

GUERRERO - ALVARADO - DÍAZ - DÍAZ VALDEZ
GRISANTI DE MONTERO - INDRIAGO - VACA - LLERENA



FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN HOY

Reflexiones y aportes desde Venezuela y Ecuador



Efrén Ernesto Guerrero Salgado

Alberto Alexander Alvarado Ajila

Julio Díaz Silva

Julio César Díaz Valdez

Rosibel Grisanti de Montero

Coralía del Valle Indriago González

Pablo Miguel Vaca Acosta

Fernando J. Llerena Valdiviezo

“... ciertamente ha sido en todos los tiempos el problema más bello y más delicado de la ciencia de gobierno, determinar qué parte toma a su cargo la ley en la dirección de los intereses de la sociedad, y qué parte deja a la conciencia, a la actividad y a la inteligencia de los individuos (...) esta es la gran cuestión de la armonía social.”

Fermín Toro (1845)

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN HOY

**Reflexiones y aportes
desde Venezuela y Ecuador**

Efrén Ernesto Guerrero Salgado
Alberto Alexander Alvarado Ajila
Julio Díaz Silva
Julio César Díaz Valdez
Rosibel Grisanti De Montero
Coralía Del Valle Indriago González
Pablo Miguel Vaca Acosta
Fernando J. Llerena Valdiviezo



Konrad
Adenauer
Stiftung

Cátedra Libre
ANDRÉS BELLO
ÉTICA CÍVICA
Legislación
y Administración Local



FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN HOY

Reflexiones y aportes desde Venezuela y Ecuador

Efrén Ernesto Guerrero Salgado, Alberto Alexander Alvarado Ajila, Julio Díaz Silva
Julio César Díaz Valdez, Rosibel Grisanti de Montero, Coralia del Valle Indriago
González, Pablo Miguel Vaca Acosta, Fernando J. Llerena Valdiviezo.

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: **abediciones**
Diagramación: Isabel Valdivieso
Diseño de portada: Isabel Valdivieso
Corrección: Victoria Velutini

© Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro
Universidad Católica Andrés Bello
Primera edición 2025
Hecho el Depósito de Ley
Deposito Legal: DC2025001602
ISBN: 978-980-439-269-6

Impresión: Gráficas Lauki, C. A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

ÍNDICE



CERCANÍA PARA LA EFICACIA Ramón Guillermo Aveledo.....	5
UN ESTADO DESCENTRALIZADO QUE CENTRALIZA: TENSIONES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA TERRITORIAL ECUATORIANO Efrén Ernesto Guerrero Salgado y Fernando Jostin Llerena Valdiviezo.....	7
FEDERALISMO DUAL (EE. UU.) VS. FEDERALISMO COOPERATIVO (ALEMANIA) Alberto Alexander Alvarado Ajila.....	29
EL FEDERALISMO VENEZOLANO COMO PROYECTO FRUSTRADO: ENTRE LA PROMESA CONSTITUCIONAL Y LA RECENTRALIZACIÓN POLÍTICA (1999–2025) Julio Díaz Silva	67
LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN EL FEDERALISMO VENEZOLANO: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y CRÍTICO DE LA LOCAPTEM Julio César Díaz Valdez.....	85
LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y ARMONIZACIÓN TRIBUTARIAS EN EL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO Rosibel Grisanti de Montero	111

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL BICAMERALISMO DE 1961 FRENTE AL UNICAMERALISMO DE 1999 Coralía del Valle Indriago González.....	143
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO UNITARIO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR ¿UN CAMINIO AL FEDERALISMO? Pablo Miguel Vaca Acosta	163

CERCANÍA PARA LA EFICACÍA

Ramón Guillermo Aveledo



El federalismo, como forma de Estado en Venezuela, es constitucional desde 1864, sin que necesariamente se haya traducido siempre en la vida venezolana. Otras naciones de la región como Argentina, Brasil y México también lo consagran y en el continente, están los casos de Estados Unidos y Canadá. Cada federación es distinta porque la idea federal no es modelo rígido y porque, como siempre ocurre en las formas políticas, cada realidad histórica, social, económica, cultural las moldea. Acercar la capacidad de decisión política y administrativa a las personas y a los problemas para que estén más a su alcance las soluciones es el sentido de la redistribución del poder que llamamos descentralización.

No es necesario caer en un debate dicotómico para entender que federalismo y descentralización, aun con orígenes distintos, tienen una lógica convergente.

Lugar destacado entre las líneas de trabajo de la Cátedra Libre Andrés Bello de Ética Cívica en la Legislación y la Administración Local ocupan la Federación como forma de Estado y la descentralización como política de Estado, una y otra están consagradas en la actual Constitución venezolana. La descentralización como estrategia nacional es fenómeno que se universaliza y en nuestra región latinoamericana lógicamente gana terreno en la búsqueda de una gobernanza promotora del desarrollo.

Inspiran y dan contenido a nuestros cursos y talleres para legisladores nacionales, estatales y municipales, así como para funcionarios ejecutivos a nivel local. Han nutrido nuestro Fondo Editorial de acceso gratuito a través de nuestro sitio web <https://eticacivica-ab.com> en ésta nuestra colección Cuadernos Constitución y Parlamento con títulos como *Mito, Promesa y Realidad. El Federalismo en la Constitución y en la Experiencia Venezolana* de los profesores Jorge Kiriakidis, Andrés Carrasquero Stolk y Mariana Campos Villalba coordinado por quien escribe y *El Futuro del Estado Federal Venezolano*, propuestas constitucionales y legislativas del profesor Fortunato González Cruz.

Hoy nos complace especialmente presentar *Federalismo y descentralización hoy, Reflexiones y aportes desde Venezuela y Ecuador* cuyos autores son Efrén Ernesto Guerrero Salgado, Alberto Alexander Alvarado Ajila, Julio Díaz Silva, Julio César Díaz Valdez, Rosibel Grisanti de Montero, Coralía del Valle Indriago González, Pablo Miguel Vaca Acosta, Fernando Jostin Llerena Valdiviezo.

