no es Presidente del Senado en Venezuela, porque, por una parte, el órgano legislativo de Venezuela es *unicameral* y no *bicameral*, y en consecuencia no existe un Senado dentro de la Asamblea Nacional; y por otra, porque el *Vicepresidente Ejecutivo* solamente se encarga de las *relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional*: convirtiéndolo en el natural *vocero del Gobierno* ante la Asamblea Nacional. Por último, y en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que sostiene la Exposición de Motivos de la Constitución, existe la posibilidad sobre el *Vicepresidente Ejecutivo* de que la Asamblea Nacional le otorgue un *voto*

de censura, con el cual quedaría automáticamente *removido de su cargo*; esto, no ocurre sobre el *Vicepresidente de los Estados Unidos*, pues, en razón del *sistema presidencial de gobierno* de los Estados Unidos, el *Vicepresidente* es el *Presidente del Senado*: con lo cual el Poder Legislativo no puede remover al *Vicepresidente*, salvo que se le realice un *Impeachment*.

B. *El Gabinete (departamentos y secretarios) vs. el Consejo de Ministros (ministerios y ministros).*

En los *sistemas presidenciales*, los *órganos sectoriales* de la Administración Pública se denominan “departamentos”: los cuales constituyen el famoso *Gabinete*, tal y como ocurre en los Estados Unidos. Mientras que en los *sistemas parlamentarios* o *semipresidenciales* se denominan “ministerios”: y constituyen el *Consejo de Ministros*, como ocurre en Venezuela. Así, en los Estados Unidos los *departamentos* son dirigidos por los *secretarios*, mientras que en Venezuela los *ministerios* son dirigidos por los *ministros*. De esa manera, en los sistemas federales también conforman el *Poder Ejecutivo* los *secretarios (ministros* en el caso venezolano), encargados de *materias específicas* dentro del ámbito de la Administración, por ejemplo: economía, salud, educación y seguridad. Además de las *funciones individuales* que les corresponden, los *secretarios* acompañan al *Presidente* para la conformación de un *Gabinete*, 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* (Abolins, 2006).

En ese sentido, en los Estados Unidos existen varios *secretarios* de *departamentos* que tienen a su cargo la dirección general de la Administración, siendo de esta manera equiparables a los *ministros* en Europa, aunque una gran parte de la Administración es independiente de ellos. Son nombrados por el *Presidente* con la aprobación del Senado de los Estados Unidos, y la destitución de

los *secretarios* compete exclusivamente al *Presidente*. Es así como, el *Presidente de los Estados Unidos*, ejerce sus poderes a través de *departamentos, oficinas y agencias*. Los jefes de los *departamentos* son los *secretarios*, quienes constituyen el *Gabinete*, que sirve como cuerpo consultivo del *Presidente*: tanto la *consulta* como la *toma en consideración* del dictamen, son *potestativos* del *Presidente*. Por otro lado, en los Estados Unidos también existen numerosas *oficinas y agencias* que no dependen del *Presidente* sino de los *departamentos*, a fin de dar una organización más firme y responsable a la Administración e incluso asegurar la *dirección efectiva* del *Presidente de los Estados Unidos*.

En efecto, el *Presidente de los Estados Unidos* es el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, con lo cual dispone de un *Gabinete* compuesto por los *departamentos*, entendidos como los *órganos sectoriales* de Administración Pública: con el Departamento de Estado a la cabeza, y complementado por los departamentos del Tesoro, Defensa, Interior, Agricultura, Comercio, Trabajo, de Salud, Educación, Vivienda, etc., todos ellos con el carácter de ejecutores de las políticas del *Presidente de los Estados Unidos*, sin que este último esté vinculado a sus decisiones. Los *secretarios* del Ejecutivo no asisten a las reuniones del Congreso de los Estados Unidos, ni responden ante él, ni dependen de su confianza; son escogidos por el *Presidente de los Estados Unidos* y siguen su orientación.

El *Gabinete de los Estados Unidos*, no se encuentra dentro del texto constitucional de los Estados Unidos. Sin embargo, se trata de un cuerpo ejecutante de las *directivas y órdenes* del *Presidente de los Estados Unidos*, al que normalmente le pide consejo, pero sin que esté obligado a seguirlo. Su relación con el Congreso de los Estados Unidos se verifica a través de *informes* ante los *comités*, pero en ningún caso se les puede obligar a ello si cuentan con el apoyo el *Presidente de los Estados Unidos*. Por otro lado, el *Gabinete de los Estados Unidos* no es un cuerpo dotado de conciencia y responsabilidad colectiva, porque no es un

cuerpo de elección popular sino designado por el *Presidente de los Estados Unidos*, y porque su unidad orgánica deriva del *Presidente*, que es quien le da *coordinación e impulso*, ya que carece de presidencia propia.

Es importante agregar que también forman parte del *Gabinete de los Estados Unidos*: la *Oficina Ejecutiva del Presidente (Executive Office of the President)*, compuesta por miembros nombrados por el *Presidente de los Estados Unidos* que no están sujetos a la confirmación del Senado, y que viene a ser una especie de *estado mayor civil* para sus relaciones con los *departamentos, oficinas y agencias administrativas*; la *Oficina de la Casa Blanca (White House Office)* y la *Office of Management and Budget (OMB)*, que mediante su poder de inspección sobre el empleo de los créditos, puede dirigir la actividad de los *departamentos, oficinas y agencias* de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos*. Además, el *Presidente de los Estados Unidos* puede crear cualquier *agencia consultiva* de carácter *transitorio*: facultad de la que constantemente hacen uso. También se encuentra la famosa *Central Intelligence Agency (CIA)*, entre otras (Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002).

Por su parte, Venezuela denomina *ministerios* a los órganos sectoriales de la Administración (a diferencia de los Estados Unidos que los llama *departamentos*), y a sus directores *ministros* (en lugar de *secretarios* como en los Estados Unidos).

En ese sentido, el artículo 242 CRBV y el artículo 52 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (DRVFLOAP) de 2014, indican que los *ministros* son los órganos directos del *Presidente de la República*, y reunidos conjuntamente con éste y con el *Vicepresidente Ejecutivo*, integran el *Consejo de Ministros*; forma en la cual, el *Presidente de la República* obligatoriamente ejerce un conjunto de atribuciones otorgadas por la Constitución de 1999. A su vez, este *Consejo de Ministros* es

presidido por el *Presidente de la República*, sin embargo, el *Presidente* también puede autorizar al *Vicepresidente Ejecutivo* para que éste presida las reuniones en caso de ausencia de aquél. En todo caso, las decisiones adoptadas deben ser ratificadas por el *Presidente de la República*. Por otro lado, según el artículo 250 CRBV y el mismo artículo 52 DRVFLAOAP, el *Procurador de la República* debe asistir a las reuniones del *Consejo de Ministros*, teniendo *derecho a voz*: una gran diferencia con el *Gabinete de los Estados Unidos*, pues, dentro de él no forma parte el *Solicitor General of the United States* (homólogo del *Procurador General de la República*), ya que éste es un *subordinado* del *Attorney General (Fiscal General)*, quien dirige el *Department of State (Departamento de Estado)*.

La misión del *Consejo de Ministros* es, según el artículo 53 DRVFLAOAP, la consideración y aprobación de las políticas generales y sectoriales que son competencia del Poder Ejecutivo Nacional.

Por otro lado, en razón del *sistema de gobierno sempresidencial flexible* que señala la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, el *Presidente de la República* ejerce su *potestad organizativa* para determinar el número, denominación, competencia y organización de los *ministerios*. Así, el artículo 61 DRVFLAOAP, señala que: el *Presidente de la República*, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencia y organización de los *ministerios* y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, para adaptarse a las políticas públicas que desarrolle el Poder Ejecutivo Nacional. En ese sentido, los *ministros*, al igual que el *Vicepresidente de la República*, también son nombrados y removidos libremente por el *Presidente de la República*.

Al igual que el *Vicepresidente de la República*, el artículo 244 de la Constitución responsabiliza a los *ministros* de sus propios actos, individualizando, y personalizando así, la responsabilidad del cargo de *ministro* dentro del *Poder*

Ejecutivo. Es decir, dentro del Poder Ejecutivo, ni el *Presidente de la República* ni el *Vicepresidente Ejecutivo* comparten responsabilidad con los *ministros*, por los actos que estos últimos cometan. Sin embargo, el artículo 59 DRVFOAP establece la *responsabilidad solidaria* que existe entre todos los miembros que integran el *Consejo de Ministros*. En ese sentido, el *Vicepresidente Ejecutivo* y los *ministros* sólo son *solidariamente responsables* con el *Presidente de la República*, de las decisiones adoptadas en las reuniones del *Consejo de Ministros* en las que hubiesen *concurrido*, a excepción de aquellas que hayan constatado su voto adverso o negativo.

Los *ministros*, a su vez, tienen *derecho de palabra* en la Asamblea Nacional y en sus comisiones; además, pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto (artículo 245 de la Constitución). A su vez, la Asamblea Nacional puede *censurar* a los *ministros* (artículo 246 de la Constitución). En ese sentido, cumplen el mismo procedimiento de censura que sigue el *Vicepresidente Ejecutivo*, esto es, la aprobación de una moción de censura a un *ministro* por una votación no menor de las tres quintas partes (3/5) de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. En este caso, el funcionario removido no puede optar al cargo de *ministro* ni de *Vicepresidente Ejecutivo* por el resto del período presidencial. La excepción en este caso, es que la *censura* que sufren los *ministros* por parte de la Asamblea Nacional, no acarrea la disolución de esta última por parte del *Presidente de la República*.

La relación de los *ministros* con la Asamblea Nacional, es a través de la *memoria y cuenta*, conforme al artículo 79 DRVFOAP: los *ministros* –al igual que el *Presidente de la República*– deben presentar ante la Asamblea Nacional, durante los primeros sesenta (60) días de cada año, una memoria razonada y suficiente de su gestión en el *despacho* del año inmediatamente anterior, donde expongan las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y

obstáculos en la gestión de cada ministerio, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente.

Para concluir, mientras Venezuela tiene *ministros* a cargo de *ministerios* para la dirección de la Administración Pública, Estados Unidos tiene *secretarios* a cargo de *departamentos* para la dirección general de la Administración. En ese sentido, una marcada diferencia entre Venezuela y los Estados Unidos es que, en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que señala la Constitución venezolana, el *Presidente de la República* utiliza su *potestad organizativa* para determinar el número, denominación, competencia y organización de los *ministerios*; y que en los Estados Unidos esta *potestad organizativa* para crear y determinar el número, denominación, competencia y organización de los *departamentos* corresponde al Senado, limitando al *Presidente de los Estados Unidos* solamente a la nominación ante el Senado de *secretarios* que ocuparán la dirección de dichos *departamentos*. Mientras los *secretarios* requieren de la *aprobación* del Senado de los Estados Unidos, en Venezuela los *ministros* son nombrados y removidos libremente por el *Presidente de la República*.

Los *secretarios* no son *solidariamente responsables* de sus actos con el *Presidente de los Estados Unidos*, en Venezuela las decisiones adoptadas en conjunto dentro del *Consejo de Ministros*, acarrear *responsabilidad solidaria* entre el *Presidente de la República*, el *Vicepresidente Ejecutivo* y los *ministros*. Los *secretarios* no asisten a las reuniones del Congreso de los Estados Unidos, ni responden ante él, ni dependen de su confianza; los *ministros* tienen *derecho de palabra* en la Asamblea Nacional y en sus comisiones, además pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto. Los *secretarios* pueden o no presentar informes que solicite el Congreso de los Estados Unidos, los *ministros* están obligados a presentar una *memoria y cuenta* ante la Asamblea Nacional durante los primeros sesenta (60) días de cada año. En los Estados Unidos

forman parte del *Gabinete* oficinas propias del Poder Ejecutivo: como la Oficina Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés); en Venezuela solamente forman parte del *Consejo de Ministros* los *ministerios* y el *Vicepresidente Ejecutivo*.

c'. La Suprema Corte de los Estados Unidos (Rama Judicial del Gobierno Federal) vs. el Tribunal Supremo de Justicia (Poder Judicial del Poder Público Nacional).

La Constitución de los Estados Unidos establece que el *Poder Judicial* de los Estados Unidos reside en la *Suprema Corte* (U.S. Const., Art. III, § 1), lo cual significa que la *Suprema Corte* representa la *Rama Judicial* del *Gobierno Federal* de los Estados Unidos de América: esto es, la cabeza del Poder Judicial de los Estados Unidos y la defensora y máxima intérprete de la Constitución de los Estados Unidos.

Según la *Ley de la Judicatura* de 1869 (*Judiciary Act*, mal traducida al español como *Ley Judicial* o *Ley del Poder Judicial*), y a veces llamada *Ley de Jueces de Circuito* (*Circuit Judges Act*), la *Suprema Corte* está compuesta por nueve (9) jueces con carácter *vitalicio*: un *Justicia Jefe de los Estados Unidos* (*Chief Justice of the United States*, mal traducido al español como Presidente del Poder Judicial) y ocho (8) *justicias asociados* (*associate justices*), o sea, ocho (8) *jueces asociados*. De acuerdo a la cláusula 2 de la Sección 2, del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, dichos jueces de la *Suprema Corte* son *nominados y designados* por el Presidente de los Estados Unidos, bajo el *consejo y consentimiento* del Senado de los Estados Unidos (U.S. Const., Art. II, § 2, Cl. 2). Este carácter *vitalicio* de los jueces asegura la *independencia judicial*, pues, hace

que pierda significado y relevancia la *nominación y designación* del Presidente de los Estados Unidos.

En cambio, para la Constitución venezolana, según el Capítulo III del Título V de su Exposición de Motivos y su artículo 252, con base al *principio de soberanía*, la *potestad de administrar justicia* emana de los *ciudadanos* y se *imparte justicia* en nombre de la República por *autoridad de la ley*: algo no muy claro en su significado y evidentemente distinto a lo expuesto por los Estados Unidos en su Constitución. El segundo apartado del artículo 252 indica que corresponde a los órganos del Poder Judicial *conocer* de las *causas y asuntos de su competencia* mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias. Finalmente, el tercer y último apartado del artículo 252 señala que el *Sistema de Justicia* está constituido por el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* –homólogo de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*–, los demás tribunales que determine la ley, el *Ministerio Público (MP)*, la *Defensoría del Pueblo (DP)*, los órganos de *investigación penal*, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio.

Siguiendo el anterior orden de ideas, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* –a diferencia de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*– funciona, según el artículo 262 CRBV y los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ), bajo un *sistema de salas* constituido por: una Sala Constitucional, una Sala Político-Administrativa, una Sala Electoral, una Sala de Casación Civil, una de Casación Penal y otra de Casación Social, y una última Sala Plena; o sea, *siete (7) salas en total*. Cada Sala está integrada por *cinco (5) magistrados*, a excepción de la *Sala Constitucional* que cuenta con *siete (7) magistrados*, y la *Sala Plena* que está compuesta por *todos los magistrados* de

todas las salas señaladas anteriormente: es decir, la *Sala Plena* funciona con la presencia de los *treinta y dos* (32) *magistrados* que integran –en conjunto– el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, a diferencia de la *Suprema Corte de los Estados Unidos* que sólo funciona con *nueve* (9) *jueces* en una misma Sala.

Por último, de acuerdo al artículo 264 CRBV, los *magistrados* del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* –a diferencia de los jueces de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*– son elegidos por un único período de doce (12) años. Para ello, los candidatos a *magistrados* se postulan ante el “Comité de Postulaciones Judiciales”, que efectúa una *preselección* para su presentación al *Poder Ciudadano*, y éste a su vez efectúa una *segunda preselección* que será presentada a la *Asamblea Nacional (AN)*: la cual hace la *selección definitiva* de los candidatos a ser magistrados. Dicha *selección definitiva* de la *Asamblea Nacional (AN)* no genera dependencia alguna entre el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* y el órgano legislativo: es decir, el hecho que los candidatos a *magistrados* sean seleccionados definitivamente por la *Asamblea Nacional (AN)*, no significa que dependan de ella.

1. *La Justicia Federal de los Estados Unidos o Sistema de Cortes Federales (Sistema Judicial Americano) vs. la Descentralización del Poder Judicial Nacional en Venezuela (Sistema Judicial Venezolano).*

La organización de los tribunales en los Estados Unidos, refleja la *estructura federal* de ese país. En ese sentido, existen las *cortes estatales* y la *justicia federal*: realizada por las *cortes federales*. De esa manera, puede decirse que existen dos (2) *niveles* de *justicia* en los Estados Unidos: 1) la *justicia estatal*: realizada de forma particular por los tribunales de cada Estado de la Unión, creados por cada Estado a través de sus *legislaturas estatales* (Poder Legislativo Estatal); y 2) la *justicia federal*: realizada por las *cortes federales* creadas por el Congreso de

los Estados Unidos. Tampoco existen *tribunales constitucionales* como tal, porque, en razón de la *Judicial Review* (*Revisión Judicial*, doctrina basada en la *Cláusula 2 del Artículo VI* –mejor conocida como *Cláusula de Supremacía*– de la Constitución de los Estados Unidos y desarrollada en 1803 por el Juez John Marshall en la famosa Sentencia del caso *Marbury vs. Madison*, y conocida en Venezuela y Latinoamérica como *control difuso* o *incidental* de la Constitución) todas las *cortes*, tanto *estatales* como *federales*, pueden decidir sobre la *constitucionalidad* de las leyes (Abolins, 2006; Álvarez, 2012; García-Pelayo, 2002; Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos, 2000).

En Venezuela, por el *contrario*, no existen *tribunales estatales* como tal, creados por los *consejos legislativos estatales* y las leyes de cada Estado perteneciente a la Federación. En ese sentido, la organización judicial venezolana refleja el *desorden* que se le ha causado al país, al *malinterpretar* y *equiparar* el *Federalismo* con el *principio de descentralización: técnica administrativa* propia y exclusiva de la Administración Pública *únicamente*. Así, el artículo 269 CRBV señala que la *ley*, regulará la *organización* de *circuitos judiciales*, como también la creación de competencias de *tribunales* y *cortes regionales* a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial. Esto significa que, *originalmente*, el Poder Legislativo Nacional (*Rama Legislativa del Gobierno Federal* en términos *americanos*) a través de su órgano de la *Asamblea Nacional (AN)*, tiene la *potestad organizativa* y, por tanto, es la única facultada para crear tribunales en todo el territorio de Venezuela: sin embargo, y de una manera no muy clara y convincente en las leyes (en opinión de este Trabajo de Grado), esta *competencia y potestad organizativa* fue otorgada al *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* para que, a través de la *delegación* a dos (2) de sus *órganos auxiliares*, o sea, a la *Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM)* y la *Comisión Judicial* reunidos en *Sala Plena*, puedan crear tribunales en todo el territorio del país, y así *invadir* las competencias de los Estados para crear sus propios tribunales a través de sus

propias leyes y sus *consejos legislativos estatales*. Con lo cual, en Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos– no existen *dos niveles de justicia*: el *Estatal* y el *Federal*; solamente existe *un nivel de justicia Federal* (Central), por así decirlo: el que el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* dicte para todo el país a través de sus *resoluciones* publicadas en la *Gaceta Judicial (GJ)*, como Poder Judicial Nacional que *descentralizará la justicia* para todos los Estados que componen la Federación venezolana, pues, en la Constitución venezolana la *función jurisdiccional* fue *reservada* al Poder Nacional, estableciéndose una *cláusula descentralizadora*, conforme a la cual: el Poder Nacional (esto es *Federal*) es el único facultado para *organizar* –en cada Estado del país– *circuitos judiciales*, *crear y otorgar* competencias a *tribunales y cortes regionales*, y así *promover la descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial.

Por lo demás, según el artículo 334 CRBV, los tribunales venezolanos ejercen lo que se denomina el *sistema mixto como control de la supremacía de la Constitución*: donde existe 1) un *control difuso o incidental* de la Constitución: ejercido por *cualquier tribunal*, y por tanto por cualquier juez venezolano, con el cual puede *desaplicar* en el caso particular una norma que colida con otra de *rango constitucional*; y 2) un *control concentrado*: ejercido por los *tribunales constitucionales*, que en el caso venezolano es realizado por la *Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, que *anula* la norma en *cuestión*, y por tanto, deja de formar parte del ordenamiento jurídico *positivo* (Puppio, 2008).

A. *La Justicia Estatal americana vs. la Justicia Estatal venezolana.*

En los Estados Unidos de América, las *cortes estatales* configuran el *Poder Judicial* y, por tanto, el *sistema judicial* de cada Estado de la Unión (Federación). Es decir, por cada Estado perteneciente a la Unión –cincuenta (50) en total–, existe:

A) una *Corte Estatal de Juicio (State Trial Court)*: la cual hace las veces de un *tribunal de primera instancia*; B) una *Corte Estatal de Apelaciones (State Court of Appeals)* que es un *tribunal de segunda instancia*; y C) una *Corte Suprema Estatal (State Supreme Court)*, cuyas decisiones –dependiendo del caso– pueden ser *recurribles* ante la *Suprema Corte de los Estados Unidos*. Todos ellos juzgan los asuntos civiles y penales (*criminales*) entre sus ciudadanos, aplicando las leyes privativas de cada Estado en particular. Las *cortes estatales* son los tribunales a los cuales los americanos recurren con mayor frecuencia en busca de *justicia*. Más del noventa y seis por ciento (96%) de los casos que se procesan cada año son presentados en los tribunales de los estados (Álvarez, 2012). También existen tribunales inferiores como los *tribunales de condado o municipio*, de reclamos de *menor cuantía* o *juzgados de paz* que se encargan de *causas menores*.

En Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos– no existe una *justicia estatal* por cada Estado: es decir, en Venezuela, los *consejos legislativos* de cada Estado, no pueden crear *tribunales*; ya que –como se dijo anteriormente– la Constitución venezolana *reservó* la *función jurisdiccional* al Poder Nacional *exclusivamente*, estableciendo así una *cláusula descentralizadora* en el artículo 269, conforme al cual: la *ley* regula la organización de *circuitos judiciales*, la *creación y competencias* de *tribunales y cortes regionales* para promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial. De esta manera, en Venezuela, en lugar de promover la *justicia estatal* a través de la creación de *tribunales* por parte de los propios *consejos legislativos* de cada Estado, han sido creados a través de las *resoluciones* publicadas en *gacetas judiciales* –emitidas por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)–, *circunscripciones judiciales* dirigidas por un *Juez Rector* por cada Estado del país, con uno o varios *circuitos judiciales* (integración de tribunales ubicados en una misma sede dirigida por un *Juez Director*) del Poder Judicial Nacional, donde funcionan varios tribunales que conocen de distintas causas. Es decir, por cada Estado venezolano –veintitrés (23) en total, más el Área

Metropolitana de la Ciudad de Caracas– existe una *circunscripción judicial* dirigida por un *Juez Rector*, y creada por el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* mediante *resoluciones*, que cuenta con uno o más *circuitos judiciales* (integración de tribunales ubicados en una misma sede) del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, y dirigidos por un *Juez Coordinador*, donde funcionan varios tribunales con competencia y jurisdicción en diversas materias: o sea, una especie de *extensión o sede* del Poder Judicial Nacional que funciona en cada Estado del país, algo totalmente contrario al *Federalismo*.

B. *Justicia Federal americana vs. Justicia Nacional venezolana.*

La *justicia federal* constituye los *tribunales federales en los Estados Unidos* –o el *sistema de cortes federales*– creados por el Congreso de los Estados Unidos. Dichas *cortes* están organizadas bajo los términos del Artículo I, el Artículo III y el Artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos, para *juzgar* los casos en que sea *aplicable* la misma Constitución, las *leyes federales*, los casos relacionados con la *jurisdicción marítima*, los que afectan a *embajadores y funcionarios extranjeros*, aquellos en que los Estados Unidos (la *Unión*) sea *parte*, en las controversias suscitadas entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado, o entre un Estado y los ciudadanos del mismo con Estados foráneos –o *extranjeros*–. En definitiva, las *cuestiones* en que las partes intervinientes, o por el Derecho a aplicar, *trasciendan* el ámbito de un Estado miembro de la Unión. En ese sentido, y con grandes *excepciones*, los *tribunales federales* son tribunales con *competencia general*. Los *jueces federales* conocen causas en materia civil y penal, Derecho Privado y Derecho Público, causas relacionadas con sociedades mercantiles y entidades gubernamentales, apelaciones de las decisiones de agencias

administrativas federales y Derecho y Equidad (*Equity y Law*) (Álvarez, 2012; Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos, 2000)

Los *tribunales federales inferiores* a la *Suprema Corte* son las *cortes de distrito* (cuya demarcación puede o no coincidir con los límites de los Estados, según el tamaño de éstos) y las *cortes de circuito* o *apelación*. Sus jueces también son *vitalicios* e igualmente son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, bajo el *consejo y consentimiento* del Senado. En ese orden de ideas, la *jurisdicción* de los *tribunales federales* se define *en razón de la materia* o *en razón de las partes*: a) *en razón de la materia*: comprende los casos de Derecho y Equidad (*Equity y Law*) surgidos en virtud de la Constitución de los Estados Unidos, las *leyes federales* o los tratados internacionales. b) *en razón de las partes*: se extiende a aquellos *litigios* en que las *partes* del *proceso* son: a') diplomáticos extranjeros, b') los Estados Unidos, c') dos (2) o más Estados de los Estados Unidos, d') un Estado y los ciudadanos de otro Estado, e') ciudadanos de diferentes Estados, f') un Estado o un ciudadano de un Estado, por un lado, y Estados extranjeros por otro (García-Pelayo, 2002).

Mientras que, la *distribución de la competencia* se define de la siguiente manera: a) la *Suprema Corte* conoce en *única instancia* de las *cuestiones* referentes a *diplomáticos extranjeros* y aquellas en las que es *parte* un Estado de la Unión. El resto de las *materias de jurisdicción federal* son *juzgadas*, en *primera instancia*, por las *cortes de distrito*. b) De las *materias de jurisdicción federal*, sólo un número *limitado* de ellas, son *apelables* directamente ante la *Suprema Corte de los Estados Unidos*; pero la *mayoría* son *apelables* ante las *cortes de apelación*, los que –en algunos casos– dictan *sentencia definitiva*, mientras que –en otros casos– sus *sentencias* son *apelables* ante la *Suprema Corte de los Estados Unidos*, cuyo conocimiento puede ser *potestativo* u *obligatorio* (*especialmente* aquellos casos donde se dirimen *controversias constitucionales*); finalmente, la *Suprema Corte de*

los Estados Unidos conoce también de la *apelación* de los *fallos* de las *Cortes de Estados* que traten *cuestiones federales* (García-Pelayo, 2002).

En Venezuela, en cambio, la *justicia* se rige prácticamente de forma *nacional*, pues, como se dijo anteriormente, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, a través de sus *resoluciones* publicadas en *Gaceta Judicial*, crea *circunscripciones judiciales* dirigidas por un *Juez Rector* en cada Estado del país, con uno o varios *circuitos judiciales* dirigidos, a su vez, por un *Juez Director*, donde funcionan en una misma sede varios tribunales que conocen de distintas causas. O sea, por cada Estado venezolano –veintitrés (23) en total, más el Área Metropolitana de la Ciudad de Caracas– existe una *circunscripción judicial*, creada por el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, que cuenta con uno o más *circuitos judiciales*, donde funcionan uno o varios tribunales con competencia y jurisdicción en diversas materias: una *extensión* o *sede* del Poder Judicial Nacional que funciona en cada Estado del país. Además, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* es el órgano encargado de nombrar y juramentar a los jueces que ejercerán la dirección de cada *tribunal* del país (ordinal 6 del artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia).

En ese sentido, en Venezuela, los *tribunales inferiores* al *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* son los siguientes: a) *tribunales ordinarios*: aquellos que ejercen la *jurisdicción* –en su acepción de administrar justicia– en materia *civil*, *mercantil* y *penal*, y que, en principio, conocen todo tipo de causas; b) *tribunales especiales*: cuyo conocimiento de causas están limitadas a cierto tipo de controversias, tales como asuntos *mercantiles*, *del niño y del adolescente*, *laborales*, *agrarios*, etc.; y c) *tribunales contencioso-administrativos*: aquellos que ejercen la *jurisdicción* en asunto relacionados con las *controversias* frente al Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, *especialmente* frente a la Administración Pública.

- a. *Los distritos judiciales y las cortes federales de juicio (primera instancia) vs. los tribunales inferiores (primera instancia).*

Para propósitos del *sistema judicial federal*, el *Congreso de los Estados Unidos* dividió *geográficamente* a los Estados Unidos de América en “distritos judiciales”: actualmente existen noventa y cuatro (94) *distritos judiciales federales*, donde funcionan las *cortes federales*. En ese sentido, el *sistema de cortes federales* se clasifica de la siguiente manera: a’) una *Corte Federal de Juicio (Federal Trial Court)*: las cuales constituyen un *tribunal federal de primera instancia* con competencia general en todo el sistema judicial federal y que se dividen en: i) *cortes de distrito de los Estados Unidos (United States district courts)*: con al menos una *corte* o más por cada Estado, incluyendo el *Distrito de Columbia* (Washington, D.C.) y *Puerto Rico*, y ii) *cortes territoriales de los Estados Unidos (United States territorial courts)*: establecidos en los *territorios insulares e islas* de los Estados Unidos (Guam, Islas Marianas del Norte e Islas Vírgenes de los Estados Unidos); todas ellas juntas conforman el *primer grado de jurisdicción*, y en total son noventa y cuatro (94) *cortes federales de distrito* que tienen de uno (1) a veinticuatro (24) jueces, y en casos excepcionales un juez sirve a dos (2) o más *distritos*. Además, cada *distrito y territorio* cuenta, bajo su *autoridad*, con una *Corte de Bancarrota de los Estados Unidos (United States bankruptcy court)* como una *unidad* que forma parte de cada *corte de distrito o corte de territorio* que conocen de los casos de *quiebra o bancarrota* (los tres (3) *territorios* de los Estados Unidos –Guam, Islas Vírgenes e Islas Marinas del Norte– tienen una *corte de territorio* que conoce de los casos de *bancarrota*): todos estos tribunales de *bancarrota* tienen competencia a *nivel nacional* en casi todas las *causas de quiebra*, excepto aquellas relacionadas con *materia penal*.

También existen dos (2) *cortes especiales* que tienen *jurisdicción* en todo el país sobre cierto tipos de casos: la *Corte de los Estados Unidos de Comercio Internacional (United States Court of International Trade)* que conoce los casos de *comercio internacional y asuntos aduaneros*; y la *Corte de los Estados Unidos de Reclamos Federales (United States Court of Federal Claims)* con *jurisdicción* sobre la mayoría de los reclamos por daños y perjuicios contra los Estados Unidos, las disputas sobre *contratos federales*, apropiación ilegítima de la propiedad privada por parte del Gobierno Federal y una variedad de otros reclamos contra la Estados Unidos (Álvarez, 2012).

Por último, las *cortes de distrito* son *tribunales unipersonales*, es decir, son tribunales dirigidos por un solo juez, acompañado de un *jurado* para determinar los hechos dentro del *proceso*.