UN ESTADO DESCENTRALIZADO QUE CENTRALIZA: TENSIONES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA TERRITORIAL ECUATORIANO

Efrén Ernesto Guerrero Salgado¹
Fernando Jostin Llerena Valdiviezo²

Resumen

Este artículo examina la paradoja estructural del sistema territorial ecuatoriano: un Estado formalmente descentralizado, consagrado en la Constitución de 2008 y desarrollado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en la práctica reproduce lógicas de centralismo operativo. Mediante un enfoque jurídico-constitucional complementado con análisis doctrinal, jurisprudencial y geopolítico, se analiza cómo las tensiones entre diseño normativo y ejecución administrativa se manifiestan en el sistema competencial, afectando la eficacia de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Se sostiene que esta disfuncionalidad obedece a tres factores: una cultura política ambivalente entre cooperación y confrontación; un modelo de financiamiento y gestión que concentra capacidades en el nivel central; y prácticas normativas fragmentadas que dificultan la coordinación intergubernamental. El artículo propone lineamientos para rediseñar las competencias concurrentes, fortalecer la gobernanza intergubernamental y garantizar un equilibrio funcional entre autonomía y unidad estatal.

Palabras clave: descentralización; autonomía; competencias; cultura política; derecho constitucional; Ecuador.

Abstract

This article examines the structural paradox of Ecuador's territorial system: a State formally decentralized under the 2008 Constitution and the

1 Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Facultad de Derecho y Sociedad. Abogado por la PUCE. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Postdoctorado en la Universidad Andina Simón Bolívar.

2 Estudiante de la carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (COOTAD), which in practice reproduces operational centralism. Using a constitutional approach combined with doctrinal, jurisprudential, and geopolitical analysis, it explores how tensions between normative design and administrative execution manifest in the competential system, affecting the effectiveness of decentralized autonomous governments (GADs). It argues that this dysfunctionality stems from three factors: an ambivalent political culture oscillating between cooperation and confrontation; a financing and management model that concentrates capacities at the central level; and fragmented regulatory practices that hinder intergovernmental coordination. The article proposes guidelines to redesign concurrent powers, strengthen intergovernmental governance, and ensure a functional balance between autonomy and state unity.

Keywords: decentralization; autonomy; competences; political culture; constitutional law; Ecuador.

1. Introducción

En el plano del derecho público, el proceso de formación ha sido un ejercicio continuo de observación crítica del Estado y de sus estructuras territoriales. Desde los primeros cursos metodológicos hasta el trabajo de campo, existe una inquietud central: comprender cómo el diseño constitucional de la descentralización se materializa —o se distorsiona— en la práctica administrativa y política (Santofimio Gamboa, 2023). Ecuador, definido constitucionalmente en su primer artículo como un Estado unitario y descentralizado³, el cual presenta un modelo formalmente robusto, con un marco normativo que distribuye competencias, reconoce autonomía y establece mecanismos de coordinación (Ayala Mora, 2003). Sin embargo, la experiencia profesional y la investigación empírica muestran que gran parte de las decisiones estratégicas, los recursos y las capacidades técnicas continúan concentrándose en el nivel central, reproduciendo lógicas de recentralización.

Esta reflexión se articula a partir de varias preguntas clave que han guiado mi investigación: en un país de dimensiones reducidas, ¿Es necesario mantener una división tan amplia de niveles de gobierno? ¿Es conveniente establecer estructuras burocráticas completas en todos los niveles considerando que, conforme se desciende en la escala territorial —desde el Estado central hasta las juntas parroquiales

3 Art. 1 Constitución de la República del Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

rurales—, disminuye proporcionalmente la disponibilidad de recursos y, en consecuencia, la capacidad operativa y la autonomía efectiva? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las normas territoriales y, en particular, de las ordenanzas previstas en el artículo 240 de la Constitución?

Dicho artículo reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, metropolitanos, provinciales y cantonales facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, mientras que a las juntas parroquiales rurales les otorga facultades reglamentarias, es así como surge la cuestión de si estas potestades se ejercen en concordancia y coherencia con la normativa nacional, o si, por el contrario, generan conflictos jerárquicos y contradicciones prácticas con las leyes y reglamentos de alcance general, y finalmente, ¿El Ecuador mantiene un orden jurídico unitario o coexisten en la práctica subsistemas normativos que generan contradicciones y fragmentación?

En este escenario, el sistema competencial —la asignación de competencias exclusivas, concurrentes y residuales entre los distintos niveles de gobierno— se convierte en una “caja negra”⁴ donde se define quién actúa, con qué recursos y bajo qué estándares, en materias tan diversas como transporte, seguridad, ambiente o planificación territorial. En este sentido este estudio texto busca hacer una reflexión sobre el modelo territorial y su alcance en el marco del derecho administrativo ecuatoriano; para identificar los problemas de diseño institucional, sino también revelar cómo la cultura política, las capacidades técnicas y la geografía condicionan la efectividad real de la autonomía territorial.

La pregunta de investigación que orienta este trabajo es: ¿cómo interactúan el diseño normativo de la descentralización ecuatoriana y las prácticas político-administrativas para producir un modelo formalmente descentralizado, pero operativamente centralizado? Frente a esto se sostiene que, en el Ecuador, el modelo formalmente descentralizado establecido por la Constitución de 2008 y el COOTAD coexiste con un centralismo operativo sostenido por una cultura política ambivalente, un sistema financiero que concentra capacidades en el nivel central y prácticas administrativas fragmentadas, lo que limita la eficacia real de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados.

Metodológicamente, este estudio se desarrolla desde un enfoque jurídico-constitucional, complementado con análisis doctrinal, jurisprudencial y geopolítico. Se utilizan cuatro estrategias principales: análisis normativo de los artículos 1,

4 Metáfora utilizada para describir procesos administrativos o institucionales cuya dinámica interna no es plenamente transparente o comprensible para observadores externos. En el análisis del sistema competencial, se alude a la complejidad normativa y procedimental que dificulta su seguimiento y evaluación por parte de la ciudadanía y, en ocasiones, de los propios actores institucionales Véase Kasianiuk, 2015.

238, 240, 260, 261 y 425 de la Constitución de 2008, así como del COOTAD y legislación conexas (LOTUGS, Código de Finanzas Públicas); análisis jurisprudencial de seis sentencias de la Corte Constitucional (2019-2024) que abordan conflictos de competencias y principios de autonomía; estudios de caso sobre dinámicas de (des)coordinación en competencias concurrentes como movilidad, ambiente, seguridad y gestión de riesgos; y análisis geopolítico de la distribución poblacional y económica del triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca, de los regímenes especiales como Galápagos y las circunscripciones amazónicas, y de experiencias comparadas en ordenamiento territorial. El desarrollo del artículo sigue un orden que parte del marco teórico-conceptual, para luego analizar la geopolítica del territorio, el sistema competencial, la jurisprudencia constitucional, la cultura política y sus efectos, las consecuencias prácticas y límites del modelo, y finalmente las conclusiones con una agenda de investigación orientada a una descentralización más efectiva y funcional.

2. Marco teórico-conceptual: descentralización, autonomía y competencias

2.1. La descentralización y sus dimensiones

La descentralización es un principio organizativo que implica la transferencia de competencias, recursos y capacidad de decisión desde el nivel central hacia entidades territoriales dotadas de autonomía jurídica y política. Este proceso no es únicamente técnico, sino profundamente político, pues define la forma en que el poder se distribuye y ejerce sobre el territorio.

La doctrina y la experiencia comparada distinguen tres dimensiones principales:

1. Descentralización política: supone la elección directa de las autoridades subnacionales y el reconocimiento de potestades normativas propias, dentro de los límites constitucionales y legales (Mookherjee, 2015). En el Ecuador, se materializa en la elección de prefectos, alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, así como en la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para dictar ordenanzas.
2. Descentralización administrativa: se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para gestionar servicios públicos, emitir actos administrativos, firmar contratos y adoptar decisiones operativas (Schneider, 2003). Busca aproximar la gestión al ciudadano, aumentar la eficiencia y atender las necesidades locales.

3. Descentralización fiscal: comprende la asignación de fuentes propias de ingresos, la definición de reglas para transferencias intergubernamentales, la capacidad tributaria local y la posibilidad de endeudamiento (Liberati & Sacchi, 2013). Sin esta dimensión, la autonomía política y administrativa se convierte en un formalismo sin efectividad real.

Aunque las tres dimensiones están reconocidas en la Constitución de 2008 y desarrolladas en el COOTAD, su eficacia se ve afectada por la concentración de recursos en el nivel central, la desigual capacidad técnica de los GAD y las tensiones políticas que condicionan la coordinación intergubernamental.

2.2. Modelos de organización territorial: unitario, descentralizado y federal

El derecho comparado ofrece un espectro de modelos de organización territorial que ayudan a contextualizar el caso ecuatoriano (Elazar, 1997):

- a. Estado unitario centralizado: concentra la potestad normativa y la administración en el gobierno central; las entidades subnacionales solo ejercen funciones delegadas mediante desconcentración.
- b. Estado unitario descentralizado: mantiene la unidad política y constitucional, pero reconoce autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos locales, con competencias definidas y control de legalidad. Es el modelo adoptado en el Ecuador, según el artículo 1 de la Constitución.
- c. Estado federal: reconoce a las entidades territoriales poder constituyente derivado, competencias exclusivas garantizadas constitucionalmente y cláusulas de supremacía de sus propias constituciones.

El Ecuador, en teoría, busca un equilibrio entre unidad estatal y autonomía territorial. Sin embargo, la débil institucionalización de la coordinación intergubernamental y el control centralizado de recursos estratégicos generan un modelo híbrido que tiende hacia la recentralización (Álvarez, 2022).

2.3. Tipología de competencias y conflictos prácticos

La Constitución de 2008 y el COOTAD establecen tres tipos de competencias:

1. Exclusivas: atribuidas de manera plena a un nivel de gobierno (por ejemplo, el gobierno central en política exterior; los municipios en control del uso del suelo).

2. Concurrentes: compartidas entre niveles de gobierno, requieren coordinación para evitar duplicidades (por ejemplo, la gestión ambiental).
3. Residuales: aquellas no atribuidas expresamente, que pueden asignarse por ley o mediante convenios.

En la práctica, las competencias concurrentes son la principal fuente de conflicto, ya que la falta de criterios claros sobre quién lidera, cómo se financia y cómo se evalúa la gestión provoca solapamientos y disputas. Ejemplos recientes incluyen la gestión de la movilidad urbana, el control minero y la seguridad ciudadana (Torres Maldonado, 2019).

2.4. Jerarquía normativa y artículo 425 de la Constitución

El artículo 425 de la Constitución establece una jerarquía normativa encabezada por la Constitución, seguida de los tratados internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias y, en niveles inferiores, las ordenanzas y reglamentos.

El artículo 240 otorga a los GAD regionales, metropolitanos, provinciales y cantonales facultades legislativas dentro de sus competencias y jurisdicciones, mientras que las juntas parroquiales rurales poseen facultades reglamentarias. Surge entonces la cuestión de si estas potestades se ejercen en concordancia con la normativa nacional o si generan contradicciones y conflictos jerárquicos. En la práctica, la coexistencia de normas nacionales y locales ha derivado en vacíos, solapamientos y, en ocasiones, en la creación de subsistemas normativos de facto⁵.

2.5. Principios constitucionales de la descentralización

La Constitución ecuatoriana consagra varios principios que orientan la descentralización, explicados en la siguiente matriz:

5 La Municipalidad de Guayaquil, como Gobierno Autónomo Descentralizado, tiene autonomía administrativa para gestionar ciertos servicios propios del cantón, de acuerdo con la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Dentro de esta autonomía, la Corporación Registro Civil de Guayaquil está facultada para realizar trámites de identificación, incluido la emisión de cédulas de identidad, aunque es una función que tradicionalmente compete al Registro Civil nacional.