Por otro lado, en Venezuela existen, por ejemplo, los *tribunales de Municipio* y de *Primera Instancia* según su *grado de jurisdicción* en lo Civil, Mercantil y de Tránsito por cada *circunscripción judicial* del país; es decir, por cada *circunscripción judicial* del país, existen *tribunales inferiores* o de *primer grado*, en los cuales se ventilan casos relacionados con la materia *civil, mercantil y tránsito*. Todos estos tribunales de *Primera Instancia* y *Municipio* son tribunales *unipersonales*: o sea, son tribunales integrados por un solo juez (Puppio, 2008).

b. *Los circuitos judiciales y las cortes de apelación (segunda instancia) vs. los tribunales superiores o de alzada (segunda instancia).*

En Estados Unidos, los anteriores noventa y cuatro (94) *distritos judiciales federales* pertenecen a trece (13) *circuitos judiciales*, de los cuales cada *circuito* tiene una *Corte de Apelaciones de los E.U. (U.S. Court of Appeals)*: popularmente

llamadas *cortes de circuitos* que constituyen un *tribunal federal* de *segunda instancia* o *segundo grado de jurisdicción (de alzada)*, y que, por tanto, oyen las *apelaciones* de las *cortes de distrito* y, algunas veces, de otros *tribunales federales* o *agencias administrativas federales*; también conocen de *apelaciones* de *causas especiales*, como las referentes a leyes de patentes y las decisiones de la *Corte de los Estados Unidos de Comercio Internacional* y la *Corte de los Estados Unidos de Reclamos Federales*. Normalmente, la *Corte de Apelaciones* es un *tribunal colegiado* constituido por tres (3) jueces. Las *decisiones* de las *cortes de circuito* pueden ser *apeladas* o *recurridas* ante la *Suprema Corte de los Estados Unidos*.

En cambio, en Venezuela existen, por ejemplo, los *tribunales de Segunda Instancia* según su *grado de jurisdicción* en lo Civil, Mercantil y de Tránsito, por cada *circunscripción judicial* del país: o sea, *tribunales superiores*, de *alzada* o de *segundo grado* por cada *circunscripción judicial* del país, en los cuales se *apelan* o se *revisan* las decisiones tomadas por los *tribunales de primera instancia* en los casos relacionados con la materia *civil, mercantil y tránsito*. Estos tribunales de *Segunda Instancia* (al igual que los *tribunales de Primera Instancia* y de *Municipio*) también son tribunales *unipersonales*: tribunales integrados por un solo juez (Puppio, 2008). Esto último, demuestra una diferencia en la estructura entre la *segunda instancia* en los Estados Unidos y la *segunda instancia* en Venezuela, pues, mientras aquéllos son *tribunales colegiados* de tres (3) jueces, éstos son *tribunales unipersonales* de un solo juez.

c. *La Suprema Corte de los Estados Unidos vs. el Tribunal Supremo de Justicia.*

La *Suprema Corte de los Estados Unidos* representa el tribunal de *mayor instancia* dentro del *Sistema Judicial Federal*. Él está compuesto por el *Justicia Jefe* y ocho (8) *justicias asociados*. En ese sentido, la *Suprema Corte* siempre

preside *en banc*, o sea, *en pleno* (colegiadamente): con los nueve (9) jueces presentes al mismo tiempo, conociendo y decidiendo la *causa* juntos. La *competencia* de la *Suprema Corte* es prácticamente *discrecional*, y para que ella *conozca* de la *causa* se requiere del *consentimiento* de al menos cuatro (4) de los jueces. En pequeños casos, la *Suprema Corte* funge como *tribunal de primera instancia* o de *segunda instancia* en *causas especiales*, donde existan disputas sobre *linderos* de los estados miembros de la Unión. Como *regla general*, la *Suprema Corte* es la última *interprete* de la Constitución de los Estados Unidos y las *leyes federales*, y también *decide* sobre aquellas *causas* que existan diversas *opiniones* entre las *cortes de apelación*. En *general*, la *Suprema Corte* se atiene al *principio de stare decisis* –o *precedente judicial*–, con el cual aplica los *criterios* de sus anteriores *decisiones* en los casos *sustancialmente* iguales. Por tanto, se trata de un *principio general* y no *absoluto*, en el que abundan sus *excepciones* (García Pelayo, 2002; Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos, 2000).

Por su parte, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* de Venezuela es el tribunal de *mayor instancia* dentro del Sistema de Justicia del país. A diferencia de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*, el *Tribunal Supremo de Justicia* se rige bajo un *sistema de salas*: una Sala Constitucional, una Sala Político-Administrativa, una Sala Electoral, una Sala de Casación Civil, una de Casación Penal, otra de Casación Social, y una última Sala Plena; o sea, *siete* (7) salas en *total*. Cada Sala está integrada por *cinco* (5) *magistrados*, a excepción de la *Sala Constitucional* que cuenta con *siete* (7) *magistrados*, y la *Sala Plena* que está compuesta por *todos* los *magistrados* de *todas* las salas señaladas anteriormente: es decir, la *Sala Plena* funciona con la presencia de los *treinta y dos* (32) *magistrados* que integran –en conjunto– el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, a diferencia de la *Suprema Corte de los Estados Unidos* que sólo funciona con *nueve* (9) *jueces* en una misma Sala. Además, según el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* tiene una *Junta Directiva* integrada por un Presidente, un Primer y Segundo Vicepresidente, y tres (3) directores que

presidirán, respectivamente, las *salas* que conformen: o sea, cada miembro que compone la *Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* es el *director* y representante de una de las siete (7) *salas* que conforman el alto *tribunal*, por lo que ninguno de ellos pueden pertenecer a una misma sala.

Además, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* siempre decide *colegiadamente* en cada una de sus salas: cinco (5) magistrados por cada sala, a excepción de la *Sala Constitucional* que cuenta con siete (7) magistrados, y la *Sala Plena* que cuenta con la presencia de los treinta y dos (32) magistrados totales que integran el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*. La *competencia* del *Tribunal Supremo* es prácticamente *total* (a diferencia de la *discrecionalidad* de la *Suprema Corte de los Estados Unidos*), y para que ella *conozca* de las *causas* requiere haberse agotado primero la *vía ordinaria*, esto es, los *tribunales inferiores* al *Tribunal Supremo*, o sea, la *primera* y *segunda instancia*. Así, por ejemplo, según la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la *Sala Plena* declara si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces y, en caso afirmativo, conocerá de la causa, previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta *sentencia definitiva* (ordinal 1 del artículo 24); la *Sala Constitucional* declara la *nulidad total* o *parcial* de las *leyes nacionales* y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución venezolana (ordinal 1 del artículo 25); la *Sala Político-Administrativa* conoce sobre las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios o algún instituto autónomo, ente público o empresa, en la cual la República, los estados, los municipios u otros de los entes mencionados tengan participación decisiva (ordinal 1 del artículo 26); la *Sala Electoral* conoce las *demandas contencioso-electorales* que se interpongan contra los actos, actuaciones y omisiones de los órganos del Poder Electoral (ordinal 1 del artículo 27); la *Sala de Casación Civil* conoce del *recurso de casación* en los juicios civiles, mercantiles y marítimos (ordinal 1 del artículo 28); la de *Casación Penal* declara si hay o no lugar

para que se solicite o conceda la *extradición* en los casos que preceptúan los *tratados internacionales* o la *ley* (ordinal 1 del artículo 29); la de *Casación Social* conoce del *recurso de casación* en los juicios del trabajo, familia, de protección del niño, niña y adolescente y agrarios (ordinal 1 del artículo 30).

Como *regla general*, el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* en conjunto es el máximo y último interprete de la Constitución venezolana; sin embargo, las interpretaciones que establezca la *Sala Constitucional (SC)* sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son *vinculantes* para las otras salas del *Alto Tribunal* y demás tribunales de la República (artículo 335 CRBV); a diferencia de la *Suprema Corte de los Estados Unidos* que, reunida toda en conjunto en una misma Sala Plena, interpreta la Constitución de los Estados Unidos y las *leyes federales*. Y, al igual que la *Suprema Corte*, el *Tribunal Supremo* usualmente se atiene al *precedente judicial (stare decisis)* con el cual aplica los *criterios* de sus anteriores *decisiones* en los casos parecidos. Por tanto, también se trata de un *principio general* y no *absoluto*, en el que sobran sus *excepciones*.

Por último, la comparación entre ambos sistemas judiciales, evidencia las falencias del “federalismo” venezolano y su Sistema Judicial. Por ejemplo, pudo verse que un *circuito judicial* en Venezuela, no es lo mismo que un *circuito judicial* en los Estados Unidos: mientras aquél se refiere a la integración de varios tribunales ubicados en una misma sede, éste se refiere a las zonas geográficas donde se encuentran *cortes de apelación* o de *segunda instancia* solamente. Además, la *segunda instancia* en los Estados Unidos está constituida por *tribunales colegiados* de tres (3) jueces, en cambio la *segunda instancia* en Venezuela está constituida por *tribunales unipersonales* de un solo juez. Que la *Suprema Corte de los Estados Unidos* está constituida por nueve (9) *jueces asociados* vitalicios, nominados y designados por el Presidente de los Estados Unidos, bajo el *consejo* y *consentimiento* del Senado de los Estados Unidos; mientras que el *Tribunal*

Supremo de Justicia está constituido por el exagerado número de treinta y dos (32) magistrados para un período de doce (12) años, preseleccionados por el Poder Ciudadano y seleccionados finalmente por la Asamblea Nacional.

También puede ayudar a entender uno de los eternos problemas de la justicia venezolana: el *retardo judicial*, pues, mientras siga *confundiéndose* el *Federalismo* con la *técnica administrativa* de *descentralización*, seguirá *centralizándose* en exceso el Poder Judicial en manos de un Poder Nacional que *contradictoriamente* debe *descentralizar* el Poder Judicial hacia otros estados y municipios del país; en lugar que, cada Estado, a través de sus *consejos legislativos estatales*, cree los tribunales necesarios dentro de su propia *jurisdicción*, y con ello agilizar los procesos judiciales de cada ciudadano en cada Estado del país, y así evitar la acumulación y concentración de casos en determinados tribunales.

d'. Las oficinas de atención al público, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) y la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los E. U. (GAO) vs. el Consejo Moral Republicano (Poder Ciudadano del Poder Público Nacional).

Es importante señalar, primero, que en los Estados Unidos de América no existe ningún *cuarto poder* llamado “Ciudadano” y que da vida a un *Consejo Moral Republicano*, tal y como sí lo sostiene Venezuela en su Constitución.

En ese sentido, bajo la *concepción venezolana* del Estado –no así la *americana*–, existen ciertos órganos dentro de su Organización Administrativa que no tienen *personalidad jurídica propia*, pero sí tienen *autonomía funcional* respecto del Poder Ejecutivo Nacional. Tales son los siguientes tres (3) órganos que se encuentran insertos en la Constitución venezolana: 1) la *Defensoría del Pueblo (DP)*, 2) el *Ministerio Público (MP)* a cargo del *Fiscal General de la República*, y

3) la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, los cuales, juntos, forman el *Consejo Moral Republicano* que ejerce el “Poder Ciudadano”.

Estos tres (3) órganos forman parte integrante de la *estructura estatal Nacional* –o sea, *Federal*– y, por tanto, de la *República*, pero no están sometidos a *jerarquía administrativa* alguna. Es decir, son tres (3) órganos que no están sometidos a la *jerarquía* del *Presidente de la República*: por ello, según la Constitución venezolana, son órganos dotados de *autonomía funcional*, es decir que, en su *funcionamiento*, tienen *autonomía* y, por tanto, sus actos no pueden ser *controlados* por los órganos del Poder Ejecutivo Nacional. En ese sentido, son actos que una vez dictados, *causan Estado*, y no pueden recurrirse ante *autoridad administrativa* alguna: el único *recurso* que puede ejercerse contra ellos, es ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ).

Estos tres (3) órganos *no están sometidos al principio de jerarquía*: ellos *no pueden recibir directrices* del *Presidente de la República*, y los funcionarios de estos órganos son nombrados por los *jerarcas* de los mismos, y éstos, a su vez, son nombrados, en general, por la *Asamblea Nacional (AN)*. Por ello se habla de *autonomía funcional*, porque no se trata de una *descentralización funcional*, ya que no hay un otorgamiento de *personalidad jurídica*. Aquí, en el caso venezolano, puede hablarse de una *desconcentración* que origina una *autonomía funcional* bastante *acentuada* en virtud de normas constitucionales. Además, éstos son órganos que pueden dictarse su propio *ordenamiento interno* y que también gozan de cierta *autonomía administrativa*: pueden administrar su propio presupuesto, ordenar pagos, establecer compromisos financieros, firmar sus propios contratos sin que haya *jerarquía* alguna frente al Poder Ejecutivo Nacional. En todo caso, si bien estos tres (3) órganos forman parte de la *Administración Pública Nacional*, no dependen *jerárquicamente* del *Presidente de la República*, sino que tienen

autonomía funcional en el *ejercicio de sus funciones*. Por ello, no forman parte del *Nivel Central* de la *Administración Pública* (Brewer-Carías, 1991).

No obstante, todo lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría considera que, si se compara la *Estructura Federal* de la República Bolivariana de Venezuela con la *Estructura Federal* de los Estados Unidos de América, ninguno de los tres (3) órganos con *autonomía funcional* señalados anteriormente –y que caracterizan *particularmente* a la Organización Administrativa Venezolana– tienen una *correcta ubicación* dentro de la *Estructura Federal* del Estado. En ese sentido, y a través de la *comparación* del *Federalismo Venezolano* con el *Federalismo Americano*, podrá arrojarse un poco de *Luz* sobre el tema y apreciarse –lo que considera este Trabajo de Grado– la *correcta ubicación* en la cual deben ser insertados estos tres (3) órganos con *autonomía funcional* dentro de la *Estructura Federal* del Estado venezolano, al ser contrastados con la *Estructura Federal* del Estado americano.

Así, este Trabajo de Grado analizará los tres (3) órganos que conforman el *Consejo Moral Republicano* y que –juntos– ejercen el “Poder Ciudadano”. Por cierto, es deber decir aquí, que, supuestamente, este *Consejo Moral Republicano* se *inspira* –en palabras de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana– en el “Poder Moral” que propuso el Gral. Simón Bolívar al Congreso de Angostura, en su *proyecto de Constitución*, el 15 de febrero de 1819, y que fue *adaptado* a la actualidad para así *romper* con la *clásica división de los poderes públicos*. En realidad, el “Poder Moral” del que hablaba el Gral. Bolívar en su *proyecto constitucional* de 1819 –*institución* que, por cierto, *no gozó* de la *aprobación* de los *juristas* y *representantes* que dieron vida a dicho Congreso de Angostura de 1819– *distaba muchísimo* del *Consejo Moral Republicano* que se encuentra inserto en la Constitución del 99, y que ejerce un *cuarto y nuevo* Poder Público, llamado “Poder Ciudadano”: aquél que propuso el Gral. Bolívar en 1819, era una especie de *Areópago* (*consejo* que funcionaba como especie de *tribunal* en la Antigua Grecia);

mientras que éste de la Constitución venezolana busca *aglutinar* tres (3) órganos, de los cuales uno de ellos es completamente nuevo dentro del *constitucionalismo venezolano* –la *Defensoría del Pueblo (DP)*– y los otros dos (2) siempre han estado *al garete* en todas las constituciones venezolanas: el *Ministerio Público (MP)* y la *Contraloría General de la República (CGR)*. Dicho lo anterior, este Trabajo de Grado desglosará su análisis de la siguiente manera:

1. *La Defensoría del Pueblo (DP) vs. las oficinas de atención al público.*

La *Defensoría del Pueblo (DP)* –institución ciertamente recogida de los *países escandinavos*, como bien señala la Exposición de Motivos de la Constitución del 99– tiene a su cargo, según el artículo 280 de la Constitución: la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos (DDHH), además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos. El *Defensor del Pueblo* es elegido, conforme al artículo 279 de la Constitución, por un Comité de Evaluación de Postulaciones del “Poder Ciudadano”, el cual adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano que integra el “Poder Ciudadano”, y que luego será sometido a la aprobación de la Asamblea Nacional (Poder Legislativo): la cual, mediante el *voto favorable* de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta (30) días *continuos*, al titular del órgano del “Poder Ciudadano” que esté en consideración, en este caso particular, al *Defensor del Pueblo*, para un período de siete (7) años (según el segundo apartado del artículo 280 CRBV). No obstante, a pesar que la “Asamblea Nacional” (AN) es quien elige *definitivamente* al “Defensor del Pueblo” (DP), ello no significa que este órgano sea dependiente del *órgano legislativo*, ni tampoco que aquélla sea su mandataria.

En cambio, en los Estados Unidos de América no existe, a *Nivel Federal*, un *servicio unificado* de “Defensoría del Pueblo” como tal –como sí ocurre en Venezuela–, ya que esa es una labor que ha venido siendo delegada, de manera *no oficial*, a los miembros del Congreso de los Estados Unidos: es decir, a los *representantes y senadores*. Por esta razón, fueron creadas, a *Nivel Federal*, *oficinas de atención al público* que realizan una *asesoría* de “Defensa Pública”. Por ejemplo, existe la *Office of the Ombudsman* (Oficina del Defensor Público, y no del Pueblo) del *Departamento de Estado de los Estados Unidos (United States Department of State (DOS))*, que se encarga de *asesorar legalmente* a las personas, y brindan una *resolución alternativa del conflicto* para aquellos casos que no se encuentren *formalmente* dentro de un *proceso judicial*. En ese sentido, la *Oficina del Defensor Público* del *Departamento de Estado* no es un órgano con *autonomía funcional*, por el contrario, es un órgano que obedece *jerárquicamente* al *Secretario de Estado*, quien dirige el *Departamento de Estado* (equivalente al *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE)* en Venezuela), y, a su vez, forma parte del *Gabinete del Presidente de los Estados Unidos* (equivalente al *Consejo de Ministros* venezolano): a diferencia de la *Defensoría del Pueblo*, que es un órgano con *autonomía funcional*. Es decir, en este caso particular, la *Oficina del Defensor Público* del *Departamento de Estado* forma parte de la *Rama Ejecutiva* del *Gobierno Federal* de los Estados Unidos, y no de un *cuarto poder* llamado “Ciudadano” como ocurre en Venezuela.

2. *El Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) vs. el Ministerio Público (MP).*

El *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (Department of Justice of the United States (DOJ))* es un *departamento* –equivalente a los *ministerios* en Venezuela– perteneciente a la *Rama Ejecutiva* del *Gobierno Federal* de los Estados Unidos (contrario a lo que sostienen grandes juristas venezolanos), responsable de

aplicar o ejecutar la ley y la administración de justicia –que no es lo mismo que *juzgar*– en los Estados Unidos de América. El Departamento *administra* varias *agencias federales de aplicación o ejecución de la ley*, como las famosas: *Federal Bureau of Investigation (FBI)* o *Buró Federal de Investigación* (mal traducida al español como *Oficina Federal de Investigaciones*) y la *Drug Enforcement Administration (DEA)* o *Administración de Ejecución de Drogas* (a veces traducida como *Administración de Control de Drogas*). En el mismo orden de ideas, el Departamento también es responsable de: *investigar los fraudes financieros*, *representar* al Ejecutivo de los Estados Unidos ante la *Suprema Corte*, y *dirigir el sistema federal de prisiones*. Por otro lado, el *Departamento de Justicia* es dirigido por el *Fiscal General de los Estados Unidos (U.S. General Attorney)*, quien es *nominado* por el Presidente de los Estados Unidos y confirmado por el Senado del Congreso de los Estados Unidos como *miembro del Gabinete*.

Esta función del *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ)* es ejercida en Venezuela –y los países *latinoamericanos*– por el *Ministerio Público (MP)*, a cargo de la *Fiscalía General de la República (FGR)*, el cual es un órgano que, según el artículo 285 de la Constitución venezolana, tiene como atribuciones: garantizar el respeto a los derechos y garantías constitucionales en los procesos judiciales, ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles, ejercer la *acción penal* en nombre del Estado. Por otro lado, y al igual que el *Defensor del Pueblo*, el *Fiscal General de la República* también es electo por el Comité de Evaluación de Postulaciones del “Poder Ciudadano”, el cual, a través de un *proceso público* obtiene una terna para el *Ministerio Público (MP)*, que luego es sometido a la aprobación de la “Asamblea Nacional” (AN) (Poder Legislativo Nacional): la cual escoge al titular del órgano del *Ministerio Público (MP)*, para un período de siete (7) años (segundo apartado del artículo 284 CRBV). Sin embargo, el *Ministerio Público (MP)* tampoco es un órgano dependiente del órgano legislativo (Asamblea Nacional), ni es su mandatario.

En efecto, este órgano –bajo la *concepción venezolana*, no así la *americana*– goza de *autonomía funcional* en el ejercicio de sus *atribuciones* y, precisamente, en virtud de esa *autonomía funcional*, es que puede actuar, realmente, como un *contralor público* de la *constitucionalidad* de la actuación de los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Según algunos juristas venezolanos, si este órgano fuese *dependiente* de alguno de los *tres poderes clásicos*, no existiría tal *autonomía funcional*, ni existiría la *necesaria garantía* de su *independencia* (Brewer-Carías, 1991): algo que no es del todo cierto, pues, como se demostró anteriormente, el homólogo americano del *Ministerio Público (MP)*, es decir, el *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (United States Department of Justice (DOJ))* es un órgano que *no goza de autonomía funcional*, porque precisamente pertenece a la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal*, esto es, al *Poder Ejecutivo* de los Estados Unidos; por lo cual es *totalmente dependiente* de uno de los “tres poderes clásicos”, específicamente del *Poder Ejecutivo*: o sea, del Presidente de los Estados Unidos. Palabras menos, el *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ)* forma parte del *Poder Ejecutivo* de los Estados Unidos de América, no así el *Ministerio Público (MP)* en Venezuela, el cual forma parte de un *cuarto poder* llamado “Ciudadano”.

Lo anterior, también puede ser *corroborado* de otra manera: el *Attorney General (AG)* es el único *Secretario* dentro del *Gabinete del Presidente* como *Abogado en Jefe del Gobierno Federal* de los Estados Unidos, y que porta un título *distinto* al de “Secretario” como el resto de sus *homólogos*; es decir, que el AG también forma parte de la *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* de los Estados Unidos, pues, forma parte del *Gabinete del Presidente*, y no de un *Consejo Moral Republicano* que ejerce un *cuarto poder* llamado “Ciudadano”, tal y como ocurre en Venezuela. De esa manera, el *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ)*, a diferencia del *Ministerio Público (MP)* en Venezuela, *no es un órgano con*

autonomía funcional, pues, él obedece *jerárquicamente* a la *Rama Ejecutiva* del *Gobierno Federal*, es decir, al Poder Ejecutivo de los Estados Unidos: o sea, al Presidente de los Estados Unidos. Y esto tiene mucha *lógica*, pues, el *Fiscal* es la autoridad encargada de *ejecutar* la *ley penal*, es decir, de *ejercer* la *acción penal*; pues, es él quien *acusa* dentro de los *procesos judiciales* en los Estados Unidos, tal y como lo hace el *Fiscal General* de la República Bolivariana de Venezuela en los *procesos judiciales*. En otras palabras, ejerce la *Administración Penal* de los Estados Unidos, ya que también dirige los *cuerpos policiales* de los Estados Unidos (principales agentes en aplicar la *ley*), como el famoso *cuerpo policial* nombrado anteriormente: el *Federal Bureau of Investigation (FBI)*. Por cierto, no está de más decir aquí, que la oficina del *Procurador General de los Estados Unidos (Solicitor General of the United States)* también pertenece al *Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ)*: siendo, con ello, un *subordinado* del *Fiscal General* dentro del *Departamento de Justicia*, y el cargo con *cuarto rango* de *mayor jerarquía* dentro de él. No así en Venezuela, donde el *Procurador General* es un órgano aparte del *Poder Ejecutivo Nacional* que dirige a la *Procuraduría General de la República (PGR)* como un órgano *aislado* del Ejecutivo Nacional.

Por último, y a modo de *reflexión*, también debe decirse aquí todo el *desorden administrativo* que le ha causado a Venezuela –y a *Latinoamérica*– el órgano con “autonomía funcional” conocido como “Ministerio Público”, y que – hoy por hoy– ejerce un *dudoso* cuarto Poder Público dentro de la *Constitución venezolana*, llamado “Ciudadano”. Pues, Venezuela, dentro de su *Estructura Federal* del Estado, tiene un órgano llamado “Ministerio Público” que no funciona como un *ministerio* u órgano propio de la Administración Pública: es decir, un órgano que no es un “Ministerio” pero aun así porta el título de “Ministerio”. Sépase bien que este “Ministerio Público” no es más que el “Departamento de Justicia” en otros *sistemas federales*: el cual es dirigido por el “Fiscal General”. Este “Fiscal General” es el único *Secretario* –o *Ministro*– que no porta el título de

Secretario expresamente, y que, por lo tanto, forma parte del Poder Ejecutivo de esos *sistemas federales*, pues, él forma parte del Gabinete de la Administración de cualquier Estado. En términos *venezolanos*: el Fiscal General *debería ser un Ministro* dentro del Poder Ejecutivo venezolano, porque él también *ejecuta la ley*: tal y como lo hace el Presidente de la República; y no un órgano *aislado* con “autonomía funcional” dentro de la Administración, que forma parte de un *Consejo Moral Republicano* y ejerce un *dudoso* “cuarto poder” llamado *Ciudadano*. En ese sentido, se corrobora lo afirmado por Puppio (2008) en Venezuela: que el *Ministerio Público (MP)* tiene la *característica y composición* de una *institución de Derecho Público Administrativo*.

3. *La Oficina de Contabilidad del Gobierno de E.U. (GAO) vs. la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR).*

En los Estados Unidos de América, la *Oficina de Contabilidad o Contaduría del Gobierno de E.U. (GAO)* por sus siglas en inglés: *U.S. Government Accountability Office*), mal traducida al *español* como *Contraloría General u Oficina de Responsabilidad del Gobierno de E. U.*, es una *agencia* perteneciente a la *Rama Legislativa del Gobierno Federal*: es decir, una *oficina del Congreso de los Estados Unidos* que se encarga de proveer servicios de *auditoría, evaluación e investigación* para el Congreso de los Estados Unidos; razón por la cual es conocida *popularmente* como el *Perro Guardián del Congreso (Congressional Watchdog)*. En otras palabras, ella es la institución suprema de *auditoría del Gobierno Federal* de los Estados Unidos. Dicha oficina, es dirigida por el *Contralor General de los Estados Unidos (Comptroller General of the United States)*, quien se encarga de *gerenciar y fiscalizar la contaduría del Gobierno Federal*. Dicho *Contralor* es

nombrado mediante un proceso en el cual participan *conjuntamente* el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos, y su duración en el cargo es de quince (15) años.

La *GAO* trabaja *a solicitud* de los comités o subcomités del Congreso de los Estados Unidos o bajo la *autorización* del *Contralor General*. Básicamente, ella realiza *auditorías operativas* destinadas a *evaluar* el alcance de los objetivos establecidos en los programas públicos; posteriormente a la emisión de sus informes y su respectiva presentación ante el Congreso de los Estados Unidos, se realiza un seguimiento del grado de cumplimiento bajo las *recomendaciones* indicadas en dichos informes. En ese sentido, la *GAO* es la institución de *control externo* del *Gobierno Federal* que asiste al Congreso de los Estados Unidos en sus *funciones constitucionales*, teniendo *plena autoridad* para *investigar* todo lo relacionado a los ingresos, gastos y la aplicación de los fondos públicos, haciendo *recomendaciones* para mejorar la economía y la eficiencia del *gasto público*. Sus funciones se realizan conforme a la ley, y –en particular– en su *función auditora* se aplican los *estándares profesionales* recogidos en normas de *auditoría pública* generalmente aceptadas.

Luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto y Contaduría (*The Budget and Accounting Act*), la *GAO* se estableció como una *entidad independiente* creada para *investigar* el gasto del dinero público, ante la preocupación existente por el crecimiento de la *deuda pública*, tras la Primera Guerra Mundial. Durante los primeros veinte (20) años de su existencia, su trabajo consistió –principalmente– en la *revisión* de los *documentos de contabilidad*; luego, tras la Segunda Guerra Mundial comenzó con las *auditorías financieras globales*. Y, a partir de los años sesenta, la institución se introdujo, poco a poco, en el trabajo que realiza hoy en día: la evaluación de programas a través de la *auditoría operativa*, que revisa si los programas públicos alcanzaron sus objetivos (Rodríguez, 2006).

Esta función de la *U.S. Government Accountability Office (GAO)* es ejercida en Venezuela, por la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, que, según el artículo 287 de la Constitución venezolana: controla, vigila y fiscaliza los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales; es decir, ejerce la *función administrativa contralora*. Dicha Contraloría es dirigida por el *Contralor General de la República* (homónimo del *Comptroller General of the United States*), quien es elegido de la misma manera que el *Defensor del Pueblo* y el *Fiscal General de la República*: a través de un *proceso público* llevado a cabo por el Comité de Evaluación de Postulaciones del “Poder Ciudadano”, de cuyo resultado se obtiene una terna para la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, y que, luego, es sometido a la *aprobación* de la “Asamblea Nacional” (AN): la cual, en definitiva, escoge al *Contralor General de la República*, para un período de siete (7) años (segundo apartado del artículo 288 CRBV). Sin embargo, la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, a diferencia de su homónimo americano, es un órgano *independiente* del Legislativo Nacional y del Ejecutivo Nacional, pues, no forma parte de ellos: no así la *GAO*, que es un órgano perteneciente a la *Rama Legislativa del Gobierno Federal*, o sea, al Congreso de los Estados Unidos.

Es decir, a diferencia de la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, que es un órgano con *autonomía funcional* perteneciente al *Consejo Moral Republicano* y que da vida a un “Poder Ciudadano”, la *U.S. Accountability Office (GAO)* no es un órgano con *autonomía funcional*, sino un órgano que *jerárquicamente* obedece al Congreso de los Estados Unidos: esto es , a la *Rama Legislativa del Gobierno Federal* de los Estados Unidos, y que trabaja *a petición* de los comités y subcomités que funcionan dentro del Congreso de los Estados Unidos.

e'. El Colegio Electoral de los Estados Unidos vs. el Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral del Poder Público Nacional).

También es importante señalar que, en los Estados Unidos de América, tampoco existe un *quinto poder* llamado “Electoral” ejercido por un *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, tal y como lo sostiene Venezuela en su Constitución de 1999.

En ese sentido, lo que se conoce como *Colegio Electoral de los Estados Unidos (United States Electoral College)*, y que ha sido muy mal interpretado no sólo por Venezuela sino por Latinoamérica toda y gran parte del mundo, es *única y exclusivamente* la *sesión conjunta (joint session)* del Congreso de los Estados Unidos entre el *Senado* y la *Cámara de Representantes*, que se reúne cada cuatro (4) años con el solo propósito de realizar el *escrutinio –o contabilización–* de los *votos electorales* para la *elección* del Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos.

Desde la XII (Decimosegunda o 12^a) Enmienda realizada a la Constitución de los Estados Unidos en 1804, este riguroso proceso debe hacerse en presencia del Vicepresidente de los Estados Unidos en su *condición* de Presidente del Senado del Congreso de los Estados Unidos, pues, es quien recibe los *votos* de los *colegios electorales* de *cada Estado* de la *Unión* (Federación); y luego, en *sesión conjunta (joint session)* entre el *Senado* y la *Cámara de Representantes* del Congreso de los Estados Unidos, se levanta el *Colegio Electoral de los Estados Unidos (United States Electoral College)* para abrir las *cajas selladas* que contienen los *votos* de los *electores (compromisarios o delegados)* de cada Estado.

Por la *Ley del Conteo Electoral (Electoral Count Act)* de 1887 (actual Título 3 del Código de los Estados Unidos), se requiere que, luego de terminada la *elección presidencial* realizada por los *electores* en cada Estado, los *votos* sean *contabilizados* todos los 6 de enero de cada cuatro (4) años, en *sesión conjunta (Senado y Representantes)* realizada en la Cámara de los *Representantes* y presidida por el Presidente del Senado –o sea el Vicepresidente de los Estados Unidos– junto al *Orador (Speaker)* de la Cámara de Representantes, sentados juntos en el *podio*. Luego, los *pajes del Senado (Senate pages)* traen las *cajas de caoba selladas* que contienen los certificados electorales de cada Estado, y las colocan sobre unas mesas frente a los *senadores y representantes*. Cada *cámara (Senado y Representantes)* nombra a dos (2) *contadores* para realizar el *escrutinio o contabilizar* los votos; seguidamente, los certificados electorales de cada Estado, son leídos en orden alfabético. Por último, los miembros del Congreso de los Estados Unidos, pueden *objectar* el *conteo de los votos* de cada Estado, siempre y cuando la *objeción* esté *apoyada* por al menos un miembro de cada cámara del Congreso.