Principio	Descripción	Artículo(s) Constitución 2008
Unidad	El Estado mantiene su integridad política y jurídica.	Art. 1
Solidaridad	Busca compensar desigualdades territoriales mediante redistribución de recursos.	Art. 3.6, 85.1-3, 27
Subsidiariedad	Las decisiones deben adoptarse en el nivel más cercano posible al ciudadano, siempre que este tenga capacidad para asumirlas.	Art. 270
Equidad territorial	Procura un desarrollo equilibrado de todas las regiones.	Art. 275
Interculturalidad y plurinacionalidad	Reconoce la diversidad cultural y étnica como base del modelo territorial.	Art. 1, 238
Autonomía ⁶	Principio organizativo que reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados la capacidad de gestionar en el marco de sus atribuciones, sus asuntos políticos, administrativos y financieros de manera independiente, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley.	Art. 238, 239, 240

En la práctica, estos principios han sido invocados en debates y sentencias, pero su aplicación ha sido desigual y su potencial normativo está lejos de cumplirse.

2.6. Cultura política como variable explicativa de la efectividad normativa

La descentralización no se desarrolla en un vacío normativo: está condicionada por la cultura política que predomina en la sociedad y en las élites gobernantes (Ardaya & Verdesoto, 2001). En el Ecuador, esta cultura presenta rasgos ambivalentes: en determinados contextos, el poder central y los gobiernos locales logran articular esfuerzos de cooperación; en otros, prevalecen la confrontación, el clientelismo y la fragmentación.

6 No es un “derecho subjetivo” invocable por acción de garantías, o atribuido de manera inherente, sino un principio organizativo de estructura territorial cuya garantía se canaliza por vías competenciales y financieras (ver Sentencia Constitucional 462-12-EP/19)

Conforme se desciende en la escala territorial —hasta las juntas parroquiales rurales—, disminuyen los recursos y capacidades operativas, lo que limita la autonomía efectiva (Freidenberg & Pachano, 2016). Esta situación, lejos de ser únicamente un problema institucional, es aceptada en parte por la población bajo la idea de que “si funciona y no afecta a nadie” es suficiente. Este pragmatismo social contribuye a consolidar prácticas que, aunque funcionales en el corto plazo, debilitan la coherencia del ordenamiento jurídico y reducen la exigencia ciudadana de respeto a los principios constitucionales.

Asimismo, han emergido subsistemas normativos locales —como regulaciones, registros o prácticas administrativas propias— que responden a necesidades inmediatas pero que, al no integrarse adecuadamente en el marco nacional, erosionan la unidad del Estado y generan contradicciones prácticas en la aplicación de la ley.

3. Geopolítica y ordenamiento territorial ecuatoriano

El análisis del sistema territorial requiere integrar tres perspectivas:

1. Derecho constitucional: Fija las reglas de distribución competencial y los límites a la autonomía.
2. Derecho administrativo: Traduce el diseño constitucional en políticas, reglamentos y actos administrativos concretos.
3. Geopolítica: Condiciona la descentralización a través de la distribución poblacional, la conectividad y la localización de recursos. En Ecuador, la concentración en el triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca marca profundas asimetrías territoriales.

El análisis del sistema territorial ecuatoriano no puede limitarse a la descripción de la normativa vigente; requiere comprender cómo la geografía, la distribución de la población y los patrones históricos de ocupación y desarrollo condicionan la descentralización. La geopolítica, entendida como la interacción entre el espacio y el poder, proporciona una perspectiva esencial para evaluar la eficacia del modelo constitucional y las posibilidades reales de una gestión descentralizada.

3.1. Distribución demográfica y económica: el triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca

Uno de los rasgos más determinantes del Ecuador es la concentración de población, infraestructura y actividad económica en un triángulo imaginario que

une Quito, Guayaquil y Cuenca (Ramos Hernández, 2022). Estas tres ciudades concentran:

- a. Un porcentaje mayoritario del Producto Interno Bruto nacional.
- b. Los principales nodos de transporte y comunicación (aeropuertos internacionales, puertos marítimos, carreteras troncales y sistema de transporte masivos).
- c. La sede de las principales instituciones estatales y corporaciones privadas.

Esta concentración produce un efecto de polarización territorial: mientras las grandes ciudades cuentan con mayores ingresos fiscales y mejores capacidades institucionales, amplias zonas rurales y periféricas enfrentan déficits crónicos de infraestructura, servicios y oportunidades económicas (Álvarez Gamboa & Cabrera Barona, 2022). El resultado es un mapa territorial desigual que condiciona la viabilidad de la descentralización simétrica prevista por la Constitución.

3.2. Desigualdades estructurales entre regiones

El Ecuador presenta contrastes marcados entre sus regiones:

- a. Costa: concentra la mayor parte de la producción agroexportadora y actividad portuaria, pero presenta desigualdades internas entre provincias con altos ingresos y otras con bajo desarrollo humano.
- b. Sierra: concentra los centros políticos y administrativos, así como polos de industria y servicios, pero presenta altos índices de migración interna desde zonas rurales hacia ciudades intermedias.
- c. Amazonía: posee una gran riqueza en recursos naturales (hidrocarburos, minería, biodiversidad), pero sufre aislamiento geográfico y carencia de infraestructura básica.
- d. Regiones insulares: el caso de las Galápagos es singular por su régimen especial y restricciones ambientales pero que posee un alto margen de turismo y pesca.

Estas diferencias estructurales influyen directamente en la capacidad de los gobiernos locales para ejercer sus competencias, y obligan a pensar en mecanismos de descentralización que tomen en cuenta la diversidad geográfica y socioeconómica.

3.3. Regímenes especiales y circunscripciones territoriales indígenas

La Constitución ecuatoriana reconoce regímenes especiales que, en teoría, permiten adaptar la organización territorial a condiciones singulares. Destacan:

- a. Régimen especial de las Galápagos⁷: con un consejo de gobierno propio, competencias diferenciadas y limitaciones estrictas en materia ambiental y de uso del suelo.
- b. Circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias: con reconocimiento de formas propias de organización, administración y justicia, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad.

Estos regímenes, aunque constitucionalmente protegidos, enfrentan desafíos en su implementación por falta de coordinación normativa, insuficiencia de recursos y tensiones entre las competencias reconocidas y las ejercidas por el gobierno central (Zamora, 2016).

3.4. Profundidad estratégica y enclaves de autonomía política

El concepto de profundidad estratégica se refiere a la capacidad de un territorio para proyectar poder y proteger sus intereses ante presiones externas pues en el Ecuador, esta profundidad es limitada debido a la estrechez territorial y la alta densidad poblacional en áreas urbanas específicas. Esta configuración ha permitido el surgimiento de enclaves de autonomía política, como el caso de Guayaquil, cuya administración local ha consolidado un modelo de gestión con alto grado de independencia política y capacidad de influencia nacional tomando en cuenta las tres circunscripciones cantonales; Samborondón, Durán, y Guayas las cuales poseen un propio alcalde para cada una, y esta independencia en ocasiones tiene una relación en tensión con el gobierno central.

4. Normativa y estructura del sistema competencial

El sistema competencial⁸ ecuatoriano se encuentra definido principalmente en la Constitución de 2008 y desarrollado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), junto con otras leyes

7 El régimen especial de las Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas tienen cobertura constitucional; su eficacia depende de coordinación intergubernamental y suficiencia financiera.

8 Se alude al conjunto de reglas constitucionales, legales y reglamentarias que distribuyen funciones, medios y responsabilidad entre niveles de gobierno, así como a sus mecanismos de coordinación y control.

conexas. Este marco normativo busca garantizar la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), así como establecer mecanismos de coordinación y control.

4.1. Marco constitucional

La Constitución reconoce y estructura la descentralización a través de varios artículos fundamentales:

Elemento	Descripción	Artículo(s) Constitución 2008
Principio general	Ecuador es un Estado unitario descentralizado.	Art. 1
Reconocimiento de los GAD	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera.	Art. 238
Facultades legislativas y reglamentarias	Los GAD regionales, metropolitanos, provinciales y cantonales tienen facultades legislativas en sus competencias y jurisdicciones; las juntas parroquiales rurales poseen facultades reglamentarias. Todos los GAD ejercen facultades ejecutivas en su ámbito competencial.	Art. 240
Distribución de competencias	Se determinan las competencias exclusivas del gobierno central y de los GAD, así como las concurrentes.	Arts. 260 y 261
Jerarquía normativa	La Constitución está en la cúspide, seguida por tratados internacionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias, y en niveles inferiores, ordenanzas y reglamentos.	Art. 425
Competencias exclusivas	Asignadas de forma plena a un nivel de gobierno. Ejemplo: control del uso y ocupación del suelo (municipios).	Arts. 260 y 261
Competencias concurrentes	Compartidas entre niveles de gobierno, requieren mecanismos de coordinación. Ejemplo: gestión ambiental y movilidad.	Arts. 260 y 261
Competencias residuales	No asignadas expresamente; su determinación se realiza por ley o por convenios de transferencia.	Arts. 260 y 261

En la práctica, las competencias concurrentes han sido fuente de litigios y tensiones, debido a la ausencia de reglas claras sobre liderazgo, financiamiento y

evaluación de resultados, pero que en teoría se delimita sobre las competencias que asume cada nivel de gobierno:

Distribución de competencias según nivel de gobierno en el Ecuador (Constitución 2008 y COOTAD)

Nivel de Gobierno	Competencias Exclusivas	Competencias Concurrentes	Competencias Residuales
Gobierno Central	Defensa nacional, política exterior, sistema monetario, control migratorio, administración de justicia nacional	Educación, salud, seguridad ciudadana, gestión ambiental, transporte	Determinadas por ley o no asignadas expresamente
Gobierno Regional / Metropolitano	Planificación regional, desarrollo económico regional, gestión de cuencas y recursos compartidos	Gestión ambiental, fomento productivo, turismo, infraestructura compartida	Determinadas por ley o convenios con el gobierno central
Gobierno Provincial	Planificación provincial, vialidad provincial, fomento agropecuario, gestión ambiental provincial	Gestión ambiental, fomento productivo, turismo, transporte interparroquial	Determinadas por ley o convenios con el gobierno central
Gobierno Cantonal / Municipal	Planificación urbana, control de uso y ocupación del suelo, servicios públicos municipales	Salud, educación, seguridad ciudadana, gestión ambiental local	Determinadas por ley o convenios con niveles superiores
Junta Parroquial Rural	Gestión de obras y servicios comunitarios, mantenimiento de caminos vecinales, fomento productivo local	Educación no formal, promoción cultural, gestión ambiental comunitaria	Determinadas por ley o convenios con niveles superiores

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República del Ecuador (2008), arts. 1, 238, 240, 260-262; y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), arts. 28-83.

4.3. Legislación y normativa complementaria

Además del COOTAD, el sistema competencial se apoya en otros cuerpos legales:

- a. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS): regula la planificación y control del uso del suelo, vinculando competencias municipales y provinciales.
- b. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP): establece el marco de planificación y asignación de recursos.
- c. Normativa sectorial: leyes de ambiente, transporte, salud, educación, entre otras, que definen competencias específicas o compartidas.

4.4. Régimen de planificación

El ordenamiento jurídico prevé un sistema jerarquizado de planificación:

1. Plan Nacional de Desarrollo: marco estratégico general.
2. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): a nivel provincial, cantonal y parroquial, orientan las decisiones locales.
3. Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS): instrumentos municipales que regulan la ocupación y uso del territorio.
4. Planes Operativos Anuales (POA): instrumentos de gestión presupuestaria.