Así, el Candidato que obtenga mayoría del número *total* de *electores* es nombrado Presidente de los Estados Unidos, siguiendo el mismo método para el Vicepresidente de los Estados Unidos. En ese sentido, si bien cada Estado forma una *unidad* en lo que respecta a la designación de *electores*, esta *unidad* se *disuelve* en el *acto definitivo* de la *elección presidencial*, en la que cada Estado ya no aparece como *unidad votante*, por lo cual, la *elección* adquiere un *carácter nacional*. Si ninguno de los candidatos obtiene la *mayoría absoluta* del *Colegio Electoral* –o sea la *sesión en conjunto* de ambas cámaras–, entonces, se elige al Presidente de los Estados Unidos entre las tres (3) personas que hayan obtenido mayor número de votos. En este caso se vota por *estados*, teniendo cada Estado un voto: y quien obtenga la *mayoría absoluta* gana la Presidencia de los Estados Unidos (García-Pelayo, 2002).

En cambio, esta función del *Colegio Electoral de los Estados Unidos* (*sesión conjunta* del *Senado* y la *Cámara de Representantes* para votar por el *Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos*) es realizada en Venezuela, según la Constitución venezolana, por un *dudoso y novedoso quinto poder público* llamado “Electoral”, el cual es ejercido por el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* –homólogo del *Colegio Electoral* de los Estados Unidos–. En ese sentido, bajo la *concepción venezolana* del Estado –no así la *americana*–, existe un órgano dentro de la organización administrativa que no tiene *personalidad jurídica propia*, pero sí tiene *autonomía funcional*: se trata del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* como órgano con *autonomía nacional*, pues, él goza de *autonomía* en el *ejercicio de sus atribuciones*, y por ello –bajo la *concepción venezolana* del Estado– tampoco puede ser ubicado dentro de los *clásicos poderes del Estado*. De esa manera, el *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, ejerce un nuevo *quinto poder* llamado “Electoral”, pues, la Constitución del 99 erigió como *quinto poder público* al órgano con *autonomía funcional* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)*. Así, el artículo 292 CRBV contempla que el Poder Electoral Nacional, se ejerce por el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* como *ente rector*, con la organización y el funcionamiento que establezca la *ley orgánica* respectiva. Según el tercer apartado del artículo 296 *eiusdem*, los *integrantes* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* son designados por la *Asamblea Nacional (AN)*; por lo cual no se trata de un órgano legislativo ni ejerce el Poder Legislativo, ni tampoco forma parte del Ejecutivo o Judicial Nacional. Por esa razón, la Constitución del 99 *elevó* al *Consejo Nacional Electoral (CNE)* a la *categoría* de *quinto Poder Público*, llamado “Poder Electoral”.

Por lo anterior, el *CNE* también forma parte integrante de la estructura estatal Nacional –o sea *Federal*–, pero no está sometido a *jerarquía administrativa* alguna, es decir, no está sometido a la *jerarquía* del Presidente de la República. Por ello, según la Constitución venezolana, es un órgano dotado de *autonomía*

funcional, esto es que, en su *funcionamiento*, tiene *autonomía* y, por tanto, sus actos *no pueden ser controlados* por el Ejecutivo Nacional: pues, nuevamente se tratan de actos que *causan Estado* y que no pueden recurrirse ante *autoridad administrativa* alguna sino ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Es decir, el CNE no está sometido al “principio de jerarquía”: por lo cual él no puede recibir directrices del Presidente de la República, y los funcionarios de ese órgano son nombrados por los jefes del mismo, y éstos por la Asamblea Nacional (AN). Por ello, también se habla de *autonomía funcional*, porque no se trata de una *descentralización funcional*: pues, no hay un otorgamiento de *personalidad jurídica*. Aquí, nuevamente, puede hablarse de una *desconcentración* que origina una *autonomía funcional* bastante *acentuada* en virtud de *normas constitucionales* –en el caso *venezolano*–. Por lo tanto, este órgano puede dictarse su propio *ordenamiento interno*, y –dentro de los órganos venezolanos con *autonomía funcional*– solamente el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* tiene *potestad normativa (reglamentaria)* con *efectos externos*: es decir, dicta las normas de *propaganda electoral* que se aplican a los partidos políticos y particulares. Además, es un órgano con cierta *autonomía administrativa*: administra su propio presupuesto, ordena pagos, establece compromisos financieros y firma sus propios contratos sin que haya *jerarquía* alguna frente al Poder Ejecutivo. En todo caso, si bien el CNE forma parte de la Administración Pública Nacional, no depende *jerárquicamente* del Presidente de la República, sino que tiene *autonomía funcional* en el ejercicio de sus funciones. Por ello, no forma parte del *Nivel Central* de la Administración Pública (Brewer-Carías, 1991).

Por cierto, este *Consejo Nacional Electoral (CNE)* que ejerce otro *nuevo quinto* Poder Público llamado “Electoral”, se inspira, según la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, en el Proyecto de Constitución que el Gral. Bolívar redactó para Bolivia en 1826, para así nuevamente *romper* con la *clásica división de los poderes públicos*. En realidad, el *Poder Electoral* al que se refería el

Gral. Bolívar en su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, también *dista muchísimo* del *Poder Electoral* establecido en la Constitución de 1999, pues, mientras aquél buscaba formar un *cuerpo de electores* para votar por las autoridades de Bolivia, éste es un *órgano con autonomía funcional* que busca organizar los *comicios electorales* y ser el *árbitro* –en general– de todas las *elecciones* de Venezuela. Pero, la verdad sea dicha dentro de la *Historia Constitucional de Venezuela*, el país nunca ha sabido desarrollar esta materia desde su primera (1ª) Constitución de 1811 (**Constitución Federal para los Estados de Venezuela**) hasta su vigesimoquinta (25ª) Constitución de 1999 (**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**); y el Gral. Bolívar replicó en su *Bolivia* de 1826, el error en el que ha incurrido Venezuela innumerables veces en *materia electoral*, desde 1811 hasta la fecha: tratar de *emular* el *sistema* –analizado anteriormente– del *Colegio Electoral de los Estados Unidos*, creado por ese país en 1786 inspirándose en las antiguas repúblicas Romana y Griega.

No obstante, lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría considera que, a través de la comparación del *federalismo venezolano* con el *americano*, podrá observarse que el *órgano con autonomía funcional* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* –y que caracteriza *particularmente* a Venezuela– no tiene una *correcta ubicación* dentro de la *Estructura Federal* del Estado. Así, y a través de la *comparación* de ambos *federalismos*, podrá observarse la *correcta ubicación* en la cual debe ser encuadrado este *órgano con autonomía funcional* dentro de la *Estructura Federal* del Estado venezolano. En ese sentido, en los Estados Unidos de América no existe un solo *órgano con autonomía funcional* llamado “Consejo Nacional Electoral” (CNE), sino un *colegio electoral* por cada Estado de la Unión que, de manera *muy resumida*, emite su voto, y luego ambas cámaras del Congreso de los Estados Unidos (Senado y Cámara de Representantes), reunidos en *sesión conjunta* dentro de la cámara de los representantes, levantan el *Colegio Electoral de los Estados Unidos* para contabilizar y verificar cada voto emitido por cada *colegio*

electoral de cada Estado de la Unión. Es decir –en términos *venezolanos*–, el *Colegio Electoral de los Estados Unidos* es un órgano que obedece *jerárquicamente* a la *Rama Legislativa del Gobierno Federal* de los Estados Unidos, y no es un órgano Nacional *aislado* con *autonomía funcional*, como lo es el caso de su homólogo venezolano: el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* que representa a un quinto Poder llamado “Electoral”. En pocas palabras, la función ejercida por el *CNE* como *quinto poder*, debería ser una función ejercida por el Poder Legislativo Nacional para elegir al Presidente y Vicepresidente de Venezuela, y no *romper* así con la *clásica división de poderes*, como sostiene la Constitución del 99.

Para concluir, todos estos cuatro (4) *órganos* señalados anteriormente: 1) la *Defensoría del Pueblo (DP)*, 2) el *Ministerio Público (MP)*, 3) la *Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR)*, y 4) el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* gozan de *autonomía funcional*, en el sentido de que no tienen *dependencia jerárquica* de ninguno de los *tres poderes clásicos del Estado*; pues, bajo la forma en que el Estado venezolano concibe a estos *órganos*, ellos efectivamente *rompen*, desde el punto de vista *constitucional* y *administrativo*, con la *trilogía de separación de poderes* a *Nivel Nacional* recogida por la Constitución del 99, ya que concebidos bajo esta forma verdaderamente será muy difícil que puedan ubicarse dentro de los *tres poderes clásicos*. Además, para Venezuela, estos *órganos* realizan una *actividad administrativa: administración contralora, administración electoral, etc.*; y son parte de la *organización administrativa del Estado*. Así, y nuevamente bajo la forma en que son concebidos estos *órganos* en Venezuela, algunos de ellos no son parte del Ejecutivo Nacional (porque no tienen *dependencia jerárquica* respecto del Presidente de la República) o del Legislativo Nacional en su *sentido clásico*. A pesar de ello, forman parte de lo que Venezuela denomina *muy genéricamente* “Administración Pública”, y en particular: la “Administración Pública Nacional” (Brewer-Carías, 1991).

f'. *La Unión (anexión de Estados) vs. el Estado Federal Descentralizado (división del Territorio Nacional).*

Es importante destacar que el *Federalismo* no divide, sino *une*, y por ello surge la “Unión” (lo que equivale en los Estados Unidos a *Federación*); pues, tal y como fue analizado en el Capítulo I de este Trabajo de Grado de Maestría, el *Federalismo* –dentro de los *modelos de Estado*– pertenece a la categoría de *uniones de Estado*. En ese sentido, la *esencia* del *Federalismo* en sí, radica en crear una *Unión de estados* y no en *dividir un gran territorio en pequeños estados*: la primera es la *regla*, mientras que la segunda es la *excepción*. De esa manera, los Estados Unidos de América es una *Unión de Estados*, que se define a sí misma como una *República Federal* (aunque esto último no lo establezca su Constitución *expresamente*), constituida por cincuenta (50) estados (*entidades políticas, political entities*) –cuarenta y ocho (48) *estados contiguos* y dos (2) *no contiguos*, Alaska y Hawái– y un *distrito federal* (Washington D.C.) como la *capital* de los Estados Unidos. Así, *originariamente* los Estados Unidos estaba compuesta por *trece colonias* o *trece provincias* que, juntas, declararon la *independencia* de la Corona Británica (1776), posteriormente aprobaron los *Artículos de la Confederación* (1777) y, por último, la *Constitución de los Estados Unidos* (1787). Los treinta y siete (37) estados restantes han ido ingresando o bien mediante *leyes federales*, o bien que un Estado se *desdoble* en dos (2) (García-Pelayo, 2002), como el caso de las *virgíneas*: cuando *Virginia del Oeste (West Virginia)* se separó del *Estado de Virginia* en 1861. En el caso de los *estados* que han ingresado mediante *leyes federales*, ellos son *estados* reconocidos como *anexiones federales* a la *Unión*; ejemplo de esto es: la compra a Francia del vasto *territorio de la Luisiana* en 1803, que fue *anexionado* a los Estados Unidos y posteriormente *dividido* en los actuales estados de Arkansas, Iowa, Kansas, Luisiana, Minnesota, Misuri, Nebraska, Oklahoma, entre otros; o la adquisición de California en 1849 y admitida en la

Unión en 1850; sólo por nombrar algunos casos. Todo esto constituye, hoy por hoy y de una u otra manera, *adiciones* o *incorporaciones* al *territorio original* de las *trece colonias* que proclamaron la *independencia* de la Corona Británica.

De esa manera, la decisión sobre la *admisión* de un nuevo Estado, en los Estados Unidos, pertenece al *Congreso*, pero dejando a salvo la garantía de los estados existentes, de modo que no puede formarse un *nuevo Estado*, ni dentro de los límites de otro, ni con la reunión de dos (2) o más estados, o de partes de ellos, salvo que lo consientan las *legislaturas de los estados* (Art. IV, § 3, Cl. 1, US. Const.). El *Congreso* también puede imponer *condiciones* para la *admisión* de un *territorio* como Estado; pero, una vez admitido, éste se desprende de toda situación de *desventaja* o *desigualdad* frente a los demás estados de la *Unión*, ya que ello, según el *criterio* de la *Suprema Corte de los Estados Unidos* establecido en 1911, en la Sentencia del caso *Coley vs. Smith*: iría contra la *esencia* misma de la *Unión*, que es una *unión de estados* iguales en poder, dignidad y autoridad (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, el *Federalismo* no es concebido como una *unión de estados*, para luego crear así –en conjunto– un Estado mucho más grande (caso Estados Unidos); sino como: un *Territorio Nacional* (técnicamente “Federal”, y más propiamente “Unión”) que es *dividido* en *pequeños estados*. No conforme con ello, dicho *Territorio Nacional* es administrado por la *República* y los órganos que conforman el *Poder Nacional*, y ese *Poder Nacional*, a su vez, utiliza como *herramienta* la *técnica administrativa* de la *descentralización* para transferir sus competencias a los *pequeños estados* y *municipios* del país (Haro, 2010; Ruggeri, 1953).

Así, para demostrar lo sostenido anteriormente, pasará a analizarse, la *forma* en que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concibe al

Federalismo dentro de ella. En primer lugar, la Constitución en su Título I (Principios Fundamentales) establece, por una parte, que la República Bolivariana de Venezuela es un *Estado federal descentralizado* que se rige por los principios de *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad* (artículo 4), y, por otro, que el gobierno de la República y de las entidades políticas (estados y municipios) que la componen es y será siempre *democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables* (artículo 6). El Título I (Principios Fundamentales) de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana explica que, en cuanto a la estructura del Estado venezolano, el *diseño constitucional* consagra un *Estado Federal* que se define como *descentralizado*, para así expresar la *voluntad de transformar* el anterior *Estado centralizado* en un verdadero *modelo federal* con las *especificidades* que requiere la realidad. En todo caso, el *régimen federal venezolano* se rige por los *principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad* que son *característicos del modelo federal cooperativo*, en el que las *comunidades y autoridades* de los distintos *niveles politicoterritoriales* participan en formación de políticas públicas comunes a la Nación, *integrándose* en una *esfera de gobierno compartida* para el ejercicio de las *competencias* en que *concurren*. De esta manera, la *acción de gobierno* de los *municipios*, de los *estados* y del *Poder Nacional* se *armoniza y coordina*, para *garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad*.

En segundo lugar, dentro del Capítulo II (De la división política) del Título II (Del Espacio Geográfico y de la División Política) de la Constitución venezolana, el artículo 16 sostiene que: con el *fin de organizar políticamente* a la República, el *Territorio Nacional* se divide en el de los *estados*, el del *Distrito Capital*, el de las *dependencias federales* y el de los *territorios federales*. El *territorio* se organiza en *municipios*. Además, la *división politicoterritorial* es regulada por *ley orgánica* para garantizar la *autonomía municipal* y la *descentralización*

políticoadministrativa. Así mismo, dicha ley puede disponer de la *creación de territorios federales* en determinadas áreas de los *estados*, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un *referendo aprobatorio* en la *entidad* respectiva. Por *ley especial* puede darse a un *territorio federal* la categoría de *Estado*, *asignándosele* la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

En tercer lugar, el artículo 17 a su vez, señala que las *dependencias federales* son las *islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado*, así como las *islas* que formen o aparezcan en el *mar territorial* o en el que cubran la *plataforma continental*. El artículo 18 estipula que la *Ciudad de Caracas* es la *capital de la República* y el *asiento* de los *órganos del Poder Nacional*: esto no impide que el *ejercicio del Poder Nacional* en otros *lugares* de la *República*. Además, una *ley especial* establece la *unidad políticoterritorial* de la *ciudad de Caracas* que integre en un *sistema de gobierno municipal a dos niveles*, los *municipios* del *Distrito Capital* y los correspondientes del *Estado Miranda*. El Capítulo II (De la división política) del Título II (Del Espacio Geográfico y de la División Política) de la Exposición de Motivos de la Constitución del 99 explica todo lo anterior, indicando que con el fin de *organizar políticamente* a la República se *divide el territorio nacional* en el de los estados, el Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, mientras que el *territorio* se *organiza* en municipios. En este sentido, la Constitución prevé que mediante una *ley orgánica* que garantice la *autonomía municipal* y la *descentralización políticoadministrativa*, se regule la *división políticoterritorial* de la República. Por otra parte, se establece la *ciudad de Caracas* como la *capital de la República* y *asiento de los órganos del Poder Nacional*, lo cual *no impide* el *ejercicio del Poder Nacional* en otros lugares de la República. Además, mediante *ley especial* se establece la *unidad políticoterritorial* de la *ciudad de Caracas* que integra en un *sistema de gobierno municipal a dos niveles*, los municipios de Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. En todo caso, dicha *ley* establece su

organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e *integral* de la ciudad, garantizando el carácter *democrático* y *participativo* de su gobierno.

En cuarto lugar, el artículo 136 de la **sección primera** (disposiciones generales) del Capítulo I (De las disposiciones fundamentales), del Título IV (Del Poder Público) de la Constitución venezolana, dispone que el *Poder Público* se *distribuye* entre el *Poder Municipal*, el *Poder Estadal* y el *Poder Nacional*. A su vez, el *Poder Público Nacional* se divide en *Legislativo*, *Ejecutivo*, *Judicial*, *Ciudadano* y *Electoral*. Al respecto, la **sección primera** (disposiciones generales) del Capítulo I (De las disposiciones fundamentales), del Título IV (Del Poder Público) de la Exposición de Motivos de la Constitución explica que, en primer lugar, se consagra la conocida *distribución vertical del Poder Público*: Poder Municipal, Estadal y Nacional; colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, *sujeto protagónico* de este modelo de *democracia participativa*. En lo que concierne a la *distribución horizontal del Poder Público Nacional* se incorporan, además de las *funciones tradicionales*, la *innovación* de los denominados *Poder Electoral* y *Poder Ciudadano*.

En quinto lugar, en el Capítulo II (De la competencia del Poder Público Nacional) del Título IV (Del Poder Público) de la Constitución, los artículos 157 y 158 hablan sobre la *descentralización* de las *competencias del Poder Nacional* hacia las *entidades políticas* (*estados y municipios*): así, la *Asamblea Nacional*, por la *mayoría de sus integrantes*, puede *atribuir* a los *municipios* o a los *estados* determinadas materias de la *competencia nacional*, a fin de promover la *descentralización* (artículo 157); de esa manera, la *descentralización*, como *política nacional*, debe –según la Constitución venezolana– *profundizar* la *democracia*, acercar el poder a la población y crear las mejores condiciones tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los

cometidos estatales (artículo 158). En el Capítulo II (De la competencia del Poder Público Nacional) del Título IV (Del Poder Público) de la Exposición de Motivos de la Constitución, se incluye una *declaración general* sobre la valoración del concepto de *descentralización*, como *lineamiento estratégico* de la *política de desarrollo*, no sólo a los fines de la *democratización de lo público* sino también como *elemento decisivo* para *promover* la *efectividad* y *eficiencia* de los *cometidos estatales*.

Y en último y sexto lugar, el artículo 185 CRBV establece el *Consejo Federal de Gobierno (CFG)* como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional (Federal) a los estados y municipios. Él estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG). Además, dicho Consejo cuenta con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes. También depende del Consejo un “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI), destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar la dotación de obras y servicios en las regiones y comunidades de menor desarrollo; además aprobará anualmente los recursos destinados al “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI) y las áreas de inversión. El Capítulo V (Del Consejo Federal de Gobierno) del Título IV (Del Poder Público) de la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, explica la creación del *Consejo Federal de Gobierno* como *órgano constitucional de carácter interterritorial*: reflejo en el plano de la *organización del Estado* de los principios de *integridad territorial*, *cooperación*, *solidaridad*, *conurrencia* y *responsabilidad* sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los

Principios Fundamentales. Así, según la Exposición de Motivos, el *Consejo Federal de Gobierno* es un *órgano* producto de la *fase más avanzada del federalismo*, el *federalismo cooperativo*, *superación histórica* de lo que ha sido denominado *federalismo dual*, que entendía al Estado como *producto de un pacto entre los distintos entes politicoterritoriales* los cuales tendrían una *esfera de soberanía no delegada a la Unión* y, en principio, *intangibles* a la acción del Poder Federal.

Las funciones de este *Consejo Federal de Gobierno* son las de *planificar y coordinar horizontalmente las políticas y acciones* para el desarrollo del *proceso de descentralización* y la *administración del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)* destinado al *financiamiento de inversiones públicas* con el fin de promover el *desarrollo equilibrado* de las regiones de *menor desarrollo relativo*. Según la Exposición de Motivos, esta *figura organizativa* representa una *clara superación* con respecto a la *Convención de Gobernadores*, *único mecanismo cooperativo* previsto en la Constitución de 1961.

Todo lo analizado anteriormente, hace recordar lo indicado por Daniel J. Elazar en su libro *Exploring Federalism* (Explorando el Federalismo), sobre la *confusión* existente entre *Federalismo* y *Descentralización*, cuando habla de *The Federal Matrix and Contrasting Models* (La Matriz Federal y los Modelos Contrastantes):

Noncentralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently and erroneously used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires. In decentralized systems, the diffusion of power is actually a matter of grace, not right; in the long run, it is usually treated as such.

In a noncentralized political system, power is so diffused that it cannot be legitimately centralized or concentrated without breaking the structure and spirit of the constitution. The classic federal systems the United States, Switzerland, and Canada have such noncentralized systems. Each has a general, or national, government that functions powerfully in many areas for many purposes, but not a central government controlling all the lines of political communication and decision making. In each, the states, cantons, or provinces are not creatures of the federal government but, like the latter, derive their authority directly from the people. Structurally, they are substantially immune to federal interference. Functionally, they share many activities with the federal government but without forfeiting their policy-making roles and decision-making powers.

To use other imagery, decentralization implies either a hierarchy a pyramid of governments with gradations of power flowing down from the top (...) [The Power Pyramid] or a center with a periphery (...) [The Center-Periphery Model]. The imagery of hierarchy has become the dominant one in most discussions of governmental systems today, adopted in undiluted form from the world of business and the military; the center-periphery imagery has become the favorite of political sociologists. Following Max Weber and Woodrow Wilson, hierarchical or center-periphery arrangements are assumed by most contemporary students of government to be "natural", differing only with respect to whether the locus of control is bureaucratic (Weber) or parliamentary (Wilson). Not only is this a misleading imagery for conceptualizing federal systems, but it is not an appropriate basis for organizing democratic polities.

Noncentralization is best conceptualized as a matrix of governments, with powers so distributed that the rank order of the several governments is not fixed (...) [The Matrix Model]. In the United States, for example, if the federal government is primary in the fields of foreign affairs and national defense, the states are primary in the fields of highways, higher education, and public welfare, and the localities are primary in matters of elementary and secondary education, housing, and zoning. The sources of funding may affect the ordering of governments relative to particular functions but rarely alter the order significantly (p. 34-36).

Es decir, según Daniel J. Elazar, es frecuente que la *Descentralización* sea erradamente utilizada para describir al *Federalismo*: sin percatarse que la *Descentralización* siempre implica la existencia de un gobierno central que puede *Descentralizar* o *Recentralizar* como le plazca. Por esa razón, en los *sistemas descentralizados* –como el venezolano–, la distribución del poder termina siendo una cuestión de mera generosidad, totalmente incorrecta.

En cambio, en un *sistema político no-centralizado*, el poder se encuentra distribuido de tal manera que no puede ser *centralizado* o *concentrado* legítimamente sin romper la estructura y el espíritu de la Constitución. En los sistemas federales clásicos como los Estados Unidos, Suiza y Canadá, que tienen este *sistema no-centralizado*, existe un gobierno nacional que funciona poderosamente en muchas áreas, y no un gobierno central que controla toda la política y la toma de decisiones. Por otro lado, en ninguno de ellos: los estados, cantones o provincias funcionan como criaturas del gobierno federal, porque *estructuralmente* son inmunes a la interferencia federal, y *funcionalmente*

comparten actividades con el gobierno federal, sin perder sus roles de política y sus poderes en la toma de decisiones.

La *descentralización* implica, de cualquier manera, una *jerarquía*: una pirámide de gobiernos con gradaciones de poder, fluyendo desde arriba hacia abajo (Pirámide de Poder o Poder Piramidal), o un centro con una periferia (Modelo Centro-Periférico). El modelo de *jerarquía*, adoptado del mundo de los negocios y de los militares, se ha convertido, hoy en día, en el dominante de muchas discusiones sobre sistemas de gobierno; en cambio, el modelo centro-periférico se ha convertido en el favorito de los sociólogos políticos. Ya sea siguiendo a Max Webber o a Woodrow Wilson, los modelos jerárquicos o centro-periféricos son asumidos por la mayoría de los estudiosos contemporáneos sobre gobierno, como algo “natural”, difiriendo solamente en si el control es *burocrático* (Weber) o *parlamentario* (Wilson). En ese sentido, estos modelos no solamente son engañosos para conceptualizar los *sistemas federales*, sino que son un basamento inapropiado para organizar políticas democráticas.

En cambio, la *no-centralización* es conceptualizada mejor: como una matriz de gobiernos con poderes bien distribuidos que no afectan el orden fijo de cada nivel de gobierno (Modelo Matricial). Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, si el *Gobierno Federal* es el primero en materia de relaciones exteriores y de defensa nacional, los estados son los primeros en materia de autopistas, educación superior y asistencia social, y las localidades –municipalidades en Venezuela– son las primeras en materia de educación básica y secundaria, vivienda y zonificación.

En ese sentido, y visto lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría considera que Daniel J. Elazar describe –tal cual– la situación que sufre Venezuela, al *confundir* “descentralización” con “federalismo”; sobre todo cuando la

Constitución del 99 sostiene en su artículo 4 que Venezuela es un *contradictorio* “Estado federal descentralizado”. Ya que *descentralización* no significa *federalismo*; pues, “federalizar” *técnicamente* significa todo lo contrario: “centralizar”. Lo que debe destacarse, aquí, es que la “centralización” *per se* no es mala, lo malo es incurrir en su *exceso*, como ocurre en el caso venezolano.

En ese mismo orden de ideas, pareciera, entonces, que la República Bolivariana de Venezuela encuadra, perfectamente, en aquellos Estados que García-Pelayo (2002) denomina: *Estados Semifederales* o *Cuasifederales*. Es decir “... algunos Estados hispanoamericanos, que, a pesar de tener una constitución federal, se gobiernan prácticamente en régimen unitario o con preponderancia del momento unitario, mediante el abuso que de sus competencias hace el poder central” (p. 246). En consecuencia, Venezuela se comporta más como un *Estado Unitario centralizado*, siendo aquel en el que toda actividad pública emana del *centro* y converge hacia él, basándose en relaciones de *supra* y *subordinación*. Es decir, un solo centro de poder (el poder central), que tiene el *monopolio* de creación de normas jurídicas que valen indistintamente para todo el territorio, donde los órganos de dicho poder llevan a cabo el conjunto de la administración y de la jurisdicción (García-Pelayo, 2002).

Así, visto lo anterior, puede observarse que la característica *esencial* del *Federalismo*, aquí, es la de *unir* o *sumar estados* (caso Estados Unidos) y no la de *dividir un gran territorio* en *pequeños estados*, para que luego un *Poder Nacional* descentralice sus competencias a esos *pequeños estados* (caso Venezuela). Ciertamente que, en los Estados Unidos, *excepcionalmente* han surgido *estados* por una *división territorial*, pero ello no implica que el *Gobierno Federal* descentralice competencias a esos estados sino que se levanta una *forma republicana de gobierno* para cada *estado* perteneciente a la *Unión*; mientras que en Venezuela la *regla* es

dividir un vasto territorio en pequeños estados, para luego descentralizar las competencias del Poder Nacional a esos pequeños territorios.

Por ello, con razón indica Olavarría (1988), que el Estudio de la Constitución de los Estados Unidos y su evolución posterior, ha demostrado que esa *fórmula* ha sido especialmente feliz y apta para la *expansión territorial* que ese país emprende desde sus mismos inicios, y la *incorporación gradual* de “territorios” a la *Unión*, que en la medida que llenen las *condiciones de estadidad*, son “aceptados” en ella. Sin embargo, esta no es la única *causa* o *razón* del *modelo federal*, pues, sin duda alguna, su más importante *razón* es la *búsqueda* de un *modelo organizativo* que *consagre* y *respete* la *máxima autonomía* de las unidades de sus componentes, ya sean, estos, entes con soberanía compartida, o ya sean simples divisiones territoriales que responden a realidades *geopolíticas*.

1. *Estructura y organización de los estados en los Estados Unidos y en Venezuela.*

Una característica del *Sistema Federal* es su *dualismo*: es decir, la existencia de un *gobierno federal* y un *gobierno estatal*. Así, tanto el *gobierno federal* como el *estatal* ejercen, cada uno en su *jurisdicción* (bajo su acepción de ámbito territorial): un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial. De ese modo, cada *nivel* de gobierno ejerce su respectiva *soberanía* (*poder* y *autoridad*). En ese sentido, un *Sistema Federal* significa una *cohabitación de gobiernos* desde el punto de vista *jurisdiccional*: es decir, se *divide* la *soberanía* entre el *Gobierno Federal* (Central) y los *gobiernos estatales* (Abolins, 2006).

A. Soberanía y Autonomía.

En los Estados Unidos, la *soberanía* de los estados miembros de la *Unión*, consiste en que los *poderes gubernamentales* son divididos entre el *Gobierno Federal* y los *gobiernos estatales*: así, cada *gobierno* está limitado dentro de su propia *esfera* o *jurisdicción* más propiamente. En ese sentido, los *estados* son *soberanos* dotados de *autonomía* bajo la *estructura federal* de la Constitución de los Estados Unidos. De esa manera, el *Gobierno Federal* y los *gobiernos estatales* tienen una *soberanía paralela*. En efecto, esto es lo que se conoce como *federalismo dual* (analizado en capítulos anteriores): donde existe un “convenio” entre los *estados*, conservando cada uno una porción de *soberanía* que *no delegan*, y el *Gobierno Federal* aparece como el *beneficiario* de la *delegación* de parte de la *soberanía* de los *delegantes*. Es un mecanismo para restar *flexibilidad* a la *delimitación* de *competencias* y *consolidar* la *autoridad* de los *estados*. Así, el *sistema federal americano* tiene un diseño originario que parte de la *retención* de los *estados* de todos los *poderes*, *derechos* y *jurisdicciones no concedidos expresamente al Gobierno Federal*; y que, por tal hecho, *conservan soberanía en igualdad de condición*, por lo que la *competencia* que es *ejercida* por un *poder* se le *resta a otro* (Abolins, 2006; Álvarez, 2012).

En cambio, Venezuela, en lugar de reconocer la *soberanía* (*poder*, *jurisdicción*) de cada estado miembro de la Federación, otorga *autonomía* a los *entes territoriales* –estados y municipios– como consecuencia de la *descentralización* de las competencias que ejerce el *Poder Nacional*. Técnicamente, *autonomía* solamente se trata de la facultad que tienen los *entes* de crear su propio ordenamiento jurídico, es decir, de dictar sus propias normas, y, por ello, *autonomía* equivale a *autonormación*; sin embargo, tradicionalmente Venezuela le ha dado un sentido más amplio (Brewer-Carías, 1991). Por ello, en Venezuela, los *consejos legislativos* de cada *estado*, tienen la *función* de dictar leyes sobre las materias de

competencia estatal (artículo 162 CRBV); igualmente los *municipios* gozan de *autonomía* (en el amplio sentido que le da Venezuela), con lo cual pueden elegir a sus propias autoridades (ordinal 1, artículo 168 CRBV) y crearse sus propias leyes, a través de *concejos legislativos* (artículo 175 CRBV), entre otras.

En ese sentido, vista la comparación anterior entre los Estados Unidos y Venezuela, el sistema que *divide los poderes gubernamentales* entre el *Gobierno Federal* y los *gobiernos estatales* es quizás el sistema más cercano a la *esencia* misma del *Federalismo*, por cuanto son los *estados miembros* de la *Unión*, quienes detentan el *poder* en *todas sus manifestaciones*, y quienes por un acto de *voluntad* deciden *ceder* parte de esos *poderes* al *Gobierno Federal* (o sea, *Central*), consagrando en el *texto constitucional* de manera *expresa* las *competencias* que le *otorgan* a ese *Gobierno Federal*. De esa manera, el *constituyente americano* buscó *limitar el poder* del *Gobierno Federal*, reservando a los *estados* los *poderes no delegados* a ese *Gobierno Federal* (Abolins, 2006).

Por ello, más que un tema de *autonomía* –en el *sentido tradicional* que le ha dado Venezuela– se trata, en realidad, sobre un tema de *soberanía*, y de una *soberanía dividida* o *repartida* entre los *gobiernos estatales* y el *Gobierno Federal*, y no al revés; y, por tanto, de una *coexistencia* y *convivencia* de *dos niveles de gobierno*: los *estatales* y el *Federal*. Esto, es lo que se conoce en los Estados Unidos como *federalismo dual*, y que se manifiesta a través de la X Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al Pueblo”. Así, la Enmienda establece una esfera reservada a la *Unión* y otra esfera reservada a los *estados*.

En ese mismo orden de ideas, Álvarez (2012) recuerda que el *sistema de gobierno federal* resuelve los conflictos de la *Unión*: los *estados* conservan su

soberanía y ceden unos poderes al *Gobierno Federal* que *voluntariamente* formaron. El *aspecto esencial* del *federalismo*, aquí, es el *respeto* entre el *gobierno de cada Estado* y el *Gobierno Federal*: al cual se le atribuyen *poderes* a través de la *Constitución*. Así, se concibe a este *sistema de gobierno*, como un *sistema dual* en el cual se *respetan* dos (2) niveles de gobierno: el Central (Federal) y el Estatal, con base a una fórmula de *compromiso*.

B. *La estructura de los estados miembros de la Federación.*

a) En los Estados Unidos, al igual que el *Gobierno Federal*, cada Estado miembro de la *Unión (Federación)* tiene un *Gobierno Estatal* dividido en tres (3) ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es decir, cada Estado *replica* la *estructura* del *Gobierno Federal* en su *jurisdicción*.

a') Así, en primer lugar, el Poder Legislativo de cada Estado es ejercido por las *legislaturas estatales* o *asambleas generales*. Estos también adquieren la forma *bicameral* en la mayoría de los casos y sus miembros varían entre veinte (20) y cuatrocientos (400) legisladores, los cuales son elegidos por períodos entre dos (2) y cuatro (4) años. Por otro lado, al igual que la *legislación federal*, las *leyes estatales* también están sometidas a la *revisión judicial*. Por último, la *actividad legislativa* del Estado se manifiesta, a través de la *promulgación* de las *normas jurídicas*, como: la *constituciones estatales* y *leyes estatales*, las cuales no deben ser *contrarias* a la *Constitución de los Estados Unidos* y a *leyes federales*.

b') En segundo lugar, el Poder Ejecutivo de cada Estado, está constituido *similarmente* al Poder Ejecutivo del *Gobierno Federal*: su principal representante es el *Gobernador*, quien es elegido por *elección popular*, y al que corresponde la *Administración* del Estado. También tiene *poder de veto* sobre la *legislación estatal*. Junto a él se encuentran 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.

c') En tercer lugar, y como fue señalado anteriormente, existe todo un *sistema de tribunales estatales* establecidos en sus propias constituciones y leyes, para que cada Estado miembro ejerza el Poder Judicial en su territorio. Así, en la cúspide del *sistema estatal de justicia* se encuentra, como se dijo, la *Suprema Corte* de cada Estado, compuestas por un número de *jueces colegiados*, organizados bajo la figura de un *Presidente* y unos *jueces asociados*. Luego están las *cortes de apelaciones* (segunda instancia) y las *cortes de juicio* (primera instancia), estas últimas usualmente están presididas por un único juez quien, a veces, está acompañado de un *jurado*, y por lo general tienen *competencia* sobre todos los casos *civiles* o *penales*. Además, existen *juzgados inferiores* que tratan *asuntos menores* como policía y tránsito: en algunos estados se les denomina *juzgados de paz* (Abolins, 2006).

b) En cambio, en Venezuela, debido a que el *Poder Público* se *distribuye verticalmente* entre el *Poder Municipal*, el *Poder Estatal* y el *Poder Nacional*, conforme al artículo 136 de la **sección primera** (disposiciones generales) del Capítulo I (De las disposiciones fundamentales), del Título IV (Del Poder Público) de la Constitución, cada Estado *replica* –en cierta medida– la *estructura* del *Poder Nacional* en su *jurisdicción*. En ese sentido, el Capítulo III (del Poder Público Estatal) de la Exposición de Motivos de la Constitución, explica la caracterización de los estados como *entidades autónomas e iguales en lo político*, con el atributo de *personalidad jurídica plena*, haciendo mención expresa del compromiso de mantener la *integridad nacional* y cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, que es la *esencia del pacto federal*.

También indica que la Constitución del 99 define los *órganos superiores* de las *entidades estatales*, a saber: el *Gobernador* y el *Consejo Legislativo*, con las *funciones de gobierno y administración* el primero, y *de legislación y de deliberación política* el segundo. Así mismo, se señalan los requisitos del cargo y el período de *duración del mandato* del *Gobernador*, además de la obligación de *rendición de cuenta* ante el *Contralor del Estado* y la presentación de un informe del mismo ante el *Consejo Legislativo* y el *Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. En el caso de la *rama legislativa y deliberante de los estados*, se define su órgano que es el *Consejo Legislativo*, su conformación, sus atribuciones y los requisitos para ser integrante del mismo. Se establece la existencia en cada estado de una *Contraloría* que goza de *autonomía orgánica y funcional*.

Continúa la Exposición de Motivos señalando que, en la *distribución de competencias* que corresponde a la *Constitución* (según el pensamiento venezolano), se define la *competencia exclusiva de los estados*, manteniéndose y ampliándose las previstas en la Ley Orgánica de Descentralización. En cuanto a las *competencias concurrentes* se adopta la experiencia del *Derecho Comparado* en materia de *descentralización* y se asume que las *leyes nacionales* tienen la naturaleza de *leyes bases*, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las *leyes estatales* son *leyes de desarrollo* de esos principios básicos, lo que permite mejores condiciones para la delimitación de competencias. Se prevé la creación en cada estado de un *Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*, dejando su organización y funcionamiento a lo que determine la ley. Y, por último, se definen los *ingresos de los estados* dentro de una *visión integral* de la materia hacendística pública, con especial atención al problema del financiamiento de las *autonomías territoriales*. Todo ello en un esfuerzo de armonización de las distintas potestades fiscales, para el desarrollo de los estados y municipios.

a') En ese orden de ideas, en primer lugar, el Texto Constitucional Bolivariano señala en su artículo 162, que el *Poder Legislativo* de cada Estado es ejercido por el *Consejo Legislativo*. Él también adquiere la forma *unicameral* tal y como la *Asamblea Nacional* de Venezuela, y está conformado por un número no mayor de quince (15) ni menor de siete (7) integrantes, quienes proporcionalmente representan a la población de los estados y municipios, y son elegidos por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos por dos (2) *períodos consecutivos* como máximo. Por otro lado, al igual que la *legislación nacional*, las *leyes estatales* también están sometidas a la *declaratoria de nulidad* por parte del *Tribunal Supremo de Justicia* (ordinal 2 del artículo 336 CRBV). Por último, los estados pueden: legislar sobre las materias de su competencia (ordinal 1, artículo 162 Constitucional), sancionar la Ley del Presupuesto del Estado (ordinal 2, artículo 162 Constitucional), dictar su propia Constitución para organizar los poderes públicos (ordinal 1 artículo 164 Constitucional) y, con respecto a las materias objeto de *competencias concurrentes* entre la República y los estados, ellas son reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el *Poder Nacional* y *leyes de desarrollo* aprobadas por los estados (primer apartado del artículo 165 Constitucional). Así mismo, las *constituciones* y *leyes estatales* no deben ser *contrarias* a la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y las *leyes nacionales*.

b') En segundo lugar, el Poder Ejecutivo de cada Estado en Venezuela, también está constituido *similarmente* al Poder Ejecutivo del *Poder Nacional*: así, el artículo 160 CRBV sostiene que el *gobierno* y *administración* de cada Estado corresponde a un *Gobernador*, y que para ser *Gobernador* se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco (25) años y de *estado seglar* (que no forme parte de institución religiosa alguna). El *Gobernador* es elegido por un período de cuatro (4) años, por *mayoría* de las personas que voten; y puede ser *reelegido*, de

inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. Según las *constituciones estatales* de Venezuela, el *Gobernador* cuenta con *secretarios* como órganos directos de él por cada materia de importancia para el desarrollo del Estado. También existen *órganos administrativos estatales* para el desarrollo de la prestación de servicios públicos.

c') En tercer lugar, tal y como fue señalado anteriormente, en Venezuela – al *contrario* de los Estados Unidos– no existen *tribunales estatales* como tal. En ese sentido, la organización judicial venezolana refleja el *desorden* ocasionado al país, al *confundir* *Federalismo* con *Descentralización*. Así, el artículo 269 CRBV señala que la *ley*, regulará la *organización* de *circuitos judiciales*, como también la creación de competencias de *tribunales* y *cortes regionales* a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial. Esto, significa que el *Poder Nacional* (*Gobierno Federal* en términos *americanos*) tiene la *potestad organizativa* y, por tanto, es el único facultado para crear tribunales en todo el territorio de Venezuela: y así *invadir* las competencias de los Estados para crear sus propios tribunales a través de sus propias leyes y sus *consejos legislativos estatales*. Con lo cual, en Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos– no existen *dos niveles* de *justicia*: el *Estatal* y el *Federal*, solamente existe *un nivel de Justicia Nacional* que *descentralizará* la *justicia* para todos los Estados que componen la Federación venezolana, pues, la Constitución venezolana *reservó* la *función jurisdiccional* al *Poder Nacional* solamente, estableciéndose con ello una *cláusula descentralizadora*, conforme a la cual: el *Poder Nacional* es el único facultado para *organizar* –en cada Estado del país– *circuitos judiciales*, *crear* y *otorgar* competencias a *tribunales* y *cortes regionales*, y así *promover* la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del *Poder Judicial Nacional*.

De esta manera, en Venezuela, en lugar de promover la *justicia estatal* a través de la creación de *tribunales* por parte de los propios *consejos legislativos* de

cada Estado, han sido creadas, a través de las *resoluciones* publicadas en *gacetas judiciales* del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*: *circunscripciones judiciales* dirigidas por un *Juez Rector* por cada Estado del país, con uno o varios *circuitos judiciales* (integración de tribunales ubicados en una misma sede dirigida por un *Juez Director*) del *Poder Judicial Nacional*, donde funcionan varios tribunales que conocen de distintas causas. Así, por cada Estado venezolano, existe una *circunscripción judicial* (creada por el *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, y dirigida por un *Juez Rector*), que cuenta con uno o más *circuitos judiciales* (integración de tribunales ubicados en una misma sede) del *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)*, y que son dirigidos por un *Juez Coordinador*, donde funcionan varios tribunales con competencia y jurisdicción en diversas materias: palabras menos, una especie de *extensión* o *sede* del *Poder Judicial Nacional* que funciona en cada Estado del país, algo totalmente contrario al *Federalismo*.

d') A excepción de la *Contraloría*, los demás *órganos con autonomía funcional* que conforman los *nuevos poderes* “Ciudadano” y “Electoral” dentro de la Constitución del 99, corren la misma suerte de la *organización judicial* en Venezuela. Es decir, el *Poder Nacional* determina: lo relativo a la organización y funcionamiento de la *Defensoría del Pueblo (DP)* en los ámbitos *municipal, estatal, nacional* y *especial* (artículo 283 Constitucional); del *Ministerio Público (MP)* también en los ámbitos *municipal, estatal, nacional* y *especial* (artículo 286 Constitucional); y el *Poder Electoral Nacional* organiza, administra, dirige y vigila todos los actos relativos a la elección de los *cargos de representación popular* de los *poderes públicos*, así como de los *referendos* (ordinal 5, artículo 293 Constitucional), y además los *órganos del Poder Electoral* se rigen por el *principio de descentralización de la administración electoral* (artículo 294 *eiusdem*): todo ello significa que el *Poder Electoral Nacional* cuenta con *oficinas regionales* para organizar los *procesos electorales* para las elecciones de *gobernadores* y *alcaldes* en cada Estado y Municipio del país. Por tanto, en Venezuela no existe una

Defensoría del Pueblo (DP), un *Ministerio Público (MP)* y un *Consejo Electoral (CE)* propio de cada Estado, sino una *extensión* del *órgano nacional* en cada Estado.

Con respecto a las *contralorías estatales*, cada Estado de Venezuela cuenta con una *Contraloría* que goza de *autonomía orgánica y funcional*, que debe ejercer el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales. Dicho órgano actúa bajo la dirección y responsabilidad de un *Contralor* (artículo 163).

Por último, de la extensa *comparación* entre la *estructura de los estados* en los Estados Unidos y Venezuela, pueden observarse dos (2) grandes y profundas diferencias: 1) en los Estados Unidos, cada *Gobierno Estatal* está dividido en tres (3) ramas: *Legislativo*, *Ejecutivo* y *Judicial*; mientras que Venezuela solamente divide su *Poder Público Estatal* en: *Legislativo* y *Ejecutivo*, y no existe un *Poder Judicial Estatal* en cada Estado del país, mucho menos un *Poder Ciudadano* y otro *Electoral*, como sí existe en la estructura del *Poder Nacional* consagrado en la Constitución del 99. Y 2) Las *legislaturas estatales* de Estados Unidos son –en su mayoría– *bicamerales*, en Venezuela todos los *consejos legislativos estatales* son *unicamerales*.

C. *Distribución de competencias.*

En los Estados Unidos, la *distribución de competencias* entre la *Unión (Federación)* y los *estados* es de la siguiente manera: la Constitución de los Estados Unidos enumera unas competencias atribuidas solamente al *Gobierno Federal (Central)*, y las competencias *no enumeradas* en la Constitución de los Estados Unidos, son reservadas a los *estados* miembros de la *Unión (Federación)*.

Mientras que, en Venezuela, la Constitución del 99 enumera tanto las competencias conferidas al *Poder Nacional* como las competencias conferidas a los *estados (Poder Estadal)*.

Sin embargo, el sistema que establece *competencias expresas* al *Gobierno Federal* y *competencias residuales* a los *estados miembros* de la *Unión*, 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 *Gobierno Federal (Central)*, consagrando en el Texto Constitucional de manera *expresa* las *competencias* que le otorgan a ese *Gobierno Federal*, limitando de este modo la actuación del *Gobierno Federal* a la *voluntad* de los *estados miembros* de la *Unión* (Abolins, 2006).

- a. *Competencias exclusivas del Gobierno Federal y los estados vs. competencias exclusivas del Poder Nacional y el Poder Estadal.*

En los Estados Unidos, la gran cantidad de competencias de la *Unión (Federación)* se encuentran en el Artículo I, § 7 de la Constitución de los Estados Unidos; así la *Unión* es competente para: a') la *política exterior*, lo que incluye *declarar y conducir la guerra*; b') el establecimiento, mantenimiento, organización y disposición de las Fuerzas Armadas, incluido el llamamiento de las *milicias* de los Estados Unidos y la *intervención* en su organización y disciplina; c') el castigo de ciertos delitos (falsificación de la moneda, piratería, delitos de alta mar, etc.); d') la *regulación del comercio internacional e interestatal*, el establecimiento de impuestos y empréstitos, la circulación y acuñación de la moneda, la propiedad intelectual, la legislación de quiebras; e') correos, pesos y medidas; f') el establecimiento de *tribunales federales inferiores* a la *Suprema Corte* y la decisión

de litigios entre *estados*; g') el *gobierno exclusivo* del *distrito federal* y de los establecimientos de la *Unión (Federación)* instalados en los *estados*; h') la *naturalización de extranjeros*; i') la *enmienda* de la Constitución; etc.

Mientras que la Enmienda X de la Constitución de los Estados Unidos establece que: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al Pueblo”; así, por ejemplo, los *estados* son competentes para *crear condados (municipios)* en el caso venezolano). En ese sentido, parece claro que la *Unión (Federación)* no puede desarrollar otras competencias que aquellas enumeradas expresamente en la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo, el desarrollo constitucional de los Estados Unidos no ha seguido una línea tan *rígida de interpretación*, y las competencias y poderes de la *Unión (Federación)* se han extendido más allá de lo que indica una *rígida interpretación* del texto constitucional: ello ha sido posible, gracias a la adopción de la *doctrina de los poderes implícitos*, con base a la *cláusula necesaria y apropiada*, contenida en el Artículo I, § 8, cláusula 8 de la Constitución de los Estados Unidos (García-Pelayo, 2002).

Por su parte, en Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, establece dentro del Título IV, en su Capítulo II, artículo 156, las treinta y tres (33) *competencias exclusivas* del *Poder Público Nacional*. Así, por ejemplo, el *Poder Nacional* se encarga de: a') la política y la actuación internacional de la República; b') la defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional; c') la naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros, los servicios de identificación; d') la organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional; e') la organización y régimen del Distrito Capital y las dependencias federales; f') la regulación de la

banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales, la emisión y acuñación de la moneda; g') el régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas; h') el régimen de metrología legal y control de calidad; i') los censos y estadísticas nacionales, y las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República; etc. Todas las materias anteriores, pertenecen al *Poder Nacional*. Por ello, el artículo 157 CRBV indica que la Asamblea Nacional (AN), a fin de promover el *principio de descentralización*, puede atribuir determinadas materias de la *competencia nacional* a los estados y municipios; y, según el artículo 158 *eiusdem*, el *principio de descentralización*, entendido como una *política nacional*, debe profundizar la democracia y acercar el poder a la población para la prestación eficaz y eficiente de los *cometidos estatales*.

Por otro lado, El Capítulo III del Título IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) sostiene en su artículo 164 CRBV indica las once (11) *competencias exclusivas* de los *estados*: a') dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV); b') la organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y a la ley; c') la administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del *Poder Nacional*, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales; d') la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales; e') la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable; etc.

Tal y como pudo observarse, la Constitución de los Estados Unidos solamente enumera las *competencias* del *Gobierno Federal*, y las *competencias no reservadas* al *Gobierno Federal* pertenecen a los *estados miembros* de la *Unión (Federación)*; mientras que la Constitución venezolana enumera tanto las *competencias exclusivas* del *Poder Nacional* como del *Poder Estatal*: algo no muy acorde a la *teoría del Federalismo*.

b. *Competencias concurrentes del Gobierno Federal y los estados vs. competencias concurrentes del Poder Nacional y el Poder Estatal.*

En los Estados Unidos, son aquellas asignadas a la *Unión (Federación)*, pero no prohibidas a los *estados*, pudiendo ser *reguladas* por *ambos*: ya sea *simultáneamente* como la *tributación* o la *garantía de las libertades individuales*, ya sea en defecto de la *legislación federal* como el *derecho de quiebra*. También los *estados* están en el deber de *garantizar* la existencia de la *Unión (Federación)*, permitiéndole concluir tratados, acuñar moneda, etc. (García-Pelayo, 2002).

Mientras que, en Venezuela, el artículo 165 CRBV indica que las materias objeto de *competencias concurrentes* deben ser reguladas mediante “leyes de bases” dictadas por el *Poder Nacional* y “leyes de desarrollo” aprobadas por los *estados*. Toda esa legislación debe estar orientada por los principios de *interdependencia*, *coordinación*, *cooperación*, *corresponsabilidad* y *subsidiariedad*. En ese sentido, el único apartado del artículo 165 CRBV, sostiene que los *estados* deben *descentralizar* y *transferir* a los *municipios* los servicios y competencias que gestionan y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de sus recursos, dentro de las áreas de *competencias concurrentes*

entre *ambos niveles* del *Poder Público*. Todos los *mecanismos de transferencia* deben estar regulados por el *ordenamiento jurídico estatal*.

En ese sentido, Venezuela establece en la Constitución del 99 una práctica un tanto distinta a la americana, pues, indica que las *competencias concurrentes* entre los *estados* y la *República* debe hacerse mediante unas *leyes bases* dictadas por el *Poder Nacional* y unas *leyes de desarrollo* aprobadas por los *estados*.

D. *Milicia de los Estados Unidos vs. Guardia Nacional de Venezuela.*

En los Estados Unidos, los *gobiernos estatales* están autorizados para mantener una “milicia”, es decir, una *tropa no permanente*, destinada a hacer efectiva la *autoridad del gobierno estatal* dentro de su *territorio o jurisdicción*. Sin embargo, el poder de disposición de los *gobiernos estatales* sobre las *milicias* no es exclusivo, porque ellas pueden ser movilizadas por el *Gobierno Federal*, quedando en este caso bajo el mando del *Presidente de los Estados Unidos*; además, desde el primer momento ha sido competencia del *Congreso de los Estados Unidos* el establecimiento de normas para la organización, armamento y disciplina de las *milicias*. Las posteriores *leyes federales* acentuaron fuertemente la dependencia de las *milicias* al *Gobierno Federal*, en 1916 la *National Defense Act* sustituyó el nombre de “milicias” por el de “Guardia Nacional”, y se convierte a las *fuerzas* de los diferentes *estados* en una organización *unificada y auxiliar* del *Ejército de los Estados Unidos (U.S. Army)*. Esta absorción se perfecciona más tarde mediante una serie de disposiciones: se establece formalmente que *Army, en sentido amplio*, comprende no sólo el *Ejército de los Estados Unidos*, sino también la *Guardia Nacional*, y se da lugar a una unidad de armamento, equipo y doctrina realizada bajo la inspección e intervención del *Gobierno Federal*, y a través de la ayuda financiera prestada y administrada por éste. En resumen, si bien la *Guardia*

Nacional continúa al servicio de los *gobiernos estatales* y los *gobernadores* son su *comandante en jefe* (así como el *Presidente de los Estados Unidos* es *Comandante en Jefe* del *Ejército* y las *Fuerzas Armadas de los Estados Unidos* en general), éstos han perdido un poco su disposición efectiva sobre ella, puesto que se ha convertido en parte integrante del *Ejército de los Estados Unidos* (García-Pelayo, 2002).

En cambio, en Venezuela, la Constitución establece en su artículo 328 del Capítulo III (De la Fuerza Armada Nacional) del Título VII (De la Seguridad de la Nación), que la *Fuerza Armada Nacional* está integrada por el *Ejército*, la *Armada*, la *Aviación* y la *Guardia Nacional*, que funcionan de manera *integral*, dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva *ley orgánica*. En ese sentido, la Exposición de Motivos de la Constitución del 99 explica que se establece como responsabilidad de los órganos que integran la *Fuerza Armada Nacional*, la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. En todo caso, la *Guardia Nacional* cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país.

Así, mientras la *Guardia Nacional* en los Estados Unidos funciona como *Ejército* propio de cada Estado y el Gobernador es su *Comandante en Jefe*, y en momentos de *guerra* o *estado de alarma* pasa a formar parte integrante del *Ejército de los Estados Unidos*, la *Guardia Nacional* en Venezuela funciona como otro *componente integrante* de la *Fuerza Armada Nacional* aparte del *Ejército Nacional*, dedicada solamente al mantenimiento del orden interno del país: de esa manera, el *Ejército Nacional* solamente se dedica a operaciones internacionales –por así decirlo– como es el caso de la protección de las fronteras venezolanas.

Para finalizar todo este extenso Capítulo III, y habiendo comparado ambos *federalismos* –tanto el *americano* como el *venezolano*–, pudo observarse que, para este Trabajo de Grado de Maestría, la República Bolivariana de Venezuela *técnicamente* presenta muchas fallas en la *estructura* de su *Gobierno Federal* –o lo que Venezuela denomina *Poder Público Nacional*– y por ello, su constante *fracaso*, al momento de establecer el *Federalismo* no sólo en la Constitución de 1999, sino también a lo largo de sus veinticinco (25) constituciones sancionadas; pues, tal y como se desprende del análisis anterior, realmente existen *grandes y profundas diferencias* entre el *Federalismo* que sostiene los Estados Unidos de América en su Constitución de los Estados Unidos y el *Federalismo* que preconiza la República Bolivariana de Venezuela en su Constitución de 1999. Si se detalla y profundiza más el estudio en este mismo sentido, muy probablemente se hallarán *mayores y notables diferencias*: pues, si el *diseño* y la *estructura* son distintas, seguramente las *funciones* también serán distintas. De igual manera, puede notarse que, *técnicamente*, son más las *diferencias* que las *semejanzas* entre un *Federalismo* y el otro.

La *comparación* entre el *federalismo americano* y el *federalismo venezolano*, también sirve a Venezuela para ayudarla a ordenar, ubicar, encuadrar e insertar correctamente a los llamados “órganos con autonomía funcional” dentro de cada poder o rama del gobierno federal, antes de inventar introducir en cualquier texto constitucional unos dudosos nuevos poderes, que buscan “romper” con la *división tripartita de los poderes*, o modificar el *diseño original* de cada poder dentro de la *teoría federal*: pues, en efecto, para este Trabajo de Grado de Maestría, el problema está en el diseño de la estructura federal y en lo que Venezuela *malinterpreta* por *federalismo*. Ahí es donde verdaderamente radican todos los males de Venezuela como Estado Federal, y no en otra cosa.

Todo lo anterior, también permite que el “*checks and balances*” (*sistema de pesos y contrapesos*) pueda desarrollarse sin ningún problema en Venezuela, para que cada Poder o Rama del *Gobierno Federal –Poder Público Nacional*, como lo llama Venezuela– pueda contralor al otro Poder o Rama. Así, en la medida que Venezuela entienda el *funcionamiento* del *Federalismo* en los Estados Unidos de América, en igual medida entenderá la forma en que debe ser desarrollado el *Federalismo* en Venezuela.

Capítulo IV

Interpretación jurisprudencial del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela

El Capítulo IV de este Trabajo de Grado de Maestría revisará la *interpretación* del *Federalismo* en la República Bolivariana de Venezuela, a través de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ): máximo intérprete de la Constitución y representante del Poder Judicial Nacional.

En ese sentido, a continuación, este Trabajo de Grado de Maestría pasará a analizar dos (2) sentencias que *interpretan* el *Federalismo* en la República Bolivariana de Venezuela. Ellas son: 1) la Sentencia N° 118 del 06 de febrero de 2001, caso: Recurso de Nulidad ejercido por los apoderados judiciales del Gobernador y Procurador del Estado Carabobo, por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, sancionada por la Asamblea del Estado Carabobo; y 2) la Sentencia N° 2.495 del 19 de diciembre de 2006, caso: Recurso de Nulidad ejercido por los mandatarios judiciales del Estado Carabobo, por razones de inconstitucionalidad e

ilegalidad, conjuntamente con pretensión de amparo constitucional, del Decreto 1.436 con Fuerza de Ley General de Puertos.

1. La Sentencia N° 118 del 06 de febrero de 2001 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y su interpretación del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela

A. Controversia planteada.

En diciembre de 1998, los apoderados judiciales del Gobernador y del Procurador del Estado Carabobo, solicitaron a la entonces Sala Plena (SP) de la extinta Corte Suprema de Justicia (CSJ), la declaratoria de *inconstitucionalidad* e *ilegalidad* de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, sancionada por la entonces Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, argumentando que dicha Ley *violaba*: 1) la Constitución de República de Venezuela (CRV) de 1961, por una parte, y, por la otra, 2) la Constitución del Estado Carabobo.

1) Así, por lo que respecta a las infracciones cometidas a la Constitución de la República de Venezuela (CRV) de 1961: señalaron que la Ley impugnada *violenta*: A) la Reserva Legal Nacional establecida en la reglamentación del *derecho de propiedad*, y B) la garantía institucional de la *Autonomía Municipal*. En ese orden de ideas, los accionantes señalaron que:

A) *sobre la violación de la Reserva Legal Nacional y la garantía del derecho de propiedad*: la entonces Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, sancionó una ley en la cual se establecía un *régimen de restricción* a la *propiedad*, materia ésta de Reserva Legal Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 136, y en los artículos 99 y 139 de la Constitución de 1961. Afirmaron que, en el referido artículo 99 constitucional, se consagraba la Reserva Legal como *garantía del derecho a la propiedad*. Así mismo, advirtieron que en el ordinal 24 del artículo 136 *eiusdem*, el Constituyente de 1961 atribuyó al Poder Nacional la *competencia exclusiva* para regular el *régimen de restricción de propiedad*. Lo anterior –según los accionantes– debe analizarse concatenadamente con lo dispuesto en el artículo 139 *eiusdem*, según el cual, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la *competencia nacional*, razón por la cual, sólo mediante *ley nacional* sancionada por el Poder Legislativo Nacional, pueden establecerse *restricciones al derecho a la propiedad*.

En ese sentido, continuaron los accionantes señalando que la entonces Asamblea Legislativa del Estado Carabobo *no podía* –por ser el *órgano legislativo estatal*– regular materias de la *competencia* del Poder Nacional, pues según el ordinal 1 del artículo 20 de la Constitución de 1961, las *potestades legislativas* de las *asambleas estadales* están *circunscritas* a las materias de la *competencia estatal*, las cuales se encuentran numeradas en el artículo 17 *eiusdem*, y en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP). En consecuencia, estimaron los accionantes, que el *órgano legislativo estatal*, *usurpó competencias* del Poder Nacional y *violó la garantía constitucional del derecho a la propiedad*, que consiste en que *sólo mediante ley nacional* pueden establecerse *limitaciones* a la *propiedad privada*. También afirmaron, que lo anterior se evidencia del contenido del artículo 7 de la Ley *impugnada*, dentro del cual se definen los bienes considerados *patrimonio cultural* del Estado Carabobo, entre los cuales se incluyen (en el ordinal

3): los bienes inmuebles de cualquier época que fuesen de interés para su conservación por su valor histórico, tradicional, popular, artístico, social, moderno, académico, contemporáneo, arqueológico, que no hayan sido declarados monumentos nacionales, estatales o municipales, lo cual –según los accionantes– deja al libre arbitrio del Estado Carabobo, la posibilidad de declarar como patrimonio cultural cualquier bien, perteneciente a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sometiéndolo ilegítimamente a un régimen de limitación del derecho de propiedad.

Siguiendo el mismo orden de ideas, señalaron que el artículo 21 de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, al establecer que serán considerados monumentos estatales: los bienes inmuebles o muebles que sean declarados como tales en virtud de su valor para la historia nacional o regional o por ser expresiones de nuestra cultura; restringe –en su opinión– el derecho que sobre tales bienes corresponda a su propietario, al consagrar un régimen especial conforme al cual: ninguna persona podrá emprender o autorizar que se inicie sobre los monumentos estatales actos de demolición, reformas, reparaciones, restauraciones, cambios de ubicación o de destino, sin que medie la correspondiente aprobación de los entes a nivel nacional, estatal o municipal que atiendan la materia. De igual forma, apuntaron que dicho *régimen de restricción* se extiende a los bienes que los circundan, lo cual se desprende del artículo 24 de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo.

Por último, destacaron que en el artículo 30 de la Ley *impugnada*, se estableció que el Instituto Regional de la Cultura del Estado de Carabobo: puede declarar determinadas poblaciones, sitios y centros históricos, en su totalidad o en parte, por sus valores típicos, tradicionales o arqueológicos, queden sometidos a la protección y defensa en los términos que la Ley establezca.