La coordinación vertical y horizontal entre estos instrumentos es débil, lo que provoca desalineación de prioridades y solapamientos.

4.5. Instrumentos financieros

El ejercicio efectivo de competencias depende de un financiamiento adecuado. Entre los principales instrumentos se encuentran:

- a. Cuenta única del Tesoro:⁹ mecanismo de centralización de fondos que limita la disponibilidad inmediata de recursos para los GAD
- b. Transferencias del gobierno central: distribuidas mediante fórmulas legales que incluyen criterios poblacionales, de necesidades básicas insatisfechas y equidad territorial.

9 La Cuenta Única del Tesoro concentra liquidez pública para gestión de caja; su ventaja macro es control y trazabilidad, pero puede afectar oportunidad de recursos en GAD si no hay reglas claras de flujo o existe demora y atasco administrativo para la distribución de estos recursos.

- c. Recaudación propia: impuestos, tasas y contribuciones locales.
- d. Devolución del IVA: recurso importante pero sujeto a trámites administrativos que pueden retrasar su efectivización.
- e. Patentes municipales y otros tributos locales: aportan ingresos adicionales, aunque con fuerte disparidad entre territorios.

En este marco, las limitaciones financieras son una de las principales causas de que la autonomía reconocida por la Constitución sea, en muchos casos, más formal que real.

5. Jurisprudencia constitucional y conflictos competenciales

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha sido determinante para perfilar el modelo competencial del Estado, particularmente en la relación entre el principio de descentralización consagrado en los artículos 1, 238 y siguientes de la Constitución, y las tensiones que surgen entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este marco normativo se articula con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que establece la distribución de competencias, los mecanismos de coordinación intergubernamental y el régimen financiero aplicable. En los últimos años, la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) ha dictado sentencias que, si bien refuerzan ciertos aspectos del régimen descentralizado, también han consolidado tendencias centralizadoras, sobre todo en materia de financiamiento, interpretación de la autonomía y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes.

1. Sentencia No. 462-12-EP/19: Autonomía como principio organizativo (Caso Guayllabamba)

Este caso se originó a partir de una acción extraordinaria de protección interpuesta por un GAD que solicitaba el reconocimiento de su autonomía administrativa como si esta configurara un derecho subjetivo oponible frente a otros órganos del Estado. La cuestión central residía en determinar si la autonomía de los GAD constituía un derecho fundamental susceptible de protección judicial o si debía entenderse como un principio organizativo de la estructura estatal. La Corte concluyó que la autonomía, prevista en el artículo 238 de la Constitución, no es un derecho subjetivo, sino un principio que organiza la distribución territorial del poder y cuya garantía se materializa mediante la asignación normativa de competencias y recursos. Esta interpretación delimita con claridad la naturaleza de la autonomía, estableciendo que las controversias competenciales deben dirimirse mediante mecanismos administrativos o políticos y no a través de garantías jurisdiccionales.

Aunque esta lectura refuerza la coherencia del sistema, limita las herramientas jurídicas de los GAD para reaccionar frente a posibles injerencias del poder central.

2. Sentencia No. 36-15-IN/20: Descentralización sin financiamiento (Caso Conga, Gestión ambiental)

En esta causa se cuestionaron artículos de una resolución del Consejo Nacional de Competencias (CNC) que asignaban a los GAD provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales la gestión ambiental sin realizar un costeo previo de los recursos necesarios para ejercer la competencia. El problema jurídico consistía en determinar si el CNC podía transferir competencias sin garantizar previamente su financiamiento. La Corte sostuvo que, al tratarse de una competencia exclusiva de los GAD provinciales y parroquiales (arts. 264 y 267 Const.), no se requería un costo adicional, pues se presumía cubierta mediante preasignaciones presupuestarias. Para los GAD municipales y metropolitanos, la competencia se mantuvo como facultativa, condicionada a su capacidad financiera propia. La sentencia revela una visión formalista de la descentralización, que asume la suficiencia de los recursos preasignados sin analizar las desigualdades reales en la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno.

3. Sentencia No. 19-16-IN/21: Competencias agroproductivas sin recursos (Caso Prefecturas)

En este proceso, dos mancomunidades de GAD provinciales impugnaron una resolución del CNC que no incluía costeo para la competencia de fomento agropecuario. El debate jurídico giraba en torno a si el Estado debía asignar financiamiento adicional para el ejercicio de competencias exclusivas ya reconocidas. La Corte reafirmó que el costeo solo procede para competencias adicionales o residuales, de conformidad con el artículo 124 del COOTAD, y que las competencias exclusivas deben financiarse con las preasignaciones presupuestarias ordinarias. Esta posición mantiene la coherencia normativa, pero, al igual que en el caso anterior, elude la discusión sobre la insuficiencia estructural de recursos que afecta a muchos GAD, perpetuando un modelo donde la descentralización formal no siempre se corresponde con la capacidad operativa real.

4. Sentencia No. 3-22-IO/24: Reparto de recursos de obras públicas (Caso Esmeraldas)

La controversia se centró en una supuesta omisión legislativa en la regulación de la distribución de rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables, según lo establecido en el artículo 274 de la Constitución puesto que consideraba el GAD de Esmeraldas que estas rentas debían retornar al territorio donde se centra la explotación. La Corte determinó que no existía tal omisión, al considerar que la materia ya estaba regulada en un conjunto de leyes sectoriales, incluyendo las

de Hidrocarburos, Minería y Fomento Ambiental. Con este razonamiento, adoptó un criterio flexible para dar por cumplido el mandato constitucional, incluso cuando la normativa aplicable se encuentra dispersa y fragmentada. Esta solución evita declarar la inconstitucionalidad por omisión, pero a costa de mantener un marco normativo poco unificado, lo que dificulta la transparencia y eficiencia en la distribución de los recursos.