B) *Sobre la violación a la garantía institucional de la Autonomía Municipal*: señalaron que el *Municipio* es la *unidad política primaria y autónoma* dentro de la Organización Nacional, afirmando en consecuencia, que la *autonomía* de los *municipios* comprende la *libre gestión* de las materias de su *competencia* (ordinal 2 del artículo 29 de la Constitución de 1961), las cuales se establecen en el artículo 30 *eiusdem*.

Estimaron que del texto constitucional, se desprende que la *Autonomía Municipal* es un *principio* y una *garantía de rango constitucional* dentro de la Organización del Estado venezolano, consagrada para *salvaguardar* las potestades de estas personas político territoriales frente a la intromisión del Poder Nacional y Estadal, y comprende su: autogobierno, autorregulación de las materias propias de la competencia local, y la autoadministración de sus intereses, dentro de los límites constitucionales de dicha *autonomía*. En virtud de ello, señalaron que una *ley estadal no puede* condicionar o sujetar el ejercicio de las competencias normativas del Municipio a las orientaciones fijadas por un acto estadal. Sin embargo, afirmaron en su Libelo de Demanda, que: el artículo 38 de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, pretende *coartar* la *libre gestión* de las materias de la competencia municipal, al establecer que el Municipio debe legislar en concordancia con los postulados de esta Ley.

C) También alegaron, que la *Ley impugnada* contiene *vicios de ilegalidad* por *contradecir* disposiciones previstas en leyes nacionales, como: a) la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural, y b) la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, de la siguiente forma:

a) *Sobre la violación a la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural*: los accionantes señalaron que la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo sancionada por la Asamblea Legislativa

del Estado Carabobo, vulnera disposiciones contenidas en la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural Nacional, ya que otorga al Gobernador del Estado y al Instituto Regional de la Cultura del Estado Carabobo, *competencias* que han sido *atribuidas* por *ley nacional* al Presidente de la República o al Instituto del Patrimonio Cultural, sin que en ninguna de las disposiciones contenidas en la *ley estatal* se establezcan mecanismos de consulta previa a los organismos nacionales competentes en materia de patrimonio cultural.

b) *Sobre la violación a la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio:* también señalaron que la *Ley impugnada* vulnera lo dispuesto en los artículos 17 y 46, literal “i”, de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio: a’) al establecer que se determinarán alrededor de los inmuebles declarados Monumentos Estadales, *zonas de protección* a las áreas circundantes; y b’) al declarar que el *control de la ejecución* de los planes de las áreas bajo *régimen de administración especial* corresponde al Instituto Regional de la Cultura del Estado Carabobo.

a’) Al respecto confrontaron el contenido del artículo 24 de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo y el artículo 17 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. También sostuvieron que el ordinal 4 del artículo 16 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, consagra como áreas bajo *régimen de administración especial:* los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o arqueológicos, compuestos por aquellas edificaciones y monumentos de *interés nacional*, así como las áreas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico y arqueológico correspondiente.

b’) Por lo que respecta a la *ejecución de planes* en las referidas áreas, señalaron que el artículo 20 de la aludida *ley estatal* establece que: sin menoscabo del *derecho de propiedad*, la declaratoria de un bien, como Patrimonio Cultural, corresponde al Gobernador del Estado, previa opinión favorable y los informes

técnicos correspondientes de las personas e instituciones vinculadas a la declaratoria. Su Parágrafo Único indica que: la declaración de sitios, lugares o monumentos de patrimonio histórico cultural o arqueológico, como área bajo *régimen de administración especial*, se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, pero el control de su ejecución corresponde al Instituto Regional de la Cultura del Estado Carabobo.

En *contraposición* a la regulación precedentemente transcrita, señalaron que el literal “i” del artículo 46 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, expresa que: el control de la ejecución de los planes de las áreas bajo *régimen especial*, con las facultades previstas en la *legislación especial*, y las establecidas en el artículo 43, corresponde a los siguientes organismos: i) Los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o arqueológico, al Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). De lo anterior, arribaron a la conclusión que: la *ley estatal* sancionada atribuye *ilegalmente* al Instituto Regional de Cultura del Estado Carabobo, la *competencia para controlar la ejecución de los planes de administración especial*, siendo que una *ley orgánica nacional* (específicamente la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio), atribuyó *expresamente* tal *competencia* al Ministerio de Relaciones Interiores (MRI).

2) Finalmente, alegaron una serie de *vicios* ocurridos en el *procedimiento legislativo* de formación de la *Ley impugnada*, en un capítulo que denominaron: “De la inconstitucionalidad con respecto a la Constitución del Estado Carabobo derivada de los vicios del procedimiento de la formación de la Ley”. En el referido Capítulo alegaron que el procedimiento de formación de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo sancionada por la Asamblea Legislativa, *violó*: A) lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución del Estado Carabobo, y B) los artículos 122 y 124 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo.

A) El aludido artículo 44 de la Constitución del Estado Carabobo, dispone que: todo Proyecto de Ley recibirá tres (3) discusiones, con sujeción a las disposiciones establecidas en el Reglamento Interior y de Debates. Sin embargo, cuando las dos terceras (2/3) partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, declaren de urgencia el proyecto, éste podrá ser sancionado en dos (2) discusiones solamente, las cuales deberán efectuarse con intervalo de un (1) día por lo menos.

Así, señalaron que, de conformidad con la Constitución Estadal, todo proyecto de ley debe recibir tres (3) discusiones, las cuales se regirán por lo dispuesto en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa, del cual trajeron a colación parte de su artículo 118: recibido el Proyecto por la Comisión, su Presidente designará un Ponente encargado de presentar un Proyecto de Informe, en el plazo que se le fije, en el que exponga la conveniencia de aceptar, diferir o rechazar el Proyecto, y proponga las modificaciones, adiciones o supresiones que considere convenientes. Sentado lo anterior, notaron los accionantes que, en fecha 20 de julio de 1998, la Comisión Permanente de Legislación presentó a la Cámara Legislativa un documento suscrito por el Vicepresidente y dos (2) miembros de la Comisión: documento que *pretendió* hacer las veces del informe al que se refiere el citado artículo 118 del Reglamento, pero que carecía por completo de los requisitos *formales* y *de fondo* dispuestos en el artículo citado.

B) Continuaron señalando que, además de no haber elaborado el Proyecto de Informe, la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo tampoco cumplió con los plazos que –según se ha establecido– deben transcurrir entre una discusión y otra, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 122 y 124 del Reglamento Interior y de Debates.

Señalaron que las *irregularidades* ocurridas dentro del *proceso* de formación de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, se *evidenciaron* de los hechos que la Sala Constitucional (SC) reprodujo:

a) En fecha 20 de julio de 1998, la Comisión Permanente de Legislación remitió a la Cámara Legislativa del Estado Carabobo el Proyecto de Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, con el objeto de que se le otorgue la primera discusión al Proyecto de Ley en la Cámara Legislativa, el día martes 21 de Julio del presente año.

b) En fecha 21 de julio de 1998, en Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa del Estado, se llevó a cabo la primera discusión del Proyecto de Ley, siendo que la segunda discusión tuvo lugar el 23 de julio, y fue sometida a tercera discusión y sancionada en Sesión Extraordinaria de fecha 24 de julio, con lo cual resulta obvio que no fueron respetados los lapsos establecidos en los artículos 122 y 124 del Reglamento Interior y de Debates, lo que vicia el procedimiento de formación de dicha Ley de nulidad por inconstitucionalidad.

Finalmente, señalaron que, aún en el supuesto que por decisión de las dos terceras (2/3) partes de los miembros de la Asamblea Legislativa se hubiere declarado la urgencia del Proyecto, conforme lo prevén la Constitución del Estado Carabobo y el Reglamento Interior y de Debates, lo cual –afirman– no ocurrió en el presente caso, la Ley habría podido ser sancionada en dos (2) discusiones solamente, pero aún en ese caso, las mismas deberían efectuarse con intervalo de un (1) día por lo menos.

Después de presentar sus alegatos *de hecho* y *de Derecho* sobre los *vicios* de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, los accionantes solicitaron a la extinta Corte Suprema de Justicia (CSJ) que: en virtud de las consideraciones expuestas, y con fundamento en el ordinal 4 del artículo 215

de la Constitución de la República y el artículo 49 de la Constitución del Estado Carabobo, declarase la *inconstitucionalidad* de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo, por ser *contraria* a la Constitución de la República de Venezuela (CRV), a las *leyes nacionales* de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y a la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y a la Constitución del Estado Carabobo, al *no cumplir* con el *procedimiento de formación de la ley* previsto en esa Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates del Estado Carabobo.

Así mismo, solicitaron que se hiciera el pronunciamiento dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la fecha de presentación del Recurso, conforme a lo dispuesto en el penúltimo apartado del artículo 49 de la Constitución del Estado Carabobo. Adicionalmente, para el caso en que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no haya *proveído* la *declaratoria de inconstitucionalidad* de la Ley en el término indicado, solicitaron, con fundamento en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil (CPC), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ), se decretara la *medida cautelar innominada de suspensión* del *procedimiento* de formación de la Ley, mientras la Corte decide sobre su *inconstitucionalidad*: ordenándole expresamente a la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo abstenerse de cumplir cualquier acto tendiente a promulgar la Ley impugnada, impidiendo a ese órgano el ejercicio que le confiere el artículo 51 de la Constitución, solicitud que formularon a los fines de impedir la entrada en vigencia de una *ley viciada de inconstitucionalidad*.

En efecto, por la *objeción de inconstitucionalidad* de la Ley sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo: es con posterioridad al fallo cuando puede efectuarse la promulgación de una ley *impugnada*, tal y como lo señaló la Corte en su Sentencia de la Sala Político Administrativa (SPA), de fecha 12 de

mayo de 1965 (caso: *inconstitucionalidad de la Ley que crea el Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunales del Estado Táchira*), pues, con la solicitud de pronunciamiento de la Corte Suprema se pretende *evitar*: poner en vigencia un estatuto legal que puede estar *viciado de inconstitucionalidad*.

Los accionantes fundamentaron su solicitud en el hecho que la *entrada en vigencia* de la Ley sancionada por la Asamblea Legislativa constituye una *lesión al orden y supremacía constitucional* del Estado, por lo que, verificados los extremos de ley para el decreto de las *medidas cautelares*, esto es, el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*, la *pretensión cautelar* solicitada debe ser declarada procedente. El *fumus boni iuris* o “presunción de buen Derecho”, aparece evidentemente de la sola *confrontación* de los dispuesto en el artículo 44 de la Constitución del Estado y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa, con el contenido de las actas de la Asamblea Legislativa que acompañaron en su escrito, donde constan las fechas y número de discusiones a las que fue sometida el proyecto de Ley.

En cuanto al “perjuicio irreparable” que podría acarrear la no suspensión del procedimiento, advirtieron que: conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución del Estado Carabobo, cuando el Gobernador no promulgue la Ley sancionada, procederán a su promulgación, con lo cual podría entrar en vigencia una normativa *contraria* a las disposiciones constitucionales. Así mismo, solicitaron que, en el caso que la Ley sea promulgada por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, se suspendan los efectos de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del Estado Carabobo.

B. Interpretación de la Sala Constitucional sobre el Federalismo.

De la Sentencia N° 118 de la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) del 06 de febrero de 2001, de su **punto previo** a la **decisión**, se desprende la *interpretación* de la Sala sobre el *Federalismo*: cuando habla sobre el *esquema federal venezolano*, el cual –según la Sala– se divide *político territorialmente* de *forma vertical* en: República, estados y municipios. Señala la Sala Constitucional (SC) que, cada uno de estos *entes*, tiene una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial; sin embargo, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de las *personas político territoriales*, de lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible. Ahora bien, según dispone la Constitución del 99, las competencias de cada uno de estos *entes político territoriales* están *igualmente repartidas horizontalmente*, atendiendo al *principio de separación de poderes* que ha formado la *arquitectura organizativa* del Estado venezolano de muchos años. En ese sentido, el artículo 136 CRBV establece la *distribución vertical* del Poder Público y la división (*horizontal*) de poderes a *Nivel Nacional* en los siguientes términos: El Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán entre sí* en la realización de los fines del Estado.

De lo anterior, se observa que el Constituyente *únicamente* estableció dentro de la Constitución del 99 la *división horizontal* de los Poderes Públicos a *Nivel Nacional*. Mientras que, en lo que respecta a los estados, de la lectura de la Constitución del 99, se evidencia que la *organización* de los *poderes públicos* a *nivel estadal* se *divide horizontalmente* en: 1) un Poder Ejecutivo que es ejercido por los gobernadores de los estados (Artículo 160), y 2) un Poder Legislativo a cargo de los consejos legislativos estadales (Artículo 162); sin embargo, la Constitución *no prevé* un Poder Judicial a *nivel estadal*, pues, la *función*

jurisdiccional fue reservada al Poder Nacional, estableciéndose una *cláusula descentralizadora* en el artículo 269 *eiusdem*, conforme a la cual: la ley regulará la organización de *circuitos judiciales*, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial, pero, hasta tanto no sea dictada dicha Ley por la Asamblea Nacional (AN), *el Poder Judicial sigue estando a cargo del Poder Nacional*.

En ese sentido, tanto en el *régimen constitucional vigente* como durante la vigencia de la Constitución de 1961, la *función jurisdiccional* ha estado reservada al Poder Nacional, y, por esa razón, cuando la Asamblea Legislativa de algún Estado venezolano establece *procedimientos judiciales* en su *Constitución estatal*, constituye una *usurpación* de funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional, a quien *corresponde legislar* sobre las materias del Poder Nacional: como lo son los “procedimientos judiciales”, conforme al numeral 32 del artículo 156 CRBV.

En resumen, y palabras menos, para la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) el *Federalismo* en Venezuela es, en esta Sentencia: un *esquema federal* dividido *políticamente territorialmente* de *forma vertical* en: República, estados y municipios, donde, cada uno de estos *entes*, tiene una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial; en el cual, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de las *personas político territoriales*: por lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible. En ese sentido, según dispone la Constitución del 99: las competencias de cada uno de estos *entes político territoriales* están *igualmente repartidas horizontalmente*, atendiendo al *principio de separación de poderes*. Así, el artículo 136 CRBV establece la *distribución vertical* del Poder Público y la división (*horizontal*) de poderes a *Nivel Nacional*: el Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público

Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán entre sí* en la realización de los fines del Estado.

O sea, el Constituyente *únicamente* estableció dentro de la Constitución del 99 la *división horizontal* de los Poderes Públicos a *Nivel Nacional*. Mientras que, en lo que respecta a los estados, se evidencia que la *organización* de los *poderes públicos a nivel estatal* se *divide horizontalmente* en: 1) un Poder Ejecutivo que es ejercido por los gobernadores de los estados, y 2) un Poder Legislativo a cargo de los consejos legislativos estatales. Sin embargo, la Constitución del 99 *no prevé* un Poder Judicial a *nivel estatal*, pues, la *función jurisdiccional* fue *reservada exclusivamente* al Poder Nacional, estableciendo con ello una *cláusula descentralizadora* en el artículo 269 *eiusdem*, conforme al cual: la ley regulará la organización de *circuitos judiciales*, así como la *creación y competencias* de *tribunales y cortes regionales* a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial; pero, hasta tanto no sea dictada dicha Ley por la Asamblea Nacional (AN), *el Poder Judicial sigue estando a cargo del Poder Nacional*. Es decir, el Poder Nacional (o sea *Federal*) debe *descentralizar* el Poder Judicial hacia los demás estados y municipios del país, y no *respetar* la creación de *tribunales estatales* propios de los estados, a través de sus *constituciones estatales*: lo que representa una *clara evidencia* de la *mala interpretación* y el *no entendimiento* del *Federalismo* en Venezuela.

En ese sentido, tanto en la Constitución de 1961 como en la Constitución actual de 1999, la *función jurisdiccional* ha estado *exclusivamente reservada* al Poder Nacional, y, por esa razón, cuando la Asamblea Legislativa de algún Estado venezolano establece *procedimientos judiciales* en su *Constitución estatal*, constituye —en el *razonamiento* de la Sala Constitucional (SC) del Tribunal

Supremo de Justicia (TSJ)– una *usurpación de funciones* atribuidas al Poder Legislativo Nacional, a quien *corresponde legislar* sobre las materias del Poder Nacional: como los “procedimientos judiciales”, conforme al numeral 32 del artículo 156 CRBV.

2. La Sentencia N° 2.495 del 19 de diciembre de 2006 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y su interpretación del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela

A. Controversia planteada.

En el año 2002, los mandatarios judiciales del Estado Carabobo interpusieron un *Recurso de Nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad* del “Decreto 1.436 con Fuerza de Ley General de Puertos” dictado por el expresidente de la República Hugo Chávez, en el año 2001.

Es el caso que, el ordinal 10 del artículo 164 CRBV, asigna a los estados un conjunto de *competencias exclusivas*, incluyendo la conservación, administración y aprovechamiento de puertos de uso comercial, *en coordinación* con el Ejecutivo Nacional. En ese sentido, la *norma constitucional* descarta, rechaza y niega la actuación del Poder Nacional en esas materias; por lo tanto, la autorización dada al expresidente de la República para dictar normas con rango y fuerza de ley en materia de legislación marítima, no versaba sobre conservación, administración o aprovechamiento de los puertos de uso comercial. En consecuencia, según los mandatarios del Estado Carabobo, dicho Decreto-Ley violó la disposición contenida en el ordinal 10 del artículo 164 CRBV, según la cual solamente les incumbe a los estados conservar y administrar los puertos de uso comercial.

Por otro lado, acorde a los mandatarios del Estado Carabobo, el Decreto-Ley también violó el ordinal 2 del artículo 167 CRBV, cuyo texto establece que es

a los estados a quien corresponde crear, recaudar y administrar las tasas que deben ser saldadas por los servicios públicos de conservación y administración de los puertos de uso comercial; y que, por ello, resulta inadmisibles que quien carece de *competencia* para crear tasas, pretenda *consagrar* rebajas: el poder para otorgar *exenciones* y *rebajas impositivas* sólo puede ser ejercido por los sujetos a los cuales la Constitución y las leyes *expresamente* facultan para crear la *obligación tributaria* que, en este caso, son los estados.

Así mismo, nuevamente según los mandatarios del Estado Carabobo, el Decreto-Ley violó lo dispuesto en el ordinal 5 del artículo 167 CRBV, por *irrespetar* el “principio de equidad interterritorial”, pues, al habersele disminuido la *potestad tributaria* a los estados, debió habersele asignado nuevos *poderes impositivos* a ellos. En ese sentido, al no haberse previsto una *asignación* que *compensara la pérdida* de los estados, habría dejado de aplicarse el artículo 167 CRBV.

Igualmente, en el literal “c”, del ordinal 3 del artículo 1 de la “Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan” del año 2001, no se autorizó al Presidente de la República a *imponer limitaciones* a la *potestad tributaria* de los estados, ya que entre los asuntos sobre los cuales debía legislarse, no fue contemplada la materia financiera.

B. Interpretación de la Sala Constitucional sobre el Federalismo.

De la Sentencia N° 2.495 de la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) del 19 de diciembre de 2006, puede observarse, punto por punto, la interpretación de la Sala sobre el *Federalismo* en esta Sentencia. Así, en la **segunda parte** de la Sentencia, la Sala indicó que: el *régimen constitucional*

de Venezuela de *distribución territorial de competencias* no se hace conforme al *modelo de separación absoluta de competencias*, ya que en el artículo 4 CRBV se establece que el Estado venezolano es un Estado “federal descentralizado”, en los términos consagrados en la Constitución, y que se rige por los principios de *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*.

En ese orden de ideas, la Sala señaló que: afirmar que la *distribución territorial de competencias* es *compleja*, no supone que la fórmula de un Estado “federal descentralizado” sea *clara* en sus propios términos, y que no deja margen de *duda* respecto a su *sentido propio*. Por el contrario, la Sala indica que ya resultaba difícil *delimitar* el significado de la frase acuñada en el artículo 2 de la Constitución de la República de Venezuela (CRV) de 1961, según el cual: la República de Venezuela era un estado *federal* en los términos consagrados por la Constitución. En la nueva redacción, tampoco debe esperarse una *mayor inteligencia* de la *expresión*, por el hecho de hacersele acompañar por otro *adjetivo*: un Estado, aparte de “federal”, *descentralizado*. En ese sentido, el Constituyente venezolano se alejó *decididamente* del *modelo* denominado *federalismo dual* (*dual federalism*) y, en cambio, asumió el denominado *federalismo cooperativo*.

Por esa razón, la Sala Constitucional (SC) citó a López Guerra y otros, para explicar el *Federalismo*, indicando que: en los orígenes de los Estados modernos, sobre todo en el caso del *federalismo americano*, se partió de que las esferas del poder central y de los poderes territoriales fueran totalmente *independientes y separadas* unas de otras, a modo de *compartimentos estancos*, de manera que los diversos poderes puedan ejercer sus potestades *sin interferencia* alguna de otras instancias territoriales. Sin embargo, en opinión de la Sala, este *federalismo dual*: posible –según la Sala– en épocas de organización económica y social *relativamente simple*, *no ha podido mantenerse* teórica y prácticamente, y que, por

ello, son necesarias la *integración y coordinación* entre las *normativas estatal y autonómica*.

La Sala también citó a Eliseo Aja, quien da una explicación *semejante* a López Guerra y otros: la *economía de mercado* existente en el siglo XIX y la *escasa intervención* de los poderes públicos en la sociedad, permitían que la Federación y los estados miembros actuaran de manera separada, sin apenas contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus *competencias*. Por ejemplo: la Federación sobre la *moneda y el comercio internacional*, y los Estados sobre la *agricultura y el comercio interno* de cada uno. Éste, era el *federalismo dual*: donde cada instancia de poder –la Federación y cada uno de los Estados–, decidía por sí mismo sobre sus propios asuntos, y gobernaba de manera separada. En cambio, tras la Segunda Guerra Mundial –continúa Eliseo Aja– las constituciones y la legislatura de los países europeos reconocieron ampliamente los *derechos sociales* de los ciudadanos: la educación, la sanidad, la asistencia social; y ello, *multiplicó* las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la Federación como de los Estados, y les obligó a *colaborar* intensamente en muchos campos. El resultado de estos cambios se conoce en todos los países de *cultura alemana* como *kooperative föderalismus* (federalismo cooperativo) y en los de *cultura anglosajona* como *intergovernmental relations* (relaciones intergubernamentales).

En ese sentido, la Sala explica que son *dos* (2) las *ideas fundamentales* que contienen los textos citados: 1) la *primera*: advierte que el *Estado federal* debe ser concebido como una figura que ha *evolucionado* de un *federalismo dual*, en el cual a los *entes político-territoriales* que lo integraban les correspondía, *en exclusiva*, unas *competencias* respecto de las cuales el *Nivel Federal* no tenía *injerencia alguna*; 2) la *segunda*: indica que el *moderno Estado federal* es, a diferencia del *pasado*, una *forma política* en la cual privan los principios de *cooperación, solidaridad y concurrencia* entre las *unidades* que lo *componen* (tal como lo

proclama la Constitución del 99 en su artículo 4), y este *modelo* es conocido como *federalismo cooperativo*.

Además, indica la Sala que a esta misma *conclusión* arriba Kelsen, en su *Teoría General del Estado*, pero desde un planteamiento teórico mucho más elaborado. Así, Kelsen parte de la dicotomía *centralización-descentralización* como un criterio estructural que permite clasificar a los diferentes tipos de Estado. Según esta tesis, todos los modelos de Estado, incluso los *Federales* y las *Confederaciones*, pueden situarse entre un grado perfecto de *centralización* y otro perfecto de *descentralización*, pero *nunca* en ambos *extremos*. De tal modo que, la *Confederación* y el *Estado Federal*, no se distinguen uno del otro sino por el *grado* de *centralización* o *descentralización*, y que, históricamente, los Estados nunca han sido ni plenamente *centralizados* ni completamente *descentralizados*; siempre ha existido –según Kelsen– una parte de *centralización* y otra de *descentralización* en ellos, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales. Así, de los textos citados, la Sala concluye que la *contradictoria* estructura *federal descentralizada* del Estado venezolano (contenida en el artículo 4 CRBV), no puede *interpretarse* como un Estado *perfecta* o *absolutamente descentralizado* (lo que equivale para la Sala al *federalismo dual*), pero tampoco como uno *perfecta* o *absolutamente centralizado*.

Prosigue la Sala que, tanto la tesis del *federalismo cooperativo* como la *kelseniana* (*centralización-descentralización*), rechazan la versión de un Estado en el que sus miembros tuviesen *competencias exclusivas* y *excluyentes*, y que no se diesen relaciones de ninguna especie. En ese sentido, citando la Sala a Santamaría Pastor, señala que si, en *hipótesis*, cabe pensar en un régimen en el que la Constitución hubiese dividido la totalidad de las materias de gestión pública de forma *neta* y *limpia*, adjudicando bloques compactos a cada uno de los *entes* que serán gestionados por cada uno de los *entes* en estricta *incomunicación* con los

demás (al modo del *federalismo dual*), un sistema tal no sería *sencillo* de plasmar, ni *realista*.

Por ello *insiste* la Sala en que, si la Constitución del 99 ha preferido un modelo *federal cooperativo*, es porque en él *subyace* un *orden de relaciones* entre los diversos *niveles* de ejercicio del Poder Público, que van desde la *neta separación*, hasta otros *niveles* en que las relaciones son de *cooperación* o de *supremacía*. En ese sentido, la Sala señala que, hoy en día, tales relaciones de *cooperación* o de *supremacía* caracterizan a los *Estados contemporáneos*, y que así lo reconoció también Carl Schmitt en su *Teoría de la Constitución* de 1928. Para Schmitt –citó la Sala Constitucional (SC)–, *desde el punto de vista del Derecho Internacional* se encuentran los Estados independientes, unos frente a otros, como formaciones cerradas hacia afuera, impenetrables, o (según la *expresión americana*) algo *trivial estancados*, pero dentro de una Federación no puede haber esa *cerrada impermeabilidad*. Al respecto, la Sala conviene en que esa “cerrada impermeabilidad” a que se refería Schmitt, a la luz de la Constitución del 99, no es ni *posible*, ni *realista*, como acotaría Santamaría Pastor, ya que en el *modelo venezolano de federación descentralizada* no puede haber, en la *relación* entre la República y los estados, la *impenetrabilidad* e *impermeabilidad* que de la comunidad *interestatal* indicaba el autor alemán. Y ello es así porque, como opinaba Kelsen: si la *descentralización* fuese tan lejos, que *coexisten* varias comunidades jurídicas, varias legislaciones con ámbitos *espaciales autónomos* de vigencia, sin que pudiese decirse que estos territorios formasen parte de una *totalidad*, por faltar una comunidad siquiera reflejada entre ellos, entonces, pareciera que se habría sobrepasado el *límite extremo* hasta el cual era posible la *descentralización*.

Explica la Sala que el Constituyente venezolano, tanto en lo *general* como en lo *particular*, rechazó una *descentralización* que negase la “totalidad” *estatal* a

la que se refirió Kelsen, “totalidad” en que se insertan los diversos *entes político-territoriales* reconocidos en la Constitución del 99, pues, como lo advertiría Schmitt en el mismo sentido que lo hizo Kelsen: un *Estado*, por el hecho de pertenecer a la *Federación*, queda *inordinado* en un *sistema político total*. El Constituyente, tanto en lo *general* como en lo *particular*, se acercó, en cuanto a la *estructura vertical* del Poder Público, a un modelo de *federación descentralizado cooperativo*. En lo *general*, al propugnar como principios definidores del *federalismo descentralizado venezolano*, los de: *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*.

Incluso, en *Estados* aún más *descentralizados* que el *venezolano*, como el *español*, los autores que han abordado este tema reconocen la *función coordinadora* que le corresponde ejercer al *Nivel Nacional* respecto de las denominadas “Comunidades Autónomas” (*similares* a los *estados venezolanos*, según la Sala Constitucional (SC)). Así, la doctrina española advierte que la existencia fáctica de una comunidad de intereses –económicos, sociales, políticos, etc.– que *trasciende* los límites de cada “Comunidad Autónoma” hace necesario dar una *preferencia* a la *garantía de los intereses globales*, y, por tanto, a los *órganos* encargados de dar tal *garantía*. La presencia de *intereses supraautonómicos* viene a *unirse* a la *necesidad* de llevar a cabo una *coordinación e integración* de la *acción* de las diversas “Comunidades Autónomas”. Resulta obvio –citando la Sala a López Guerra– que sean los *poderes centrales estatales* los apropiados para tales tareas de *vigilancia de intereses comunes* y de *coordinación e integración*, entre el *Poder Central* y las “Comunidades Autónomas”.

Respecto al tema de las *relaciones de coordinación* entre el Estado, las provincias y los municipios, Kelsen apunta que, a las *autoridades centrales*, por *regla general*, se les concede un cierto *derecho de inspección* frente al Municipio, incluso por lo que afecta a su *órbita autónoma de competencia*, el cual da la

posibilidad de *casar* los actos del Municipio por actos del Estado: es decir, de que los órganos centrales *suspendan* los actos de los órganos locales. Tampoco es imposible que, por ejemplo, el Estado pueda encargar al Municipio que adopte una determinada resolución o disposición en un asunto de *competencia propia*, si bien el cómo de la misma se sustrae por completo a la influencia de las *autoridades centrales*.

Como resulta *connatural* a la *estructura descentralizada* de la *organización vertical* del Poder Público, el que se den *mecanismos de coordinación* entre los diversos *niveles* que la integran, resulta necesario definir “coordinación”. Así, para Santamaría Pastor –cita la Sala Constitucional (SC)–, supone una posición de *superioridad* o *supremacía* de unos *entes* respecto de los otros, que deriva de la *atribución* al *ente superior* de *auténticos poderes de dirección* del *ente* o *entes* sujetos a la *coordinación*; por lo tanto, la “coordinación” implica un límite efectivo al ejercicio de sus competencias por parte de los *entes coordinados*. Añade la Sala que, el término “coordinación”, ha sido analizado por la *jurisprudencia constitucional española*, y que ha sido definido como: una fórmula de fijación de mecanismos para la integración de un Sistema Nacional de *múltiples subsistemas autonómicos*. Según la Sala, tales mecanismos se harían efectivos mediante la determinación *unilateral* por el Estado, cuando la Constitución prevé técnicas que hacen posible una *homogeneidad mínima*, pese a la existencia de *diversas competencias* sobre una misma materia (sanidad, investigación, economía, hacienda). Así, los *rasgos significativos* del término “coordinación” serían: *integración* (como *objetivo* a lograr), *superioridad* (como *facultad* del *ente coordinante*), *discrecionalidad* (por parte del *ente* sujeto a la *coordinación*) y *homogeneidad* (como otro de los *finés* a ser alcanzados mediante este *mecanismo*).

“Coordinar” –indica la Sala–, supone una *potestad superior* atribuida a los *órganos centrales* de un Estado determinado, que tiene como propósito *integrar* las

tareas que, sobre una misma materia, les han sido encomendadas a diversos *entes*, con el fin que las mismas *confluyan* en un *objetivo común*, que sería la prestación *homogénea* de un servicio o bien público. Por lo anterior, la Sala Constitucional (SC) señaló las *técnicas* mencionadas por Kelsen, en que debe efectuarse la *integración*, que son: la *inspección* y el *orden*. A ellas, debe agregarse: a) la *planificación*; b) la *participación* de los estados y los municipios en procedimientos tramitados y resueltos por la República; y c) las potestades que comprenden la facultad de dictar disposiciones normativas *vinculantes*.

Según la Sala Constitucional (SC), ésta es la naturaleza *federal descentralizada* que caracteriza a la *estructura político-territorial* del Estado venezolano: en la cual se le *atribuye* al *Nivel Nacional* una *potestad de coordinación* del ejercicio del Poder Público con relación a los *niveles estadales y municipales*, tanto en materias de *competencia concurrente* como en aquéllas de *competencia exclusivamente Nacional*, en que de alguna forma *intervienen* los estados y los municipios.