5. Sentencia No. 20-22-IN/24: Participación ciudadana y silla vacía (Caso San Cristóbal)

En este caso, se impugnaron disposiciones de una ordenanza municipal que restringían el ejercicio de la figura de la “silla vacía” prevista en el artículo 101 de la Constitución y desarrollada por el COOTAD. La Corte declaró inconstitucionales tales limitaciones, afirmando que los GAD tienen la potestad de regular su implementación, pero no de imponer restricciones que anulen o vacíen de contenido el derecho de participación ciudadana. Esta decisión marca una diferencia con respecto a los casos de naturaleza financiera, pues adopta un enfoque garantista y expansivo en materia de derechos, reforzando los mecanismos de control social y participación en la gestión pública local.

El análisis conjunto de estas sentencias muestra un patrón dual en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: una inclinación hacia la centralización operativa y financiera en la asignación y gestión de competencias, y, al mismo tiempo, una defensa más activa de la descentralización formal y de los derechos de participación. Esta dualidad refleja la tensión estructural entre el modelo normativo de un Estado descentralizado y las prácticas centralizadoras que persisten en su implementación, configurando un escenario donde la autonomía territorial se reconoce en el plano discursivo, pero enfrenta límites significativos en su ejercicio efectivo.

6. Cultura política y descentralización: entre coexistencia y conflicto

6.1. La ambivalencia estructural del sistema político-administrativo ecuatoriano

La Constitución de 2008 introdujo un modelo que, en el plano normativo, ya venía siendo reconocido por la Constitución Política del Ecuador (1998) el cual es la descentralización como principio organizativo del Estado (arts. 1, 238 y ss.), incorporando el concepto de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en

todos los niveles territoriales: regional, provincial, cantonal y parroquial rural. Sin embargo, la experiencia revela que este diseño formal coexiste con mecanismos de centralización operativa que reducen la autonomía efectiva de las autoridades locales (Caza, 2019).

Este ponente advierte que no se trata de una mera contradicción coyuntural, sino de un patrón sistémico. Este patrón se traduce en que, aunque los GAD posean competencias exclusivas reconocidas en la Constitución, la ejecución de estas depende en gran medida de decisiones, recursos y autorizaciones provenientes del Ejecutivo central. Dicho de otra forma: “La descentralización es letra viva en la norma, pero letra condicionada en la práctica”.

Este fenómeno tiene raíces históricas en la conformación del Estado ecuatoriano, cuyo aparato administrativo se ha consolidado a partir de un modelo unitario fuertemente jerarquizado. Las reformas constitucionales no han logrado desarticular del todo esta lógica, y la cultura política —entendida como el conjunto de valores, creencias y prácticas que guían el comportamiento político— ha tendido a reforzar la supremacía del centro sobre la periferia.

6.2. Federalismo informal y subsistemas normativos

Uno de los puntos más recurrentes en sistemas como el nuestro, es acerca de un federalismo informal o pseudofederalismo (Pegoraro, 2017). Este concepto hace referencia a realidades locales en las que determinados territorios, sin poseer reconocimiento constitucional como entidades federadas, logran establecer y consolidar subsistemas normativos propios, con grados significativos de autonomía fáctica.

El caso de Guayaquil es ilustrativo: la existencia de marcos regulatorios diferenciados, la gestión independiente de servicios públicos y la proyección de símbolos identitarios como la “cédula guayaquileña” constituyen ejemplos de cómo un municipio puede, en la práctica, comportarse como un ente casi federal (Sánchez & Gaitán Villavicencio, 2021). Estos subsistemas, aunque no cuestionan abiertamente la unidad estatal, sí generan tensiones jurídicas y políticas respecto de la uniformidad normativa prevista en el artículo 425 de la Constitución.

Estas prácticas no necesariamente caen en la “ilegalidad”, pero sí complejizan el funcionamiento del sistema competencial, pues la coexistencia de normativas locales con efectos materiales y de disposiciones nacionales de alcance general abre interrogantes sobre la coherencia jurídica y la seguridad normativa en un Estado unitario.

6.3. Proximidad territorial y limitaciones operativas

Otro planteamiento parte de: ¿Es necesario que todos los niveles de gobierno cuenten con estructuras burocráticas completas, especialmente cuando la cercanía a la población implica menores recursos y capacidades operativas? La reflexión se enfoca en el último nivel de gobierno descentralizado: las juntas parroquiales rurales.

A diferencia de lo que podría suponerse, la proximidad territorial no garantiza una mayor capacidad de respuesta. Por el contrario, cuanto más bajo es el nivel de gobierno, menores son los recursos financieros, el personal técnico especializado y la capacidad de representación política. Un presidente parroquial, por ejemplo, cuenta con un poder muy limitado, y su margen de acción se reduce estrictamente a lo que la escasez de recursos le permite.

Este paradigma de proximidad limitada revela un problema estructural: la descentralización administrativa no siempre viene acompañada de una descentralización fiscal proporcional. Como resultado, las estructuras de gobierno más cercanas a la ciudadanía operan con severas restricciones, lo que deriva en burocracias de pequeña escala que, aunque cumplen funciones simbólicas de representación, carecen del músculo operativo necesario para generar cambios sustanciales en la comunidad (Bañón, 1997).

7. Consecuencias prácticas: diseño institucional y límites del modelo

7.1. Brecha entre diseño normativo y ejecución local

El modelo competencial ecuatoriano, delineado en la Constitución y el COOTAD, establece un reparto claro de funciones. Sin embargo, en la práctica, los GAD enfrentan constantes conflictos de competencias y solapamientos funcionales. Debemos subrayar que estos problemas se evidencian con mayor fuerza en las competencias concurrentes, donde la falta de coordinación efectiva entre niveles de gobierno provoca demoras, duplicidad de esfuerzos y, en ocasiones, parálisis administrativa.