Agrega la Sala Constitucional (SC), en la **tercera parte** de la Sentencia, que, si bien se ha reconocido anteriormente que la *Federación* es un *Nivel* en el *proceso de descentralización* que no llega al *extremo de la absoluta separación* entre los *entes político-territoriales* que integran al Estado del que se trate, tampoco debe olvidarse que la *descentralización* y la *distribución de competencias*, supone – *al mismo tiempo*– la *prohibición* de que, a través de cualquier medio, se *impida* el *ejercicio* de las *potestades* en que consista la *competencia atribuida* al *ente descentralizado*.

Luego, en el **voto salvado** del Magistrado Marcos Tulio Dugarte Padrón dentro de la Sentencia 2.495, se indica que el *Federalismo* es un *principio organizador del Poder* y la *descentralización* es el *proceso que lo sustenta*. En ese

sentido, el Magistrado *disintió* del *criterio de la mayoría* sobre el *Sistema Federal* que el Constituyente escogió: señalando que la Constitución del 99 *rechazó* una *descentralización que negase la totalidad estatal*. Así mismo, indicó que en una *Federación*, la *división de poderes* entre los *gobiernos regionales* y el *Federal* está *esquemática en la Constitución*; y que encuadrar las *instituciones federales* de forma *tan rígida*, *omite* que las *estructuras federales* puedan *adaptarse y adecuarse* al cambio de las circunstancias económicas, políticas y sociales como *principales factores* que exigen cambios en las instituciones y los *procesos del Federalismo*, al que alude el Preámbulo de la Constitución del 99.

Por último, en el **voto concurrente** del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero en la Sentencia N° 2.495, se observa que el Magistrado *discrepa* sobre la *definición* de la *naturaleza del Sistema Federal venezolano*, pues, *estimó* que el Constituyente *no se pronunció expresamente* acerca del *Federalismo Dual* o del *Federalismo Cooperativo*.

En resumen, en esta Sentencia la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) interpreta al *Federalismo* bajo *dos (2) ideas fundamentales*: 1) que el *Estado federal* debe ser concebido como una figura que ha *evolucionado* de un *Federalismo Dual*, en el cual a los *entes político-territoriales* que lo integraban les correspondía, *en exclusiva*, unas *competencias* respecto de las cuales el *Nivel Federal* no tenía *injerencia alguna*; 2) que el *moderno Estado federal* es, a diferencia del *Dual*, una *forma política* en la cual privan los principios de *cooperación, solidaridad y concurrencia* entre las *unidades* que lo *componen*, y este *modelo* es conocido como *Federalismo Cooperativo*. En ese sentido, el artículo 4 CRBV, referido a la *contradictoria* estructura del Estado venezolano como *federal descentralizado*, no puede interpretarse como un Estado *perfecta o absolutamente descentralizado (Federalismo Dual)*, ni tampoco como uno *perfecta o absolutamente centralizado*.

Tanto la tesis del *Federalismo Cooperativo*, como la *kelseniana* (*descentralización-centralización*), rechazan la versión de un Estado en el que sus miembros tuviesen sólo *competencias exclusivas* y *excluyentes*, sin relaciones de ninguna especie. Pues, si la Constitución del 99 hubiese dividido la totalidad de las materias de *gestión pública* de forma *neta* y *limpia*, adjudicando materias a cada uno de los *entes* que serían gestionadas por cada uno de ellos en estricta *incomunicación* con los demás (al modo del *Federalismo Dual*): tal sistema no sería *sencillo* de plasmar, ni *realista*.

Es por ello, que la Constitución del 99 prefirió un modelo *Federal Cooperativo*, en el cual subyace un orden de relaciones entre los diversos *niveles* de ejercicio del Poder Público, que van desde la *neta separación* hasta las relaciones de *cooperación* o *supremacía*; que esa “cerrada impermeabilidad” no es *posible* ni *realista*, ya que en el *modelo venezolano* de *federación descentralizada* no puede haber, en la *relación* entre la República y los estados, la *impenetrabilidad* e *impermeabilidad* de la *comunidad interestatal*, porque si la *descentralización* fuese tan lejos, donde *coexisten* varias comunidades jurídicas, varias legislaciones con ámbitos *espaciales autónomos*, sin que los territorios formasen parte de una *totalidad*, por siquiera reflejar una *comunidad* entre ellos, entonces, se habría sobrepasado el *límite* hasta el cual era posible la *descentralización*.

En ese sentido, el Constituyente venezolano, tanto en lo *general* como en lo *particular*, rechazó una *descentralización* que negase la *totalidad estatal* en la cual se insertan los diversos *entes político-territoriales* reconocidos en la Constitución del 99, pues, un *Estado*, por el hecho de pertenecer a la *Federación*, queda *inordinado* en un *sistema político total*. De esa manera, el Constituyente buscó acercarse, en cuanto a la *estructura vertical* del Poder Público, a un modelo de *federación descentralizado cooperativo*, al propugnar en la Constitución del 99 los

principios definidores del *federalismo descentralizado venezolano*: la *integridad territorial*, la *cooperación*, la *solidaridad*, la *conurrencia* y la *corresponsabilidad*.

Incluso, en *Estados* aún más *descentralizados* que el *venezolano*, como el *español*, reconocen la *función coordinadora* que le corresponde ejercer al *Nivel Nacional* respecto de las denominadas “Comunidades Autónomas” (*similares* a los *estados venezolanos*). Así, la existencia fáctica de una comunidad de intereses que *trasciende* los límites de cada “Comunidad Autónoma”, hace necesario dar una *garantía de intereses globales* a los *órganos* encargados de dar tal *garantía*. La presencia de *intereses supraautonómicos* viene a *unirse* a la *necesidad* de llevar a cabo una *coordinación e integración* de la *acción* de las diversas “Comunidades Autónomas”. Resulta obvio, entonces, que sean los *poderes centrales estatales* los apropiados para tales tareas de *vigilancia de intereses comunes* y de *coordinación e integración*, entre el *Poder Central* y las “Comunidades Autónomas”.

Luego, el **voto salvado** del Magistrado Marcos Tulio Dugarte Padrón indica que el *Federalismo* es un *principio organizador del Poder* y la *descentralización* es el *proceso que lo sustenta*. En ese sentido, el Magistrado señaló que la Constitución del 99 *rechazó* una *descentralización que negase la totalidad estatal*; y que en una *Federación*, la *división de poderes* entre los *gobiernos regionales* y el *Federal* está *esquemática en la Constitución*: que encuadrar las *instituciones federales* de forma *tan rígida*, *omite* que las *estructuras federales* puedan *adaptarse y adecuarse* al cambio de las circunstancias económicas, políticas y sociales como *principales factores* que exigen cambios en las instituciones y los *procesos del Federalismo*, al que alude el Preámbulo de la Constitución del 99.

3. Conclusiones sobre ambas sentencias y su interpretación del Federalismo

En la Sentencia N° 118 del 06 de febrero de 2001, la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) *interpretó* el *Federalismo* en Venezuela, como: un *esquema federal*, dividido *político territorialmente* de *forma vertical* en República, estados y municipios; donde cada uno de estos *entes*, tiene una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial. Sin embargo, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de las *personas político territoriales*, de lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible.

Así, según la Constitución del 99, las competencias de cada uno de estos *entes político territoriales* están *igualmente repartidas horizontalmente*, atendiendo al *principio de separación de poderes*. En ese sentido, la Constitución del 99 establece la *distribución vertical* del Poder Público y la división (*horizontal*) de poderes a *Nivel Nacional* en los siguientes términos: El Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán entre sí* en la realización de los fines del Estado.

De lo anterior, se observa que el Constituyente *únicamente* estableció dentro de la Constitución del 99 la *división horizontal* de los Poderes Públicos a *Nivel Nacional*. Mientras que, en lo que respecta a los estados, la *organización* de los *poderes públicos a nivel estatal* se *divide horizontalmente* en: 1) un Poder Ejecutivo que es ejercido por los gobernadores de los estados, y 2) un Poder Legislativo a cargo de los consejos legislativos estatales; sin embargo, la Constitución *no prevé* un Poder Judicial a *nivel estatal*, pues, la *función jurisdiccional* fue *reservada* al Poder Nacional, estableciéndose una *cláusula descentralizadora*, conforme a la cual: la ley regulará la organización de *circuitos*

judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial; pero, hasta tanto no sea dictada dicha Ley por la Asamblea Nacional (AN), *el Poder Judicial sigue estando a cargo del Poder Nacional*.

Mientras que en la Sentencia 2.495, la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) interpretó al *Federalismo* en Venezuela como: un *Estado federal* que ha *evolucionado* de un *Federalismo Dual* (en el cual a los *entes político-territoriales* que lo integran les corresponde *exclusivamente* unas *competencias*, de las cuales el *Nivel Federal* no tiene *injerencia alguna*), al *Federalismo Cooperativo* (*forma política* en la cual privan los principios de *cooperación, solidaridad y concurrencia* entre las *unidades* que lo componen). En ese sentido, el artículo 4 CRBV, referido a la estructura *federal descentralizada* del Estado venezolano, no puede interpretarse como un Estado *perfecta* o *absolutamente descentralizado* (*Federalismo Dual*), ni tampoco como uno *perfecta* o *absolutamente centralizado*.

Tanto la tesis del *Federalismo Cooperativo*, como la *kelseniana* (*descentralización-centralización*), rechazan la versión de un Estado en el que sus miembros tuviesen *competencias exclusivas y excluyentes*, sin relaciones de ningún tipo. Por lo que, si la Constitución del 99 hubiese dividido la totalidad de las materias de *gestión pública* de forma *neta*, adjudicando materias a cada uno de los *entes* en estricta *incomunicación* con los demás (como el *Federalismo Dual*): tal sistema no sería *realista*. Por ello, el Constituyente prefirió un modelo *Federal Cooperativo*, en el cual existe un orden de relaciones entre los diversos *niveles* de ejercicio del Poder Público, que van desde la *neta separación* hasta las relaciones de *cooperación* o *supremacía*; ya que en el *modelo venezolano de federación descentralizada* no puede haber, en la *relación* entre la República y los estados, la *impenetrabilidad* e *impermeabilidad* de la *comunidad interestatal*, porque si la

descentralización fuese tan lejos, donde *coexisten* varias comunidades jurídicas, varias legislaciones con ámbitos *espaciales autónomos*, sin que los territorios formasen una *totalidad*, entonces, se habría sobrepasado el *límite* de la *descentralización*.

En ese sentido, el Constituyente venezolano también rechazó una *descentralización* que niega la *totalidad estatal* en la cual se insertan los diversos *entes político-territoriales*, pues, un *Estado*, por el hecho de pertenecer a la *Federación*, queda *inordinado* en un *sistema político total*. De esa manera, el Constituyente buscó acercarse, en cuanto a la *estructura vertical* del Poder Público, a un modelo de *federación descentralizado cooperativo*, al propugnar los principios definidores del *federalismo descentralizado venezolano: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*.

No obstante lo anterior, el Magistrado Marcos Tulio Dugarte Padrón sostiene que el *Federalismo* es un *principio organizador del Poder* y la *descentralización* es el *proceso que lo sustenta*; y que en una *Federación*, la *división de poderes* entre los *gobiernos regionales* y el *Federal* está *esquemática en la Constitución*: que encuadrar las *instituciones federales* de forma *tan rígida*, *omite* que las *estructuras federales* puedan *adaptarse y adecuarse* al cambio de las circunstancias económicas, políticas y sociales como *principales factores* que exigen cambios en las instituciones y los *procesos del Federalismo*.

De ambas sentencias puede inferirse que, para la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), el *Federalismo* es un *principio organizador del Poder* y la *descentralización* es el *proceso que lo sustenta*. Ello, equivale a: un *esquema federal*, dividido *político territorialmente* de forma *vertical* en República, estados y municipios; donde cada uno de los *entes territoriales*, tienen una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial. Sin

embargo, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de los *entes político territoriales*, de lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible. Las competencias de cada uno de los *entes político territoriales* están *igualmente repartidas* de forma *horizontal*, atendiendo al *principio de separación de poderes*: bajo una *distribución vertical* del Poder Público y una *división horizontal* de poderes a *Nivel Nacional*. Es decir, el Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional; mientras que el Poder Público Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán entre sí* para la realización de los fines del Estado.

Lamentablemente, el Constituyente sólo estableció dentro de la Constitución del 99 la *división horizontal* de los Poderes Públicos a *Nivel Nacional*; mientras que la *organización* de los *poderes públicos a nivel estatal* se *dividió horizontalmente* en: un Poder Ejecutivo ejercido por los gobernadores de los estados y un Poder Legislativo a cargo de los consejos legislativos estatales, pues, la Constitución *no prevé* un Poder Judicial a *nivel estatal*, ya que la *función jurisdiccional* fue *reservada* únicamente al Poder Nacional, estableciendo con ello una *cláusula descentralizadora*, conforme a la cual: la ley regulará la organización de *circuitos judiciales*, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales, a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial; y que, hasta tanto no sea dictada dicha ley por la Asamblea Nacional (AN), *el Poder Judicial sigue estando a cargo del Poder Nacional*.

Aparte, el *Federalismo* en Venezuela debe ser visto como: un *Estado federal* que ha *evolucionado* de un *Federalismo Dual* a un *Federalismo Cooperativo*, y que la estructura *federal descentralizada* del Estado venezolano, no puede interpretarse como un Estado *perfecta* o *absolutamente descentralizado*, pero

tampoco como uno *perfecta* o *absolutamente centralizado*. Que el *Federalismo Cooperativo*, rechaza la versión de un Estado en el que sus miembros tienen *competencias exclusivas* y *excluyentes*, sin relaciones de ningún tipo; y que, si la Constitución del 99 hubiese dividido las materias de *gestión pública* de forma *neta*, adjudicando materias a cada uno de los *entes territoriales* en estricta *incomunicación* con los demás: tal sistema no sería *realista*. Por ello, el Constituyente prefirió un modelo *Federal Cooperativo*, en el cual existe un orden de relaciones entre los diversos *niveles* de ejercicio del Poder Público, que van desde la *neta separación* de *competencias* hasta las *relaciones* de *cooperación* o *supremacía*; y que, en el *modelo venezolano* de *federación descentralizada*, no puede existir, entre la República y los estados, la *impenetrabilidad* e *impermeabilidad* de la *comunidad interestatal*.

En ese sentido el Constituyente venezolano, también rechazó una *descentralización* que niega la *totalidad estatal* en la cual se insertan los diversos *entes político-territoriales*, pues, un *Estado*, por el hecho de pertenecer a la *Federación*, queda *inordinado* en un *sistema político total*. De esa manera, el Constituyente buscó acercarse a un modelo de *federación descentralizado cooperativo*, a través de los principios de: *integridad territorial*, *cooperación*, *solidaridad*, *conurrencia* y *corresponsabilidad*.

En resumen, de todo lo anterior pareciera que el Poder Judicial venezolano también concibe al *Federalismo* únicamente como un *modelo de Estado*, donde el Poder Público –*general, supremo, etéreo e intangible*– se *distribuye verticalmente* en: Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal; y que, a su vez, el Poder Nacional *se divide horizontalmente* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. En ese sentido, el Poder Público es *distribuido* de *forma vertical* entre los *entes territoriales*: República, estados y municipios; donde cada uno de ellos tienen una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado

ámbito territorial. Mientras que el Poder Público Nacional se *divide* de *forma horizontal* en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral; y cada una de esas *ramas* del Poder Público Nacional tienen sus *funciones propias*, pero deben *colaborar* entre sí para, juntos, alcanzar los *finés del Estado*.

Sin embargo, lo anterior, también demuestra que el Poder Judicial venezolano no entiende al *Federalismo* como un *sistema de gobierno*, por el cual surge un *modelo de Estado*, en donde varios entes territoriales se reúnen en una *Federación* o *Unión*, para reconocer juntos, a través de una Constitución, a un Gobierno Central llamado *Federal*, y que ese *Gobierno Federal* ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pareciera, entonces, que el Poder Judicial venezolano concibe al *Federalismo* únicamente como un *modelo de Estado*, en el cual existe un Poder Público *general, supremo, etéreo e intangible* que debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás entes territoriales: República, estados y municipios. Es decir, la *pirámide de Poder invertida*: mientras son los estados quienes deben reunirse para crear, a través de una Constitución, a un *Gobierno Federal*, al cual se le conceden unos poderes; en Venezuela, el Poder Público –*general, supremo, etéreo e intangible*– debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás estados y municipios del país: lo que representa –de nuevo– una *clara evidencia* de la *errada interpretación* y el *mal entendimiento* del *Federalismo* en Venezuela. Por todo lo demás, la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) acoge un *criterio* sobre el *Federalismo* totalmente adherido a la Constitución del 99; sin embargo, lo anterior también demuestra que el problema no radica en lo que la Sala *interpreta* por *Federalismo*, sino en lo que el Constituyente ha introducido en la Constitución como *Federalismo*.

Conclusiones y recomendaciones

El presente Trabajo de Grado de Maestría (TGM) fue realizado para analizar el Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela y su desarrollo en el país. Para ello, se plantearon los siguientes objetivos específicos: 1) definir el Federalismo; 2) contrastar las distintas posiciones doctrinarias que tratan el Federalismo; 3) comparar el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América y 4) revisar la interpretación jurisprudencial del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela.

En ese sentido: 1) definiendo al Federalismo, puede entenderse su significado como institución de la Ciencia Política y el Derecho Público, ya como un modelo de Estado, ya como un sistema de gobierno; se observan las distintas formas de Estado existentes, al Federalismo como una de ellas, y al Federalismo dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999.

2) Contrastando las distintas posiciones doctrinarias que tratan al Federalismo, puede compararse el significado del Federalismo para los distintos autores que han tratado el tema y profundizar aún más su significado, y así comprender el significado *técnico* del Federalismo. De esa manera, pasó a revisarse el significado del Federalismo tanto para la doctrina venezolana como para el Derecho Comparado.

3) Comparando el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela con relación al Federalismo de los Estados Unidos de América, pueden observarse las semejanzas y diferencias existentes entre un Federalismo y el otro; y así poder observar las fallas que comete Venezuela en el desarrollo del Federalismo.

4) Revisando la interpretación jurisprudencial del Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela puede observarse lo que entiende la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) por Federalismo como tal, y su aplicación en Venezuela.

El Federalismo para Venezuela, se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana (CRBV) de 1999, cuando sostiene que Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en dicha Constitución.

De esa manera, a través de **conclusiones particulares y específicas**, este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) demostrará la **conclusión general** de ¿cómo es el Federalismo en la República Bolivariana de Venezuela?. Para ello, las **conclusiones parciales** de cada capítulo serán interrelacionadas con la **conclusión general**.

Así las cosas, en el Capítulo I, pudo determinarse que el *Federalismo* funciona como mecanismo político de distribución del poder entre un *Gobierno Federal* (Gobierno Central) y los *gobiernos estatales* (entes territoriales), los cuales conforman la composición política y territorial de la *Unión* (Federación). En ese sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, en lugar de organizar lo que se conoce como *Gobierno Federal*, equipara al *Federalismo* con *Descentralización*, cuando declara dentro de su artículo 4: la República Bolivariana de Venezuela es un **Estado federal descentralizado**, en los términos consagrados dentro del Texto Constitucional. Por ello, pasó a señalarse las diferencias existentes entre el *Federalismo* y la *Descentralización*; indicando que el *Federalismo* es: 1) un sistema de gobierno y no una técnica o principio de organización administrativa, a través del cual, se divide *constitucionalmente* el poder entre los *gobiernos estatales* y el *Gobierno Federal*; 2) los órganos que

componen el *Gobierno Federal* obtienen sus competencias a través de la Constitución; 3) los estados que componen la *Unión* (Federación) son competentes en las materias que no son reservadas al *Gobierno Federal* dentro de la Constitución. En cambio, la *Descentralización* es: 1) una técnica o principio de organización administrativa; que 2) deriva de una ley, y las localidades no tienen poder para introducir modificaciones dentro de ella; 3) dichas localidades solamente cuentan con una competencia funcional para decidir con un cierto grado de libertad, sobre ciertas materias; y 4) la actuación de las unidades territoriales permanece siempre bajo el control del Estado, que verifica –estrictamente– la legalidad de su acción.

No conforme con ello, el artículo 4 CRBV también establece que, ese **Estado federal descentralizado**, se rige por el *principio de cooperación*; tratando de hacer alusión, nada más y nada menos que, al *Federalismo Cooperativo*: el cual es explicado por Grodzins como una *relación flexible* entre el Gobierno Federal (Central) y los gobiernos estatales, en la cual ambos trabajan juntos en la elaboración de programas para solucionar una variedad de problemas. Dicho *Federalismo Cooperativo* presupone la *coparticipación* de gobiernos y funciones entre las distintas entidades federales y estatales, por lo cual se excluye toda *rigidez*: admite y fomenta diversas formas de *cooperación* que, por su *carácter práctico*, se colocan al margen de la “supremacía federal” y la “soberanía de los estados”. Se presenta como un *diálogo cooperativo*, y esa *cooperación* no se circunscribe a la elaboración de leyes sino que abarca también la dirección de programas y la planificación de actividades en conjunto.

Seguidamente, en el Capítulo II, pudo observarse que la doctrina venezolana es cónsona al sostener que el *Federalismo* es un *modelo o forma de Estado*, en el cual distintos estados se unen para crear un Gobierno Central a través de una Constitución, donde le ceden una serie de competencias, y cada uno conserva su

autonomía. Mientras que el Derecho Comparado coincide en ver al *Federalismo* como un *sistema de gobierno*, por medio del cual surge un *modelo de Estado*, en el cual distintos estados se unen para crear, a través de una Constitución, un Gobierno Central al cual le ceden unas competencias, al mismo tiempo que cada estado conserva su *soberanía*. Para corroborar todo lo anterior, también pudo observarse lo sostenido por Daniel J. Elazar en 1991 y por Juan Germán Roscio en 1817: que el Federalismo, efectivamente, tiene sus raíces en la Biblia, para celebrar una *liga*, un *pacto*, un *tratado*, una *alianza*, o –técnicamente– un *covenant*, y todo lo que ello implica: crear un gobierno central, que surja un modelo de Estado, que convivan en armonía y respeto distintos gobiernos dentro de un mismo territorio, etc.

De esa manera, pudo determinarse que existe una *diferencia* entre la forma en que la doctrina venezolana percibe al Federalismo, y la forma en que el Derecho Comparado concibe al Federalismo; pues, mientras para los venezolanos el Federalismo es una *forma o modelo de Estado*, para el Derecho Comparado es un *sistema de gobierno*, por el cual surge un *modelo de Estado*. Pareciera, entonces, que la diferencia estriba en ver qué entienden cada uno –doctrina venezolana y Derecho Comparado– por Estado, Gobierno, Autonomía y Soberanía. Así mismo, luego de revisar todas las definiciones del concepto de *Federalismo*, en distintas épocas de la Historia Universal y distintos países, pudo esbozarse un concepto del *Federalismo* como: institución de la Ciencia Política y Jurídica, concebida como un *sistema de gobierno*, por el cual surge una *forma o modelo de Estado* que reúne, en un solo cuerpo y bajo mutuo acuerdo, a varios estados miembros en una Unión perpetua, destinada a satisfacer necesidades que cada uno tengan en común.

Posteriormente, en el Capítulo III, pudo determinarse las semejanzas y diferencias existentes entre el Federalismo de los Estados Unidos de América y el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela. De esa manera, pudo observarse que realmente son pocas las semejanzas existentes entre un

Federalismo y el otro, y que dichas semejanzas son más de forma que de fondo; de igual forma pudo notarse que esas semejanzas ocurren desde la perspectiva venezolana, no así la americana. En ese sentido, las semejanzas entre el Federalismo de los Estados Unidos de América y el Federalismo de la República Bolivariana de Venezuela, pueden ser las siguientes: 1) existe en ambos países una Constitución Federal y escrita; 2) indistintamente de su cumplimiento o no, se encuentra establecido un Estado Derecho, Imperio de la Ley o Regla del Derecho en ambos países; 3) hay una división o separación de poderes; 4) existe un sistema republicano, democrático, federal y presidencial, sin embargo cada uno con sus particularidades y atenuantes; 5) se consagran unos derechos fundamentales dentro de la Constitución Federal; y por último 6) se encuentra la rigidez dentro de la Constitución Federal en ambos países: no obstante, a pesar de la rigidez que establece Venezuela en su Constitución como proceso para reformar o enmendar la misma, no debe olvidarse que Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos– no ha cumplido a cabalidad tal rigidez, pues, mientras los Estados Unidos ha conservado su Constitución de 1787 con veintisiete (27) enmiendas al texto original, Venezuela en cambio ha sancionado veinticinco (25) constituciones a lo largo de su historia republicana sin respetar el texto original de su primera Constitución de 1811.

Por otro lado, pudieron notarse las profundas y marcadas diferencias entre un Federalismo y el otro. En efecto, dichas diferencias son las siguientes: mientras para los Estados Unidos de América la Constitución equivale a un *Covenant* (Pacto o *Pactum Fæderatis*), por el cual se instauro un *sistema de gobierno federal* y se reúnen a varios estados en una *Unión* (Federación), para así juntos crear un “Gobierno Central” llamado *Gobierno Federal* y concederle tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y así dividirlo en *rama legislativa del gobierno federal*, *rama ejecutiva del gobierno federal* y *rama judicial del gobierno federal*, y por ello la Constitución se torna en *Ley Suprema* en todo el territorio de la Unión;

para la República Bolivariana de Venezuela la Constitución equivale a una *Norma Suprema* por la cual surge un *modelo o forma de Estado federal descentralizado y cooperativo*, que reúne a todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público.

En ese sentido, lo que se conoce en los Estados Unidos de América como *Gobierno Federal*, es lo que se interpreta en la República Bolivariana de Venezuela como *Poder Público Nacional o Federal*. En ese sentido, la palabra “Gobierno” equivale para los americanos a un *Gobierno Central* que ejerce tres (3) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; o sea, un solo *Gobierno Central* –llamado *Federal*– que se *ramifica* en tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mientras que para los venezolanos, la palabra “Gobierno” se reduce y se circunscribe *única y exclusivamente* al *Poder Ejecutivo Nacional*: esto es, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo y ministros, y los demás funcionarios que señale la Constitución y las leyes.

Es decir, la palabra “Gobierno” en el *sentido amplio* del Derecho Americano es un único *Gobierno Federal o Central* dividido en tres (3) ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y no un “Gobierno” en el *sentido restringido* del Derecho Venezolano, circunscrito únicamente al Poder Ejecutivo encabezado en sus distintos niveles: Presidente de la República, gobernadores y alcaldes. En ese sentido, *técnicamente* hablando, no existe ningún “Poder Federal” sino un único *Gobierno Federal o Central*, que ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por ello, ese único *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas: Rama Legislativa del Gobierno Federal, Rama Ejecutiva del Gobierno Federal y Rama Judicial del Gobierno Federal. Sin embargo, Venezuela circunscribe *Gobierno*, al solo Poder Ejecutivo: como si se tratase de un *Sistema Parlamentario* con un *Ejecutivo Bicéfalo*, y no de un *Sistema Presidencialista* con un *Ejecutivo Monista*.

De esa manera, se demuestra que para los Estados Unidos de América el *Gobierno Federal* ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por esa razón, ese *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas: *Rama Legislativa del Gobierno Federal*, *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y *Rama Judicial del Gobierno Federal*; mientras que para la República Bolivariana de Venezuela existe un *Poder Público* general, amplio, supremo, etéreo e intangible que se distribuye entre la República, los estados y los municipios: así, el *Poder Público* concedido a la República es ejercido por el *Poder Público Nacional* o *Federal*, el cual se divide en cinco (5) poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, y además este *Poder Público Nacional* debe *descentralizar* el poder hacia los estados y municipios del país: algo totalmente contrario a la *teoría del Federalismo*.

En ese orden de ideas, pasó a analizarse la composición de cada uno de los poderes establecidos dentro de la Constitución de cada país. Así, el Poder Legislativo de cada país es radicalmente distinto: mientras los Estados Unidos de América tiene un *Congreso*, la República Bolivariana de Venezuela tiene una *Asamblea*. En ese sentido, el *Congreso de los Estados Unidos* es *bicameral*: es decir, cuenta con dos (2) cámaras, una *baja* de *representantes* y otra *alta* de *senadores*. En cambio, la *Asamblea Nacional* de Venezuela es *unicameral*, esto es, que cuenta con una sola cámara de *diputados* (representantes). Ya esta sola diferencia representa, por sí misma, una marcada, grande y profunda diferencia en la estructura del Poder Legislativo en ambos países, puesto que mientras el Poder Legislativo de los Estados Unidos es ejercido por un *congreso bicameral*, el Poder Legislativo de Venezuela es ejercido por una *asamblea unicameral*: esto, indudablemente, afecta profunda y negativamente el desarrollo del Federalismo en Venezuela.

Siguiendo la misma línea, también pudo observarse que dentro de las funciones que realiza el *Congreso de los Estados Unidos* se encuentra la figura del

Impeachment o *juicio político*: en caso de *traición* o *cohecho* cometido por el Presidente de los Estados Unidos, el Vicepresidente de los Estados Unidos y altos funcionarios de los Estados Unidos. En cambio, la *Asamblea Nacional* –a diferencia de su homólogo el *Congreso de los Estados Unidos*– no tiene la figura del *Impeachment* o *juicio político* como tal, sino que, en su *función jurisdiccional*, autoriza al *Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)* para que continúe conociendo de la causa que declara o no el mérito para el *enjuiciamiento* del Presidente de la República. Además, en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que establece la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, la *Asamblea Nacional* ejerce una *función política* o *de gobierno* para censurar al *Vicepresidente Ejecutivo* y *ministros* de la República Bolivariana de Venezuela: un extraño control del que carece el *Congreso de los Estados Unidos*.

Continuando con el análisis de los poderes establecidos en ambas constituciones, pasó a estudiarse el Poder Ejecutivo de cada país, donde pudo notarse que la Constitución de los Estados Unidos consagra un *sistema de gobierno presidencial*, mientras que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra en su Exposición de Motivos, un *sistema de gobierno semipresidencial flexible* (aun cuando es *presidencialista* en el resto del Texto Constitucional): de esa manera, el Ejecutivo en Venezuela pareciera tener un carácter *bicéfalo* dentro de su estructura, sin embargo, las atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo dependen en gran medida de la voluntad del Presidente de la República y de lo que éste desee *delegar* en aquél (de aquí el *presidencialismo* que caracteriza a la Constitución del 99); mientras que el Ejecutivo de los Estados Unidos de América tiene un carácter *monista* dentro de su estructura, lo que indudablemente genera una serie de consecuencias totalmente opuestas dentro de la estructura y las funciones que ejercen cada Poder Ejecutivo en su respectivo país.

Por otro parte, también pudo observarse que la *elección del Presidente de los Estados Unidos* es muy distinta a la *elección del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*, pues, mientras el primero es electo a través de un *sistema de votación indirecto (2^{do} grado o democracia indirecta)*, el segundo es electo a través de un *sistema de votación directo (1^{er} grado o democracia directa)*. En ese sentido, pudo observarse las *condiciones* que rigen a cada presidencia respectivamente: 1) en los Estados Unidos el *mandato presidencial* tiene una duración de cuatro (4) años y ninguna persona puede ser *elegida* para un *tercer período* si ha desempeñado el cargo durante dos (2) períodos completos o por un período completo más la mitad del otro; en cambio, en Venezuela el *mandato presidencial* tiene una duración de seis (6) años y puede ser *reelegido tantas veces lo desee*, es decir, goza de *reelección indefinida*: único país en toda América con esta característica y que atenta contra el *principio de alternabilidad en el poder*. Además, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, incorpora un dudoso *sistema de controles político-sociales* para evaluar políticamente la gestión del titular de la Presidencia de la República: A) *reprobándolo*: retirándole su apoyo forzadamente, a través de un *referendo revocatorio* del mandato presidencial del titular de la Presidencia de la República; o B) *aprobándolo*: confirmando su confianza para mantenerlo en el cargo, a través de la *reelección* para otro mandato presidencial del titular de la Presidencia de la República.

2) Indistintamente del *método de designación de los candidatos presidenciales* en ambos países, tanto en los Estados Unidos como en Venezuela, se demostró que el *método de elección o sistema de votación* es muy diferente entre los dos (2) países. En efecto, en los Estados Unidos las elecciones presidenciales se realizan a través del *sufragio indirecto (sistema indirecto o democracia de 2^{do} grado)*, es decir, mediante *electores (compromisarios o delegados)* elegidos por los ciudadanos: así, los *electores* se obligan ante el partido político y los ciudadanos a

votar por determinado candidato presidencial. Palabras menos, en los Estados Unidos el Pueblo elige a los *electores*, para que éstos voten por el Presidente de los Estados Unidos. Mientras que, en Venezuela, existe un *sistema de elección simple* del Presidente de la República, donde el Pueblo elige a su Presidente a través del *sufragio directo, universal y secreto*. Es decir, debido al *sufragio directo (sistema directo o democracia de 1^{er} grado)* que sostiene Venezuela, toda persona registrada en el Registro Electoral y que cumpla con los requisitos legales, es un *elector* y, por tanto, puede votar *directamente* por el Presidente de la República, sin la necesidad de un *intermediario* como ocurre en los Estados Unidos. Todo esto –considera esta investigación–, irremediablemente se ha prestado para el *populismo*, el *tumulto* y el *desorden*, las *intrigas* y el *soborno*, corrompiendo fácilmente el voto del electorado venezolano; sin mencionar la posibilidad de votar que tienen los militares activos dentro de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB): una novedad en el proceso electoral venezolano, donde tradicionalmente los militares no tenían derecho al voto, y que crea el riesgo de acentuar un militarismo constitucional totalmente inconveniente.

3) El *proceso de elección del Presidente* en ambos países también es sumamente diferente. En ese sentido, los Estados Unidos tiene un *proceso de elección complejo*. En efecto, para elegir al Presidente de los Estados Unidos: A) cada Estado nombra a un número de *electores* igual al total de senadores y representantes del Congreso de los Estados Unidos. De esa manera, cada Estado de la Unión forma un *distrito electoral o precinto*: dentro del cual, cada legislatura estatal, determina el *método de elección* mediante *sufragio universal y directo*. B) Los *electores* se reúnen en sus respectivos estados y *votan por balotas (papeletas hoy en día)* por el Presidente y el Vicepresidente. Con los resultados se forman dos (2) listas por Estado: una indica el número de votos obtenidos por cada candidato a la Presidencia, y otra indica el número de votos obtenidos por cada candidato a la Vicepresidencia. C) Los resultados se remiten al Congreso de los Estados Unidos, y

en *sesión conjunta* de senadores y representantes, y bajo la presencia del Presidente del Senado (es decir, el Vicepresidente de los Estados Unidos), se levanta el *Colegio Electoral de los Estados Unidos* para proceder al *escrutinio* o *conteo de los votos*. D) El candidato que obtiene *mayoría del número total de electores* es nombrado Presidente, luego se aplica el mismo proceso para el Vicepresidente. E) Si ninguno de los dos (2) candidatos obtiene la *mayoría absoluta*, la Cámara de Representantes elige al Presidente de los Estados Unidos entre las tres (3) personas que hayan obtenido *mayor número de votos*. En este caso se *vota* por estados, teniendo cada Estado un *voto* y precisándose una *mayoría absoluta*, para que el resultado de la *votación* sea válido.

En cambio, Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos–, tiene un *proceso de elección simple* para el Presidente de la República, pues, se proclama electo al candidato que obtiene la *mayoría de votos válidos* por cada ciudadano registrado en el Registro Electoral, sin *intermediarios* o *electores*: dicho de otro modo, en Venezuela cada ciudadano representa un *elector*. Este *proceso de elección simple* ocurre bajo la organización, administración, dirección y vigilancia del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* –quien intenta hacer las veces del *Colegio Electoral de los Estados Unidos*–, el cual ejerce su *función de Poder Electoral*, y realiza el *escrutinio* de los *votos válidos*. Debe acotarse también que, en Venezuela –a diferencia de los Estados Unidos–, no se *vota* por el Vicepresidente Ejecutivo: es decir que, aunado al *sistema de elección simple* del Presidente de la República, se encuentra la *no elección popular* del Vicepresidente Ejecutivo, ya que, en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que sostiene la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, el mismo es nombrado y removido por el Presidente de la República. Así, el Presidente venezolano, a diferencia del americano, designa o remueve a su Vicepresidente con suma libertad y ligereza.

Otro punto muy importante para este Trabajo de Grado de Maestría (TGM), es la llamada *legislación delegada* desarrollada entre ambos presidentes –americano y venezolano– como parte de sus poderes. Pudo observarse que, en los Estados Unidos de América, no existe tal *legislación delegada* en el Presidente de los Estados Unidos; sino que el Presidente emite *directivas presidenciales*: las cuales no son leyes, pero tienen *fuerza y efecto de ley* una vez que son publicadas en el *Registro Federal* (diario del *Gobierno Federal*). Entre las *directivas* más comunes emitidas por el Presidente de los Estados Unidos se encuentran las *ordenes ejecutivas* y las *proclamas* que, junto a los *reglamentos* emitidos por las agencias federales que se encuentran sujetas a los departamentos que forman parte de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos, tienen *fuerza de ley* y son *codificadas* bajo el *Título 3 del Código de Reglamentos Federales*.

En ese mismo orden de ideas, se observó que en los Estados Unidos, ninguno de los *reglamentos* son dictados por el Presidente de los Estados Unidos sino por los distintos departamentos que componen la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal (ministerios en el caso venezolano), las agencias administrativas de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal (que se encuentran bajo la supervisión del Presidente de los Estados Unidos) y las agencias administrativas independientes (agencias federales creadas por el Congreso de los Estados Unidos); y, entre todos ellos, ejercen la *potestad reglamentaria* y la potestad de dictar actos administrativos. En ese sentido, en los Estados Unidos, la *potestad reglamentaria*, y con ella los *reglamentos*, no forman parte de ninguna *función legislativa* del Presidente de los Estados Unidos –como sí ocurre en el caso venezolano–, sino una *función administrativa* desarrollada única y exclusivamente por los departamentos, agencias de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal y las agencias federales independientes; pues, en dicho país no existe tal “delegación de poderes legislativos” en el Presidente de los Estados Unidos por parte del Congreso de los Estados Unidos, ya que el constitucionalismo y el Derecho Administrativo

americano es rotundo al afirmar y sostener que el único Poder con *potestad legislativa* es el Legislativo y no otro distinto a él. Todos estos *reglamentos* son publicados en el *Código de Reglamentos Federales*. También debe decirse, que todas estas diferencias entre un país y otro, no tienen nada que ver con la absurda comparación entre el Derecho Anglosajón y el Derecho Romano propio de los Estados Unidos y Venezuela respectivamente: sino con la forma en que está concebida la estructura del Federalismo en ambos países; puesto que las diferencias entre un Derecho y otro son de carácter Procesal, y aquí se están tratando las características constitucionales e institucionales del Federalismo en cada país. Por lo tanto, quedan descartadas las diferencias existentes entre un Derecho y otro.

En Venezuela, en cambio –y muy contrariamente a los Estados Unidos–, sí existe formalmente una *legislación delegada* sobre el Presidente de la República, pues, la Constitución del 99 atribuye al Presidente: dictar *decretos con fuerza de ley*, previa autorización de la Asamblea Nacional a través de una *ley habilitante*; y *reglamentar* total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón. De esta manera, en Venezuela, surgen formalmente los *poderes normativos* del Presidente de la República. Así, en Venezuela: A) el Ejecutivo puede producir de forma extraordinaria normas jurídicas, cuando el acto normativo que él produzca sea equiparable a la ley. En este caso, el Ejecutivo dicta: a) *Decretos-Leyes con habilitación legislativa* (también llamados *Decretos Legislativos*) en situación de normalidad, la cual es denominada *legislación presidencial delegada*; y b) *Decretos-Leyes sin habilitación legislativa* en situación de emergencia, la cual es denominada *legislación presidencial de emergencia*. Ambos tipos de Decretos-Leyes derivan de la *potestad legislativa* del Presidente, también llamada *legislación presidencial*, la cual tiene *carácter excepcional*. Por otro lado, B) el Ejecutivo también puede producir de forma natural normas jurídicas, siempre que lo haga para desarrollar lo previamente regulado en una ley o en materias que la Constitución no reserva a la ley. En este caso el Ejecutivo dicta: a) *Reglamentos* y

b) *Decretos*: para ejercer la *potestad organizativa* u otras potestades que no vienen al caso en el presente trabajo; ambos, tanto *Reglamentos* como *Decretos*, derivan de la *potestad reglamentaria* del Presidente. En otras palabras, se trata de los Decretos-Leyes, Reglamentos y Decretos, dictados todos por el Presidente de la República como *función o potestad normativa* del Poder Ejecutivo de la Nación. En resumen, en Venezuela, la *potestad normativa* del Presidente de la República se divide en: A) *potestad legislativa*, a través de la cual elabora: a) *Decretos-Leyes con habilitación legislativa* y b) *Decretos-Leyes sin habilitación legislativa*; y B) *potestad reglamentaria*, a través de la cual elabora: a) *Reglamentos* y b) *Decretos*, y además ejerce la c) *potestad organizativa* para la organización ministerial y de la Administración Pública.

También, habiendo comparado ambas facultades legislativas del Presidente de los Estados Unidos y el Presidente de la República, así como también de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos y el Poder Ejecutivo Nacional de Venezuela: pudo notarse que las *órdenes ejecutivas* y las *proclamas* que emite el Presidente de los Estados Unidos, son equiparables a los *decretos-leyes* y *decretos ordinarios* que emite el Presidente de la República; mientras que la *potestad reglamentaria* para emitir *reglamentos* es ejercida en los Estados Unidos por los departamentos y agencias federales de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, no así en Venezuela, cuya *potestad reglamentaria* es ejercida por el Presidente de la República reunido en Consejo de Ministros, y un grandísimo número de órganos del Estado venezolano, que también dictan *reglamentos* en *función legislativa y administrativa*, como sostiene la *doctrina venezolana*.

En el mismo orden de ideas, pudieron verificarse las pocas, pero profundas diferencias entre el Vicepresidente de los Estados Unidos y el Vicepresidente Ejecutivo. En primer lugar, el Vicepresidente de los Estados Unidos es elegido junto al Presidente de los Estados Unidos como su *compañero de fórmula* dentro de

un mismo proceso electoral *indirecto* o de *2^{do} grado*, mientras que el Vicepresidente Ejecutivo no es elegido popularmente –a diferencia de su homólogo americano– sino que es nombrado y removido con una peligrosa libertad y ligereza por el Presidente de la República, en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que sostiene la Exposición de Motivos de la Constitución del 99. En segundo lugar, mientras el Vicepresidente de los Estados Unidos es también el Presidente del Senado, el Vicepresidente Ejecutivo no es Presidente del Senado en Venezuela, porque, por una parte, el órgano legislativo de Venezuela es *unicameral* y no *bicameral*, y en consecuencia no existe un Senado dentro de la Asamblea Nacional; y por otra, porque el Vicepresidente Ejecutivo solamente se encarga de las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional: convirtiéndolo en el *vocero* del Gobierno ante la Asamblea Nacional. Por último, y en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que sostiene la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, existe la posibilidad sobre el Vicepresidente Ejecutivo de que la Asamblea Nacional le otorgue un *voto de censura*, por lo cual quedaría automáticamente *removido de su cargo*; esto, no ocurre sobre el Vicepresidente de los Estados Unidos, pues, en razón del *sistema presidencial de gobierno* de los Estados Unidos, el Vicepresidente es el Presidente del Senado: con lo cual el Poder Legislativo no puede remover al Vicepresidente, salvo que se le realice un *Impeachment*.

Continuando el mismo orden de ideas, también pudo observarse la relevante diferencia que existe entre la Administración de los Estados Unidos y la Administración Pública de Venezuela, pues, mientras Venezuela tiene *ministros* a cargo de *ministerios* para la dirección de la Administración Pública, Estados Unidos tiene *secretarios* a cargo de *departamentos* para la dirección general de la Administración. En ese sentido, este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) quiere resaltar que Estados Unidos denomina a los órganos de su Administración “departamentos”, los cuales son dirigidos por “secretarios”; mientras que

Venezuela denomina a los órganos de su Administración “ministerios”, los cuales son dirigidos por “ministros”: esto es algo muy importante a considerar si Venezuela realmente busca alcanzar el *presidencialismo* y no el *parlamentarismo*; pues, si se desea alcanzar el *presidencialismo*, este Trabajo de Grado considera que los órganos de la Administración venezolana, deberían cambiar su denominación a “departamentos” los cuales deben ser dirigidos por “secretarios”, y no continuar con la denominación de “ministerios” que están a cargo de “ministros”, pues, esta denominación de *ministerios* y *ministros* es propia del *parlamentarismo* y no del *presidencialismo*.

Otra marcada diferencia entre la Administración de Venezuela y la Administración de los Estados Unidos es que, en razón del *sistema de gobierno semipresidencial flexible* que sostiene la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, el Presidente de la República puede utilizar su *potestad organizativa* para determinar el número, denominación, competencia y organización de los *ministerios*; mientras que en los Estados Unidos esta *potestad organizativa* para crear y determinar el número, denominación, competencia y organización de los *departamentos* corresponde al Senado, limitando al Presidente de los Estados Unidos solamente a la nominación ante el Senado de *secretarios* que ocuparán la dirección de dichos *departamentos*. Por otro lado, mientras los *secretarios* requieren de la *aprobación* del Senado de los Estados Unidos, en Venezuela los *ministros* son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Además, los *secretarios* no son *solidariamente responsables* de sus actos con el Presidente de los Estados Unidos; en Venezuela las decisiones adoptadas en conjunto dentro del Consejo de Ministros, acarrear *responsabilidad solidaria* entre el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros. Por otra parte, los *secretarios* no asisten a las reuniones del Congreso de los Estados Unidos, ni responden ante él, ni dependen de su confianza; los *ministros* tienen *derecho de palabra* en la Asamblea Nacional y en sus comisiones, además pueden tomar parte

en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto. Los *secretarios* pueden o no presentar informes que solicite el Congreso de los Estados Unidos, los *ministros* están obligados a presentar una *memoria y cuenta* ante la Asamblea Nacional durante los primeros sesenta (60) días de cada año. En los Estados Unidos forman parte del *Gabinete* oficinas propias del Poder Ejecutivo: como la Oficina Central de Inteligencia (CIA); en Venezuela solamente forman parte del Consejo de Ministros los ministerios y el Vicepresidente Ejecutivo.

Siguiendo con el análisis de los poderes establecidos en ambas constituciones –tanto la americana como la venezolana– se observó las grandes y profundas diferencias que existen entre el Poder Judicial de los Estados Unidos y el Poder Judicial de Venezuela: así, pudo determinarse que la organización de los tribunales en los Estados Unidos, refleja la *estructura federal* de ese país, no así la de Venezuela. En ese sentido, en los Estados Unidos existen las *cortes estatales* y la *justicia federal*: realizada por las *cortes federales*. Por ello, existen dos (2) *niveles* de *justicia* en los Estados Unidos: 1) la *justicia estatal*: realizada de forma particular por los tribunales de cada Estado de la Unión, creados por cada Estado a través de sus *legislaturas estatales* (Poder Legislativo Estatal); y 2) la *justicia federal*: realizada por las *cortes federales* creadas por el Congreso de los Estados Unidos (Rama Legislativa del Gobierno Federal). Tampoco existen *tribunales constitucionales* como tal, porque, en razón de la *Revisión Judicial* (conocida en Venezuela y Latinoamérica como *control difuso* o *incidental* de la Constitución) todas las *cortes*, tanto *estatales* como *federales*, pueden decidir sobre la *constitucionalidad* de las leyes. En Venezuela, por el *contrario*, no existen *tribunales estatales* como tal, creados por los *consejos legislativos estatales* y las leyes de cada Estado perteneciente a la Federación. En ese sentido, la organización judicial venezolana refleja el *desorden* que se le ha causado al país, al *malinterpretar* y *equiparar* el Federalismo con el *principio de descentralización*:

técnica administrativa propia y exclusiva de la Administración Pública *únicamente*, y que nada tiene que ver con el Federalismo.

Además, de la comparación entre ambos sistemas judiciales, se evidenció las falencias del “federalismo” venezolano y su Sistema Judicial. Por ejemplo, pudo verse que un *circuito judicial* en Venezuela, no es lo mismo que un *circuito judicial* en los Estados Unidos: mientras aquél se refiere a la integración de varios tribunales ubicados en una misma sede, éste se refiere a las zonas geográficas donde se encuentran *cortes de apelación* o de *segunda instancia* solamente. Por otro lado, la *segunda instancia* en los Estados Unidos está constituida por *tribunales colegiados* de tres (3) jueces, en cambio la *segunda instancia* en Venezuela está constituida por *tribunales unipersonales* de un solo juez. Y, por último, la Suprema Corte de los Estados Unidos está constituida por nueve (9) *jueces asociados* vitalicios, nominados y designados por el Presidente de los Estados Unidos, bajo el *consejo y consentimiento* del Senado de los Estados Unidos; mientras que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) está constituido por el exagerado número de treinta y dos (32) *magistrados* para un período de doce (12) años, preseleccionados por el Poder Ciudadano y seleccionados finalmente por la Asamblea Nacional. Vale acotar, que la Suprema Corte de los Estados Unidos solamente está compuesta por una sola Sala Plena de nueve (9) jueces que deliberan cualquier tipo de casos y materia, salvo aquellos que no cumplan con el criterio del tribunal y las leyes; mientras que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) está constituido por un inestable sistema de salas de siete (7): Sala Constitucional (con siete (7) magistrados), Sala Político-Administrativa (con cinco (5) magistrados), Sala Electoral (cinco (5) magistrados), Sala de Casación Civil (cinco (5) magistrados), Sala de Casación Social (cinco (5) magistrados), Sala de Casación Penal (cinco (5) magistrados), y todas ellas reunidas conforman la Sala Plena de treinta y dos (32) magistrados. Las diferencias estructurales entre un tribunal y otro hablan por sí solas.

Todo lo anterior, también ayudó a comprender uno de los eternos problemas de la justicia venezolana: el *retardo judicial*, pues, mientras siga *confundiéndose* el Federalismo con la *técnica administrativa de descentralización*, seguirá *centralizándose* en exceso el Poder Judicial en manos de un Poder Nacional que *contradictoriamente* debe *descentralizar* el Poder Judicial hacia otros estados y municipios del país; en lugar de permitir que, cada Estado, a través de sus *consejos legislativos estatales*, cree los tribunales necesarios dentro de su propia *jurisdicción*, y con ello agilizar los procesos judiciales de cada ciudadano en cada Estado del país, y así evitar la acumulación y concentración de casos en los tribunales del Poder Judicial Nacional.

Más adelante, dentro de la comparación del Federalismo entre los Estados Unidos y Venezuela, pasó a analizarse lo que Venezuela denomina el *Poder Ciudadano* dentro de la Constitución del 99, pues, es importante destacar que en la Constitución de los Estados Unidos no existe ningún *cuarto poder* llamado “Ciudadano”, el cual da vida a un *Consejo Moral Republicano*, tal y como sí lo sostiene Venezuela en su Constitución. Este *Consejo Moral Republicano* y, por tanto, este cuarto y dudoso Poder Ciudadano que estableció Venezuela dentro de su Constitución, está constituido por los órganos del Ministerio Público (MP), la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR) y la Defensoría del Pueblo (DP). En ese sentido, a excepción de la Defensoría del Pueblo (DP), Estados Unidos también cuenta con estos mismos órganos dentro de su estructura federal, pero no en la forma que lo establece Venezuela. Es decir, quien hace las veces del Ministerio Público (MP) en los Estados Unidos es el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ); mientras que, quien hace las veces de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR) en los Estados Unidos, es la Oficina de Contabilidad o Contaduría de los Estados Unidos (GAO).

Dicho lo anterior, pudo observarse que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) es un *departamento* equivalente a los *ministerios* en Venezuela, y que pertenece a la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos (contrario a lo que sostienen grandes juristas venezolanos), responsable de *aplicar o ejecutar la ley* y la *administración de justicia* –que no es lo mismo que *juzgar*– en los Estados Unidos de América. El Departamento *administra* varias agencias federales de *aplicación o ejecución de la ley*, como las famosas: *Federal Bureau of Investigation (FBI)* y la *Drug Enforcement Administration (DEA)*. En ese orden de ideas, el Departamento también es responsable de: investigar los fraudes financieros, representar al Ejecutivo de los Estados Unidos ante la Suprema Corte, y dirigir el sistema federal de prisiones. Por otro lado, el Departamento de Justicia es dirigido por el Fiscal General de los Estados Unidos, quien es *nominado* por el Presidente de los Estados Unidos y *confirmado* por el Senado de los Estados Unidos como *miembro* del Gabinete del Presidente de los Estados Unidos.

En ese sentido, la función del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) es ejercida en Venezuela –y Latinoamérica– por el Ministerio Público (MP), a cargo de la Fiscalía General de la República (FGR), el cual es un órgano que, según la Constitución del 99, debe: garantizar el respeto a los derechos y garantías constitucionales en los procesos judiciales, ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles, y ejercer la *acción penal* en nombre del Estado. Sin embargo, y a modo de reflexión, debe decirse –tal y como quedó demostrado– todo el *desorden administrativo* que le ha causado a Venezuela y a Latinoamérica el órgano con “autonomía funcional” conocido como Ministerio Público (MP), y que –hoy por hoy– ejerce un *dudoso* cuarto Poder Público dentro de la Constitución del 99, llamado “Ciudadano”. Pues, Venezuela, dentro de su estructura federal del Estado, establece un órgano llamado Ministerio Público (MP) que no funciona como un *ministerio* u órgano sectorial propio de la

Administración Pública: es decir, un órgano que no es un “Ministerio” pero aun así porta el título de “Ministerio”. En ese sentido, este Ministerio Público (MP) no es más que el Departamento de Justicia de otros *sistemas federales*: el cual es dirigido por el Fiscal General. Este Fiscal General es el único *secretario* –o *ministro*– que no porta el título de *secretario* expresamente, y que, por lo tanto, forma parte del Poder Ejecutivo de esos *sistemas federales*, pues, él forma parte del Gabinete de la Administración de cualquier Estado. En ese sentido también: el Fiscal General de Venezuela debería ser un *ministro* más dentro del Poder Ejecutivo venezolano, porque él también *ejecuta la ley*, tal y como lo hace el Presidente de la República; y no un órgano *aislado* con “autonomía funcional” dentro de la Administración, que forma parte de un *Consejo Moral Republicano* y ejerce un *dudoso* “cuarto poder” llamado *Ciudadano*. Todo esto, corrobora –además– lo afirmado por Puppio (2008) en Venezuela, que el Ministerio Público (MP) tiene la característica y composición de una institución de Derecho Público Administrativo.

Continuando con el análisis del *cuarto poder* llamado “Ciudadano”, se encuentra el órgano de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), cuya función es ejercida en los Estados Unidos por la Oficina de Contabilidad o Contaduría de los Estados Unidos (GAO). En ese sentido, la GAO es una *agencia* perteneciente a la Rama Legislativa del Gobierno Federal: es decir, una oficina del Congreso de los Estados Unidos que se encarga de proveer servicios de auditoría, evaluación e investigación para el Congreso. En otras palabras, ella es la institución suprema de auditoría del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Dicha oficina, es dirigida por el Contralor General de los Estados Unidos, quien se encarga de gerenciar y fiscalizar la contaduría del Gobierno Federal. El Contralor es nombrado a través de un proceso en el cual participan *conjuntamente* el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos, y su duración en el cargo es de quince (15) años.

La GAO trabaja a solicitud de los comités o subcomités del Congreso de los Estados Unidos o bajo la autorización del Contralor General. Básicamente, realiza *auditorías operativas* destinadas a evaluar el alcance de los objetivos establecidos en los programas públicos; posteriormente a la emisión de sus informes y su respectiva presentación ante el Congreso de los Estados Unidos, se realiza un seguimiento del grado de cumplimiento bajo las *recomendaciones* indicadas en dichos informes. En ese sentido, la GAO es la institución de *control externo* del Gobierno Federal que asiste al Congreso de los Estados Unidos en sus funciones constitucionales, teniendo plena autoridad para investigar todo lo relacionado a los ingresos, gastos y la aplicación de los fondos públicos, haciendo recomendaciones para mejorar la economía y la eficiencia del *gasto público*.

Tal y como se dijo anteriormente, esta función de la GAO es ejercida en Venezuela, por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), que, según la Constitución del 99: controla, vigila y fiscaliza los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales; es decir, ejerce la *función administrativa contralora*. Dicha Contraloría es dirigida por el Contralor General de la República (homónimo del *Comptroller General of the United States*), quien es elegido a través de un proceso público llevado a cabo por el Comité de Evaluación de Postulaciones del “Poder Ciudadano”, de cuyo resultado se obtiene una terna para la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), y que, luego, es sometido a la aprobación de la Asamblea Nacional (AN): la cual, en definitiva, escoge al Contralor General de la República, para un período de siete (7) años. Sin embargo, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), a diferencia de su homónimo americano, es un órgano *independiente* del Legislativo Nacional y del Ejecutivo Nacional, pues, no forma parte de ellos porque goza de *autonomía funcional*: no así la GAO, que es un órgano perteneciente a la Rama Legislativa del Gobierno Federal, o sea, al Congreso de los Estados Unidos. Es decir, a diferencia de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), que es un órgano con *autonomía*

funcional perteneciente al *Consejo Moral Republicano* y que da vida a un cuarto “Poder Ciudadano”, la *U.S. Accountability Office (GAO)* no es un órgano con *autonomía funcional*, sino un órgano que *jerárquicamente* obedece al Congreso de los Estados Unidos: esto es , a la Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos, y que trabaja a petición de los comités y subcomités que funcionan dentro del Congreso de los Estados Unidos.

A continuación, en la comparación del Federalismo entre los Estados Unidos y Venezuela, se analizó también lo que Venezuela denomina el *Poder Electoral* dentro de la Constitución del 99, pues, también es importante destacar que en la Constitución de los Estados Unidos tampoco existe un *quinto poder* llamado “Electoral”, ejercido por un *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, tal y como sí lo sostiene Venezuela en su Constitución del 99. En ese sentido, lo que se conoce en los Estados Unidos como *Colegio Electoral de los Estados Unidos*, y que ha sido muy mal interpretado no sólo por Venezuela sino por Latinoamérica toda y gran parte del mundo, es *única y exclusivamente* la *sesión conjunta* del Congreso de los Estados Unidos entre el Senado y la Cámara de Representantes, que se reúne cada cuatro (4) años con el solo propósito de realizar el *escrutinio* –o *contabilización*– de los *votos electorales* para la *elección* del Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos.

En ese orden de ideas, esta función del *Colegio Electoral de los Estados Unidos* (*sesión conjunta* del Senado y la Cámara de Representantes para *votar* por el Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos) es realizada en Venezuela, según la Constitución del 99, por otro *dudoso y novedoso quinto Poder Público* llamado “Electoral”, el cual es ejercido por el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* –homólogo del *Colegio Electoral de los Estados Unidos*–. De esta manera, bajo la *concepción venezolana* del Estado –no así la *americana*–, existe un órgano dentro de la organización administrativa que no tiene *personalidad jurídica propia*, pero sí

tiene *autonomía funcional*: se trata del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* como órgano con *autonomía nacional*, pues, él goza de *autonomía* en el *ejercicio de sus atribuciones*, y por ello –bajo la *concepción venezolana* del Estado– no puede ser ubicado dentro de los *clásicos poderes del Estado*. Así, el *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, ejerce un nuevo *quinto Poder* llamado “Electoral”, pues, la Constitución del 99 erigió como *quinto Poder Público* al órgano con *autonomía funcional* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)*. Por ello, la Constitución del 99 indica que el Poder Electoral Nacional es ejercido por el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* como *ente rector*, y los *integrantes* del *Consejo Nacional Electoral (CNE)* son designados por la Asamblea Nacional (AN); razón por lo cual no se trata de un órgano legislativo ni ejerce el Poder Legislativo, ni tampoco forma parte del Ejecutivo o Judicial Nacional. De esta manera, la Constitución del 99 elevó al *Consejo Nacional Electoral (CNE)* a la *categoría de quinto Poder Público*, llamado “Poder Electoral”. Es importante acotar que el *Consejo Nacional Electoral (CNE)* es un órgano que –con el tiempo– fue transformado en un Poder Público dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; sin embargo, desde los inicios del constitucionalismo venezolano, este órgano electoral siempre ha tratado de ejercer el mismo rol del *Colegio Electoral de los Estados Unidos*.

En el último punto del Capítulo III se analizó la forma en que los Estados Unidos concibe al Federalismo y la forma en que Venezuela interpreta al Federalismo. De esa manera, y desde el punto de vista de los *modelos de Estado*, el Federalismo es concebido en los Estados Unidos de América como una *Unión de Estados*, y por ello se define a sí misma como una *República Federal* (aunque esto último no lo establezca su Constitución *expresamente*), constituida por cincuenta (50) estados y un (1) distrito federal como la capital de los Estados Unidos. Así, originariamente los Estados Unidos estaba compuesta por trece (13) colonias o trece (13) provincias que, juntas, declararon su independencia de la Corona

Británica (1776), posteriormente aprobaron los Artículos de la Confederación (1777) y, por último, la Constitución de los Estados Unidos (1787). Los treinta y siete (37) estados restantes han ido ingresando o bien mediante *leyes federales*, o bien que un Estado se *desdoble* en dos (2), como el caso de las *virgíneas*: cuando Virginia del Oeste (*West Virginia*) se separó del Estado de Virginia en 1861. En el caso de los estados que han ingresado mediante *leyes federales*, ellos son estados reconocidos como *anexiones federales* a la *Unión*; ejemplo de esto es: la compra a Francia del vasto *territorio de la Luisiana* en 1803, que fue *anexionado* a los Estados Unidos y posteriormente *dividido* en los actuales estados de Arkansas, Iowa, Kansas, Luisiana, Minnesota, Misuri, Nebraska, Oklahoma, entre otros; o la adquisición de California en 1849 y admitida en la *Unión* en 1850. Todo esto constituye, hoy por hoy y de una u otra manera, *adiciones* o *incorporaciones* al *territorio original* de las trece (13) colonias que proclamaron la independencia de la Corona Británica.

En cambio, en Venezuela, el Federalismo no es concebido como una *unión de estados*, para luego crear así –en conjunto– un Estado mucho más grande (caso Estados Unidos); sino como: un *Territorio Nacional* (técnicamente “Federal”, y más propiamente “Unión”) que es *dividido* en pequeños estados. Dicho *Territorio Nacional* es administrado por la *República* y los órganos que conforman el *Poder Nacional*, y ese *Poder Nacional*, a su vez, utiliza como *herramienta* la *técnica administrativa* de la *descentralización* para transferir sus competencias a los pequeños estados y municipios del país.

En ese sentido, lo que quiere destacar este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) es que el Federalismo no busca dividir, sino *unir*, y por ello surge la “Unión” (lo que equivale en los Estados Unidos a *Federación*); pues, dentro de los *modelos de Estado*, el Federalismo pertenece a la categoría de *uniones de Estado*, y su *esencia* radica en crear una *Unión de estados* y no en *dividir un gran territorio*

en *pequeños estados*: la primera es la *regla*, mientras que la segunda es la *excepción*. De esa manera, mientras los Estados Unidos concibe al Federalismo para unir estados y crear una Unión, Venezuela concibe al Federalismo para dividir un Territorio Nacional en pequeños estados, para luego descentralizar el poder público hacia esos pequeños estados. Por esa razón, este Trabajo de Grado considera que Daniel J. Elazar describe –tal cual– la situación que sufre Venezuela, al *confundir* “descentralización” con “federalismo”; sobre todo cuando la Constitución del 99 sostiene en su artículo 4 que Venezuela es un *contradictorio* “Estado federal descentralizado”. Ya que *descentralización* no significa *federalismo*; pues, “federalizar” *técnicamente* significa: “centralizar”. Lo que debe destacarse, aquí, es que la “centralización” *per se* no es mala, lo malo es incurrir en su *exceso*, como ocurre en el caso venezolano.

En ese sentido, y extrapolando lo expuesto por Daniel J. Elazar, al caso venezolano: Venezuela, históricamente, ha utilizado de forma errónea el “principio de descentralización” para describir al Federalismo. Es decir, Venezuela concibe erradamente al Federalismo como: un “Poder Público” (verdadera *Soberanía*) que debe ser distribuido por el “Poder Nacional” (*técnicamente* “Gobierno Federal”), hacia los distintos *entes territoriales* que componen la Nación, a través de la aplicación del “principio de descentralización”; sin percatarse que el “principio de descentralización” implica la existencia de un Gobierno Central que puede *descentralizar* o *recentralizar* como le plazca; implica una *jerarquía*, una pirámide de gobiernos con gradaciones de poder, que fluye desde arriba hacia abajo (Pirámide de Poder o Poder Piramidal), o un *centro* con una *periferia* (Modelo Centro-Periférico). Es decir, el “principio de descentralización” no tiene nada que ver con el Federalismo, pues, la *descentralización* es una *técnica administrativa* para distribuir o transferir competencias de un *ente* a otro, y nada más. En ese sentido, el “principio de descentralización” *per se*, no tiene nada que ver con “federalismo”: de hecho, ambos son *antagónicos*, porque el “federalismo” busca

centralizar, pues, es un Sistema de Gobierno por el cual surge un modelo de Estado, en el que se busca crear un Gobierno Central, llamado *Gobierno Federal*. Es por ello que, en los Estados Unidos de América, *federalizar* equivale a *centralizar*, no así en Venezuela.

Por último, en el Capítulo IV de este Trabajo de Grado, se revisó la interpretación jurisprudencial de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sobre el Federalismo en Venezuela. En ese sentido, de ambas sentencias analizadas (Sentencia N° 118 del 06 de febrero de 2001 y Sentencia N° 2.495 del 19 de diciembre de 2006), pudo determinarse que para la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), el Federalismo es un *principio organizador del Poder* y la Descentralización es el *proceso que lo sustenta*. Ello, equivale a: un *esquema federal*, dividido *político territorialmente de forma vertical* en República, estados y municipios; donde cada uno de los *entes territoriales*, tienen una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial. Sin embargo, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de los *entes político territoriales*, de lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible. Las competencias de cada uno de los *entes político territoriales* están *igualmente repartidas de forma horizontal*, atendiendo al *principio de separación de poderes*: bajo una *distribución vertical* del Poder Público y una *división horizontal* de poderes a *Nivel Nacional*. Es decir, el Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional; mientras que el Poder Público Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio deben *colaborar entre sí* para la realización de los fines del Estado.

Lamentablemente, el Constituyente sólo estableció dentro de la Constitución del 99 la *división horizontal* de los Poderes Públicos a *Nivel Nacional*; mientras que

la organización de los poderes públicos a nivel estatal se dividió horizontalmente en: un Poder Ejecutivo ejercido por los gobernadores de los estados y un Poder Legislativo a cargo de los consejos legislativos estatales, pues, la Constitución *no prevé* un Poder Judicial a nivel estatal, ya que la *función jurisdiccional* fue reservada únicamente al Poder Nacional, estableciendo con ello una *cláusula descentralizadora*, conforme a la cual: la ley debe regular la organización de *circuitos judiciales*, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales, a fin de promover la *descentralización administrativa y jurisdiccional* del Poder Judicial; y que, hasta tanto no sea dictada dicha ley por la Asamblea Nacional (AN), *el Poder Judicial sigue estando a cargo del Poder Nacional*.

Aparte, el Federalismo en Venezuela debe ser visto como: un *Estado federal* que ha *evolucionado* de un *Federalismo Dual* a un *Federalismo Cooperativo*, y que la estructura *federal descentralizada* del Estado venezolano, no puede interpretarse como un Estado *perfecta* o *absolutamente descentralizado*, pero tampoco como uno *perfecta* o *absolutamente centralizado*. Que el *Federalismo Cooperativo*, rechaza la versión de un Estado en el que sus miembros tienen *competencias exclusivas y excluyentes*, sin relaciones de ningún tipo; y que, si la Constitución del 99 hubiese dividido las materias de *gestión pública* de forma *neta*, adjudicando materias a cada uno de los *entes territoriales* en estricta *incomunicación* con los demás: tal sistema no sería *realista*. Por ello, el Constituyente prefirió un modelo *Federal Cooperativo*, en el cual existe un orden de relaciones entre los diversos *niveles* de ejercicio del Poder Público, que van desde la *neta separación* de *competencias* hasta las *relaciones* de *cooperación* o *supremacía*; y que, en el *modelo venezolano* de *federación descentralizada*, no puede existir, entre la República y los estados, la *impenetrabilidad* e *impermeabilidad* de la *comunidad interestatal*.

En ese sentido, el Constituyente venezolano, también rechazó una *descentralización* que niega la *totalidad estatal* en la cual se insertan los diversos

entes político-territoriales, pues, un *Estado*, por el hecho de pertenecer a la *Federación*, queda *inordinado* en un *sistema político total*. De esa manera, el Constituyente buscó acercarse a un modelo de *federación descentralizado cooperativo*, a través de los principios de: *integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*.

No obstante, lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) considera deficiente, ambigua, contradictoria y poco clara la definición de la Sala Constitucional del Tribunal de Supremo de Justicia (TSJ) sobre un “Estado Federal Descentralizado”. Por una parte, se hace necesario señalar nuevamente las diferencias existentes entre Federalismo y Descentralización. El Federalismo es: 1) un sistema de gobierno y no una técnica o principio de organización administrativa, a través del cual, se divide *constitucionalmente* el Poder entre los *gobiernos estatales* y el *Gobierno Federal* (Central); 2) los órganos que componen el *Gobierno Federal* (Central) obtienen sus competencias a través de la Constitución; 3) los estados que componen la *Unión* (Federación) son competentes en las materias que no son reservadas al *Gobierno Federal* (Central) dentro de la Constitución. En cambio, la Descentralización es: 1) una técnica o principio de organización administrativa; que 2) deriva de una ley, y las localidades no tienen poder para introducir modificaciones dentro de ella; 3) dichas localidades solamente cuentan con una competencia funcional para decidir con un cierto grado de libertad, sobre ciertas materias; y 4) la actuación de las unidades territoriales permanece siempre bajo el control del Estado, que verifica –estrictamente– la legalidad de su acción. Por otra parte, debe señalarse nuevamente la explicación del *Federalismo Cooperativo* de Grodzins, ya que es una *relación flexible* entre el Gobierno Federal (Central) y los gobiernos estatales, en la cual ambos trabajan juntos en la elaboración de programas para solucionar una variedad de problemas; que presupone la *coparticipación* de gobiernos y funciones entre las distintas entidades federales y estatales; y que excluye toda *rigidez*, pues, admite y fomenta

diversas formas de *cooperación* que, por su carácter *esencialmente práctico*, se colocan al margen de la “supremacía federal” y la “soberanía de los estados”. Se presenta como un *diálogo cooperativo*, y esa *cooperación* no se circunscribe solamente a la elaboración de leyes sino también a la dirección de programas y a la planificación de actividades.

En ese sentido, este Trabajo considera que el concepto de Estado Federal descentralizado y cooperativo que desarrolla la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sobre el artículo 4 CRBV, que establece a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Federal descentralizado y cooperativo: no tiene nada que ver con la Descentralización, por una parte, ni el Federalismo Cooperativo descrito por Grodzins, por otra parte; pues, la Descentralización es una técnica administrativa para transferir competencias de un Ente a otro mediante ley y no un proceso que sustenta al Federalismo como señala la Sala Constitucional (SC), y el Federalismo Cooperativo es una *relación flexible* entre el Gobierno Federal (Central) y los gobiernos estatales, en la cual ambos trabajan juntos para solucionar problemas: suponiendo la *coparticipación* de gobiernos y funciones entre las distintas entidades federales y estatales, y no como sostiene la Sala Constitucional (SC), una *evolución* del Federalismo Dual, que rechaza la versión de un Estado en el que sus miembros tienen *competencias exclusivas* y *excluyentes*, sin relaciones de ningún tipo.

De todo lo anterior pareciera, entonces, que el Poder Judicial venezolano también concibe al Federalismo únicamente como un *modelo de Estado* y no como un *sistema de gobierno*, donde el Poder Público –*general, amplio, supremo, etéreo e intangible*– se *distribuye verticalmente* en: Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal; y que, a su vez, el Poder Nacional *se divide horizontalmente* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. En ese sentido, el Poder Público es *distribuido de forma vertical* entre los *entes territoriales*: República,

estados y municipios; donde cada uno de ellos tienen una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial. Mientras que el Poder Público Nacional se *divide de forma horizontal* en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral; y cada una de esas *ramas* del Poder Público Nacional tienen sus *funciones propias*, pero deben *colaborar* entre sí para, juntos, alcanzar los *finés del Estado*.

Es decir, lo anterior, demuestra que el Poder Judicial venezolano no entiende al Federalismo como un *sistema de gobierno*, por el cual surge un *modelo de Estado*, en donde varios entes territoriales se reúnen en una *Federación o Unión*, para reconocer juntos, a través de una Constitución, a un Gobierno Central llamado *Gobierno Federal*, y que ese *Gobierno Federal* ejerce tres (3) poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por ello, ese *Gobierno Federal* se divide en: *Rama Legislativa del Gobierno Federal*, *Rama Ejecutiva del Gobierno Federal* y *Rama Judicial del Gobierno Federal*. Pareciera, entonces, que el Poder Judicial venezolano concibe al Federalismo únicamente como un *modelo de Estado*, en el cual existe un Poder Público *general, supremo, etéreo e intangible* que debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás entes territoriales, entendidos estos como: República, estados y municipios. Es decir, la *pirámide de Poder invertida*: mientras son los estados quienes deben reunirse para crear, a través de una Constitución, a un Gobierno Central llamado *Gobierno Federal*, al cual se le conceden unos poderes; en Venezuela, el Poder Público –*general, supremo, etéreo e intangible*– debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás estados y municipios del país: lo que representa –de nuevo– una *clara evidencia* de la *errada interpretación* y el *mal entendimiento* del Federalismo en Venezuela. Por todo lo demás, la Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) acoge un *criterio* sobre el Federalismo totalmente adherido a la Constitución del 99, sin embargo, lo anterior también demuestra que el problema no radica en lo que la Sala *interpreta* por *Federalismo*,

sino en lo que el Constituyente ha introducido en la Constitución como *Federalismo*.

De todo lo anterior: de las conclusiones particulares y específicas, de las conclusiones parciales en cada capítulo y sus ideas principales para interrelacionarlas con la conclusión general y la idea central, se llega a la **conclusión general** de este Trabajo de Grado de Maestría que el Federalismo es concebido en la República Bolivariana de Venezuela como un *modelo de Estado* y no como un *sistema de gobierno*; es decir, Venezuela concibe al Federalismo como: un principio organizador del Poder sustentado por la Descentralización; como un *modelo de Estado*, en el cual existe un Poder Público *general, amplio, supremo, etéreo e intangible* que debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás entes territoriales: República, estados y municipios. Es decir, un *esquema federal*, dividido *político territorialmente de forma vertical* en República, estados y municipios, donde cada uno de los *entes territoriales* tienen una serie de *competencias* que deben ejercer dentro de un determinado ámbito territorial. Sin embargo, cada uno de ellos debe *interactuar* con el resto de los *entes político territoriales*, de lo cual derivan un número de *relaciones* que deben ser *armónicas* en lo posible. Las competencias de cada uno de los *entes político territoriales* están *igualmente repartidas de forma horizontal*, atendiendo al *principio de separación de poderes*: bajo una *distribución vertical* del Poder Público y una *división horizontal* de poderes a *Nivel Nacional*. Esto es, el Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional; mientras que el Poder Público Nacional se *divide* en: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las *ramas del Poder Público* tiene sus *funciones propias*, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio deben *colaborar entre sí* para la realización de los fines del Estado.

Venezuela, entonces, pareciera no concebir al Federalismo como un *sistema de gobierno*, por el cual surge un *modelo de Estado*, en donde varios entes territoriales se reúnen en una *Federación o Unión*, para reconocer juntos, a través de una Constitución, a un Gobierno Central llamado *Gobierno Federal*, y que ese *Gobierno Federal* ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ello demuestra, para este Trabajo de Grado de Maestría (TGM), que Venezuela observa al Federalismo con la *pirámide de Poder invertida*: mientras son los estados quienes deben reunirse para crear, a través de una Constitución, a un Gobierno Central llamado *Gobierno Federal*, al cual se le conceden unos poderes; en Venezuela, el Poder Público –*general, supremo, etéreo e intangible*– debe ser *descentralizado* por el Poder Público Nacional hacia los demás estados y municipios del país: lo que representa –de nuevo– una *clara evidencia* de la *errada interpretación* y el *mal entendimiento* del Federalismo en Venezuela.

Por último, como **recomendaciones** de este Trabajo de Grado de Maestría (TGM): 1) Venezuela debe leer con sumo detalle, cuidado y profundidad “El Federalista” de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison para comprender el Federalismo, y al mismo tiempo debe leer “El Espíritu de las Leyes” de Montesquieu, pues, el segundo es la fuente de inspiración del primero.

2) Si realmente Venezuela desea desarrollar el Federalismo, debe concebir el Poder desde abajo hacia arriba, es decir en forma *piramidal*, desde las bases hacia la punta: esto es, desde los estados hacia lo Federal o Central (mal llamado en Venezuela “Nacional”), desde los Gobernadores hacia el Presidente; y no al revés, desde arriba hacia abajo, desde el Presidente hacia los Gobernadores, desde lo Central hacia los estados. Es decir, debe invertirse el orden de la pirámide. En pocas palabras, Venezuela no puede seguir confundiendo el Federalismo con la descentralización, sino entender al Federalismo como forma de centralización y las

materias que no debe centralizar, porque corresponde a los demás estados desarrollar esas materias.

3) Si realmente Venezuela desea construir el Federalismo, ella debe entender que la Constitución es un Pacto o *Covenant*, y un texto diseñado para reunir a varios estados en una Unión perpetua, y juntos así crear un Gobierno Central, llamado *Federal*, dividido en tres (3) ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el cual será reconocido por todos los estados miembros que conforman esa Unión. Posteriormente, ese *Gobierno Federal* no debe transgredir los derechos de los ciudadanos de esa Unión reconocidos en la Constitución ni las competencias de los gobiernos estatales no transferidos a ese *Gobierno Federal*.

En ese sentido, este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) observa que Venezuela cree, firmemente, que la *distribución de competencias* corresponde a la Constitución, y que ella debe definir la *competencia exclusiva* de los estados y luego ampliarlas en una “Ley Orgánica de Descentralización”. Que, en cuanto a las *competencias concurrentes*, también se cree que se adopta la experiencia del Derecho Comparado en materia de descentralización, y se asume que las *leyes nacionales* (técnicamente *federales*) tienen la naturaleza de *leyes bases*, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las *leyes estatales* (técnicamente *estatales*) son *leyes de desarrollo* de esos principios básicos: creyendo de manera convencida que ello permitirá mejores condiciones para la *delimitación de competencias*. Para ello, inútilmente se crea en cada Estado un “Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” (CPCPP), dejando su organización y funcionamiento a lo que determine la *ley nacional* (federal): algo que *ya contradice* completamente al Federalismo, pues, todo ello debe ser *legislado* por los propios estados. También, indebidamente se definen dentro de la Constitución del 99 los ingresos de los estados dentro de una *visión integral* de la materia hacendística pública, creyendo que con ello se soluciona el problema del

financiamiento de las *autonomías territoriales*: materia correspondiente a los estados en sus propias leyes. Todo ello en un desgastado esfuerzo inútil e innecesario, de *armonización* de las distintas potestades fiscales para el desarrollo de estados y municipios.

No conforme con lo anterior, Venezuela crea inútilmente, como *órgano constitucional* de carácter *interterritorial*, el “Consejo Federal de Gobierno” (CFG), y que el mismo se *jacta* de ser un órgano producto de la *fase más avanzada* del Federalismo, el *federalismo cooperativo*, superación histórica de lo que ha sido denominado *federalismo dual* que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político-territoriales, los cuales tendrían una esfera de *soberanía no delegada a la Unión* y, en principio, *intangibles* a la acción del Poder Federal (*técnicamente* Gobierno Federal): siendo esta última definición, *casualmente*, la única del Federalismo, y no otra. Las funciones de este “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) son: 1) planificar y coordinar *horizontalmente* las políticas y acciones para el *proceso de descentralización*, y 2) administrar el “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI), destinado al financiamiento de inversiones públicas, que busca promover el *desarrollo equilibrado* de las regiones de menor desarrollo relativo. En honor a la verdad, este “Consejo Federal de Gobierno” (CFG) es, nada más que, una continuación, *levemente mejorada*, de la “Convención de Gobernadores” de la Constitución de 1961 (único mecanismo *cooperativo* previsto dentro de esa Ley Fundamental), y que realmente ninguna de las dos (2) figuras aporta nada a la construcción y desarrollo del Federalismo en Venezuela.

Para resolver este problema, realmente Venezuela no debe crear un órgano constitucional *de carácter interterritorial*; aquí Venezuela debe, por una parte, desarrollar políticas en conjunto entre los ministerios del Ejecutivo Nacional y los gobiernos estatales; y, por otra, emplear *técnicamente* la “doble soberanía”, *cosoberanía* o *soberanía dividida* (llamada por la Exposición de Motivos:

federalismo dual) la cual es propia de los *estados federales*, como lo proclama Venezuela en su Constitución del 99: donde se reparte la *soberanía* (poder) y las *competencias* entre el *Gobierno Federal* (Central) y los *gobierno estadales* (gobierno en el *sentido amplio* del Derecho Americano), entendiendo que *ambos son soberanos* en sus respectivos campos de acción; que no se trata de una *soberanía limitada*, sino *dividida*, de una *coexistencia* de dos (2) *gobiernos iguales y coordinados*. De esa manera, la *Federación –o Unión– es soberana*, al mismo tiempo que los *estados miembros son soberanos* en todas las competencias que no hayan transferido a la *Federación (Unión)*: se trata de una *coexistencia* de dos (2) *gobiernos iguales y coordinados*.

4) Por lo anterior, este Trabajo de Grado de Maestría (TGM) considera que Venezuela debe aprender, entender, modificar y utilizar las *palabras técnicas* propias del Federalismo y del Sistema Presidencialista de Gobierno dentro de sus leyes.

De hecho, por *confundir* el Federalismo con el principio de descentralización, Venezuela comete innumerables errores al momento de utilizar *términos federales* en la Constitución y sus leyes, sin *concientizar* verdaderamente lo que proclaman; tales como: A) “Estado de Derecho” en lugar de *Imperio de la Ley* o *Regla del Derecho*; B) inventar *palabras compuestas* que verdaderamente no aportan nada como “político-territorial”; C) “Poder Público” en lugar de *Soberanía*; D) “Poderes Públicos” en lugar de *Poderes del Gobierno Federal* o *Ramas del Gobierno Federal*; E) “Poder Nacional” o “Poder Federal” en lugar de *Gobierno Federal*; F) “Poder Estatal” en lugar de *Gobierno Estatal* (y no *Estadal* con “d”), y con ello diferenciar absurdamente *Estatal* de *Estadal*; G) que no existen “leyes de bases” o “leyes nacionales” ni “leyes de desarrollo” o “leyes estadales” como equivocadamente sostiene la Constitución del 99 en su artículo 165, sino *leyes federales* y *leyes estatales* (y no *estadales* con “d”): las primeras creadas por la

Rama Legislativa del Gobierno Federal, las segundas por las Legislaturas Estatales; H) o decir *redundancias* o *pleonasmos* como “Nivel Central de la Administración Pública Nacional”, en lugar de *Administración Federal*. En fin, términos todos que realmente no aportan nada y que, lejos de simplificar las cosas, terminan complicando, dañando y deformando totalmente el entendimiento del Estado venezolano como *República Federal* que proclama ser.

En ese sentido, este trabajo considera que, en primer lugar, Venezuela debe emplear la palabra “Gobierno” en el *sentido amplio* del Derecho Americano, como un único *Gobierno Central* llamado “Federal”, dividido en tres (3) ramas o poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y no “Gobierno” en el *sentido restringido* del Derecho Venezolano, el cual se circunscribe única y exclusivamente al Poder Ejecutivo, encabezado, en sus distintos *niveles* por: el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. En segundo lugar, que, *técnicamente hablando*, no existe ningún “Poder Federal” o “Poder Nacional” sino un único *Gobierno Federal*, o sea *Central*, el cual ejerce tres (3) poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por ello, ese único *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas: Rama Legislativa del Gobierno Federal, Rama Ejecutiva del Gobierno Federal y Rama Judicial del Gobierno Federal. Sin embargo, Venezuela circunscribe *Gobierno* al solo Poder Ejecutivo: como si se tratase de un Sistema Parlamentario, sea Monarquía o sea República, con un Ejecutivo *Bicéfalo*, donde se separan el Jefe de Estado (Rey o Presidente) y el Jefe de Gobierno (Primer Ministro), en el cual, efectivamente el *Gobierno*, reside solamente en el Primer Ministro; y no como si se tratase de un Sistema Presidencialista con un Ejecutivo *Monista*, en el cual residen al mismo tiempo en la figura del Presidente, la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno, pero ese *Gobierno* es ejercido *conjuntamente* con las otras ramas: Legislativa y Judicial, pues, todos ellos forman –juntos– el *Gobierno Federal*.

5) Venezuela debe entender que el principio de descentralización no es sinónimo de Federalismo, sino *antónimo* de él; pues, en primer lugar, en los Estados Unidos de América *federalizar* equivale a *centralizar*, y, en segundo lugar, el principio de descentralización significa la *transferencia de competencias* entre dos *entes* o más; y no significa, ni tiene nada que ver con el Federalismo, como Sistema de Gobierno y modelo de Estado; mucho menos con una *política nacional* que busca profundizar la democracia, acercar el poder a la población y crear mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales como señala el artículo 158 CRBV. Es decir, el principio de descentralización es *única y exclusivamente* un *mecanismo* de alteración de las competencias entre *entes*, y nada más; no así el Federalismo.

En ese sentido, debe recordarse lo explicado por Daniel J. Elazar, sobre la frecuencia con que se utiliza *erradamente* el principio de descentralización para definir al Federalismo, sin percatarse que la descentralización implica siempre la existencia de un Gobierno Central que puede *descentralizar* o *recentralizar* como le plazca: razón por la cual, la distribución del poder termina convirtiéndose en una cuestión de *mera generosidad*. Siguiendo el mismo orden de ideas, la descentralización implica una *jerarquía*, es decir, una pirámide de gobiernos con gradaciones de poder, fluyendo desde arriba hacia abajo (*pirámide de poder* o *poder piramidal*), o un centro con una periferia (*modelo centro-periférico*). Ambos modelos –tanto el *modelo de jerarquía*, como el *modelo centro-periférico*– se han convertido, hoy en día, en los dominantes de muchos sistemas de gobierno, porque son asumidos como algo “natural”, difiriendo solamente en el control *burocrático* o *parlamentario*.

En cambio, en los sistemas no-centralizados como los *federales*, la estructura y el espíritu de la Constitución impiden que el poder sea *centralizado* o *concentrado* fácilmente. Por ello, en los sistemas federales clásicos como los

Estados Unidos, Suiza y Canadá, no existe un Gobierno Central que controla toda la política, ni tampoco los estados funcionan como criaturas de él, porque *estructuralmente* son inmunes a su interferencia, y *funcionalmente* comparten actividades con él, sin perder sus poderes. En efecto, la no-centralización es una *matriz de gobiernos* con poderes tan bien distribuidos que no afectan ningún nivel de gobierno (*modelo matricial*): por ello, en los Estados Unidos de América, mientras el Gobierno Federal (Central) se encarga de las relaciones exteriores y de la defensa nacional, los estados se encargan de las autopistas, de la educación superior y de la asistencia social; y las localidades se encargan de la educación básica y secundaria, de la vivienda y zonificación.

De hecho, esta es la intención que, *más o menos*, tiene el “principio de integridad territorial” consagrado en la Constitución del 99, explicado en su Exposición de Motivos como un modelo de Estado *federal cooperativo*, en el cual las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las *políticas públicas comunes* a la Nación, y se *integran* en una *esfera de gobierno compartido* para el ejercicio de las competencias en que *concurren*: donde los estados fungen como *entidades autónomas e iguales en lo político*, con el atributo de *personalidad jurídica plena*, comprometidos en mantener la *integridad nacional* y cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República (federales), que es la *esencia* del pacto federal.

6) Los *modelos de estado* surgen en razón de los *sistemas de gobierno*, y no al revés: es decir, la Federación surge en razón de la creación de un Gobierno Federal. Hasta que este problema no se *entienda*, y, por tanto, no se *atienda* dentro de las leyes y las constituciones que se redacten para Venezuela, persistirá el mismo problema, porque las leyes y las constituciones no están cumpliendo su verdadero propósito y carácter *Federal*: la Unión de un conjunto de estados, que se reúnen

para constituir y reconocer a un Gobierno Central, llamado “Federal”, y que ese *Gobierno Federal* se divide en tres (3) ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. En pocas palabras, debe comprenderse el Federalismo antes de establecerlo en las leyes venezolanas.

Entender que no es el Gobierno Federal (“Poder Nacional” en *términos venezolanos*) quien debe transferir competencias a los distintos *entes territoriales* (estados y municipios) en razón del “principio de descentralización”, porque ello significa –en palabras de Daniel J. Elazar– la existencia de un Gobierno Central que pueda *descentralizar* o *recentralizar* como le plazca: razón por la cual, la distribución del poder en Venezuela termina convirtiéndose en una cuestión de mera *generosidad*; sino –al contrario– son los estados miembros de la Unión (Federación), quienes deben crear el Gobierno Federal y, por tanto, *otorgarle* y *reconocerle* competencias a él. Es decir, debe invertirse la “Pirámide de Poder”: no es de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba; es desde la *base* hasta la *punta* que debe construirse la *estructura federal*; no es de adentro hacia afuera, sino de afuera hacia adentro que debe ser reconocido el *Gobierno Federal* (Central); que el *Federalismo* no se construye del *Centro* hacia la *periferia*, sino de la *periferia* hacia al *Centro*: o sea, de los estados hacia lo federal (central), y no al revés. En pocas palabras, *federalismo* es *opuesto* a *descentralización*, por tanto, proclamar un Estado *federal descentralizado*, es *contradictorio*: es un completo *sinsentido*.

7) Por último, tampoco se trata de regresar a la Constitución de la República de Venezuela de 1961 o las veinticuatro (24) constituciones anteriores a la de 1999, se trata de entender que ninguna de las constituciones venezolanas ha cumplido con el Federalismo.

Referencias bibliográficas

- Abolins, D. (2006). El Federalismo como Forma de Estado. *ERGA OMNES. Revista Jurídica de la Sindicatura de Chacao. 1*, 427 - 458.
- Álvarez, T. (2012). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (5° ed.). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Aveledo, R. (2013). *Curso de Derecho Parlamentario*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.
- Badía, J. (1976). El Federalismo. *Revista de estudios políticos. 206 - 207*, 23 - 76.
- Brewer-Carías, A. (1991). *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. (2008). *Historia Constitucional* (1° ed.). Tomo I y II. Caracas: Editorial Alfa.
- Caamaño, F. (1999). «Federalismo Asimétrico»: La imposible renuncia al equilibrio. *Revista Española de Derecho Constitucional. 55*, 359 - 363.
- Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (14° ed.). Tomo I A-B, Tomo II C-D, Tomo III E-I, Tomo IV J-O, Tomo V P-R, y Tomo VI S-Z. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Canova, A.; Herrera L.; Graterol, G. (2014). *Individuos o Masa ¿En qué tipo de sociedad quieres vivir?* Caracas: Editorial Galipán, S.A.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.908 (Extraordinaria), febrero 19, 2009.

Dana Montaña, S. (1963). *Teoría General del Estado – Derecho Público General*. Valencia: Universidad de Carabobo (UC).

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.147 (Extraordinaria), noviembre 17, 2014.

Elazar, D. (1991). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

Electoral Count Act. (1887). *Title 3, Chapter 1 of the United States Code*. Washington, D.C.: U.S. House of Representative, Office of the Law Revision Counsel. Recuperado de <https://uscode.house.gov/borwse/prelim@title3/chapter1&edition=prelim>

Fernández, F. (2003). *El Federalismo en América Latina*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Jaffé Carbonell, A. (2008). *Derecho Internacional Público*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales (ACIENPOL).

García Soto, C. (2016). *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones*. Caracas: Centro de Estudios de Derecho Público (CEDP) de la Universidad Monteávila (UMA), Editorial Jurídica Venezolana (EJV) e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

- García-Pelayo, M. (2002). *Derecho Comparado* (10° ed.). Caracas: Ex Libris.
- Gil Fortoul, J. (1890). *Filosofía Constitucional*. París: Librería de Garnier Hermanos.
- Grau, M. (2008). *Separación de Poderes y Leyes Presidenciales en Venezuela*. Caracas: Editorial Texto, C.A.
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay. J. (2001). *El Federalista* (2° ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Haro, J. (2010). Los Problemas del Federalismo en Venezuela y el Consejo Federal de Gobierno. *Erga Omnes. Revista Jurídica de la Sindicatura de Chacao*. 6, 132 - 149.
- Hauriou, M. (1927). *Principios de Derecho Público y Constitucional* (2° ed.). Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.483, agosto 09, 2010.
- Montesquieu. (2012). *El Espíritu de las Leyes*. Barcelona: Ediciones Brontes S.L.
- Oficina Administrativa de los Tribunales de los Estados Unidos. (2000). *El Sistema Federal de Justicia en los Estados Unidos – Presentación para Jueces y Personal Administrativo del Ramo Judicial en Países Extranjeros*. [folleto]. Washington, D.C.: Autor.

- Olaso, L. (2012). *Curso de Introducción al Derecho*. Tomo I y II. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Olavarría, J. (1988). *“Dios y Federación” ... el fetichismo federal en el pasado, presente y futuro de Venezuela...* . Caracas: Fundación para una Nueva República.
- Puppio, V. (2008). *Teoría General del Proceso* (8° ed.). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) – Publicaciones UCAB.
- Rodríguez, J. (2006). La Contraloría General de los Estados Unidos: funcionamiento y auditorías. *Revista Española de Control Externo*. 22. 137 - 151.
- Roscio, J. (1996). *El Triunfo de la Libertad sobre el Despotismo*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Ruggeri, P. (1953). *Derecho Constitucional Venezolano, Estudio Histórico-Jurídico* (2° ed.). Mérida: Selecta.
- Selznick, P. (2005). American Society and the Rule of Law. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 33 (1), 32.
- The National Archives. (2009). *The United States Constitution and Other American Documents*. New York: Fall River Press.
- The Judiciary Act. (1869). *United States Statutes at Large*. Washington D.C.: Library of Congress, U.S. Copyright Office. Recuperado de <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/1st-congress/session-1/c1s1ch20.pdf>.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional (2001), Sentencia N° 118. Febrero, 06, 2001. Recuperado de <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/118-060201-00-0840%20.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional (2006), Sentencia N° 2.495. Diciembre, 19, 2006. Recuperado de <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2495-191206-02-0265.HTM>

Yanes, F. (2009). *Manual Político del Venezolano y Apuntamientos sobre la Legislación de Colombia*. Caracas: Academia Nacional de la Historia (ANH), Universidad Metropolitana (UNIMET) y Editorial Ex Libris.