7.2. Descoordinación en competencias concurrentes de alto impacto

En sectores como transporte, seguridad ciudadana y gestión ambiental, las tensiones competenciales no son meramente formales, sino que inciden directamente en la prestación de servicios esenciales. Un ejemplo es la contradicción entre los planes de movilidad del Ministerio de Transporte y los GAD metropolitanos, que ha generado normativas incompatibles y confusión entre usuarios y operadores. El caso del Metro de Quito ilustra esta situación: aunque corresponde al GAD municipal su planificación y financiamiento, recibe recursos directos del gobierno central, lo que implica que ciudadanos de otras provincias y cantones contribuyan económicamente a su construcción o expansión.

En materia de seguridad, la coordinación entre la Policía Nacional y los gobiernos locales sigue siendo fragmentaria, con iniciativas municipales que carecen de respaldo operativo del Estado central. Un ejemplo es la ubicación de Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en zonas no delimitadas o mal planificadas por los GAD, lo que genera problemas a largo plazo. Hay sectores densamente poblados, con casi 300.000 habitantes, que cuentan con una sola UPC integrada por apenas seis o siete efectivos para cubrir todo el territorio. En el ámbito ambiental, las competencias de control y sanción por contaminación industrial suelen entrar en conflicto entre municipios, gobiernos provinciales y ministerios sectoriales, dificultando una gestión eficaz y coherente.

7.3. El rol debilitado del Consejo Nacional de Competencias

Aunque el CNC puede ser concebido como el árbitro del sistema competencial, se concibe por su debilidad institucional, pues carece de mecanismos vinculantes de resolución de controversias y su capacidad de supervisión se limita a emitir resoluciones de alcance general, que muchas veces son ignoradas o interpretadas de manera restrictiva por los propios GAD.

7.4. Desfase entre tiempos políticos y presupuestarios

Debemos señalar un problema estructural que rara vez se discute: el desacoplamiento entre el calendario electoral y el ciclo presupuestario. Los gobiernos locales inician su gestión con un presupuesto aprobado por la administración saliente, lo que limita su margen de maniobra durante el primer año. En la práctica, un presupuesto puede abarcar uno o dos periodos administrativos, sin cubrir por completo el plan de trabajo o las propuestas de la nueva administración. La escasez

de recursos impide desarrollar plenamente estos proyectos, lo que genera frustración ciudadana y alimenta la percepción de ineficiencia.

7.5. Tercerización normativa y debilidad técnica

En ausencia de equipos jurídicos sólidos, muchos GAD optan por replicar ordenanzas de otras jurisdicciones sin adaptarlas a su contexto, presupuesto o realidad local. Esta práctica de “tercerización normativa” reduce la pertinencia territorial de la legislación y perpetúa un modelo en el que la descentralización formal no se traduce en autonomía material. En la práctica, se produce una cuasi centralización, donde los instrumentos normativos son prácticamente idénticos en distintas provincias, pese a que cada una posee autonomía legislativa.

8. Recomendaciones para una descentralización efectiva y funcional

Para avanzar hacia un modelo descentralizado más eficiente utilizando el contexto nacional, en busca de una estructura administrativa y normativa funcional, se plantea las siguientes recomendaciones:

Garantizar la transferencia de recursos suficientes junto con las competencias asignadas.

Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los GAD, especialmente en planificación y producción normativa.

Mejorar la coordinación intergubernamental mediante órganos de concertación más vinculantes.

Promover una cultura política que valore la autonomía local como complemento, y no como amenaza, a la unidad del Estado.

Fomentar la transparencia y la participación ciudadana como pilares de legitimidad en la gestión territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Gamboa, J., & Cabrera Barona, P. (2022). Inclusión financiera, pobreza y desigualdad territorial en el Ecuador. *Cuestiones Económicas*, 32(2), 1–1.
- Álvarez, S. (2022). *La paradoja del proceso de descentralización en Ecuador (2010–2016)* (1.ª ed., Vol. 323). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Ardaya, G., & Verdesoto, L. (2001). El sistema político y la descentralización: Una lectura desde la cultura política ecuatoriana. *Revista Ciencias Sociales*, 1(20), 139–157.
- Ayala Mora, E. (2003). *Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador: del pasado a la situación actual. Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, (19), 203–221. Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional. <https://hdl.handle.net/10644/1610>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD. Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. SENPLADES, 2011.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador. (19 de noviembre de 2019). *Sentencia No. 462-12-EP/19*. Quito, D.M.
- Corte Constitucional del Ecuador. (22 de julio de 2020). *Sentencia No. 36-15-IN/20*. Quito, D.M.
- Corte Constitucional del Ecuador. (25 de abril de 2024). *Sentencia No. 20-22-IN/24*. Quito, D.M.
- Corte Constitucional del Ecuador. (6 de junio de 2024). *Sentencia No. 3-22-IO/24*. Quito, D.M.
- Corte Constitucional del Ecuador. (8 de julio de 2021). *Sentencia No. 19-16-IN/21*. Quito, D.M.
- Elazar, D. J. (1997). Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review*, 18(3), 237–251. <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>
- Freidenberg, F., & Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. FLACSO Ecuador.
- Kasianiuk, K. (2015, July 1–4). *A dual system approach to the policy process analysis* [Conference paper]. International Conference on Public Policy, Milan, Italy. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433953490.pdf>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo - LOTUGS. Oficio No. SAN-2016-1196, 30 de junio de 2016.
- Liberati, P., & Sacchi, A. (2013). Tax decentralization and local government size. *Public Choice*, 157(1), 183–205. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9936-3>

- Mookherjee, D. (2015). Political decentralization. *Annual Review of Economics*, 7(1), 231–249. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115400>
- Pegoraro, L. (2017). Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación. En *Plurinacionalismo y centralismo* (pp. 31–99).
- Ramos Hernández, C. (2022). La geopolítica ecuatoriana desde los inicios como república y la importancia de los espacios marítimos en la actualidad. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 7(4), 65–76.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2023). *Compendio de derecho administrativo* (2.^a ed.). Universidad Externado de Colombia; Tirant lo Blanch.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56. <https://doi.org/10.1007/BF02686332>
- Torres Maldonado, Á. E. (2019). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, 45, 211–243. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>
- Zamora Acosta, Giannina Elizabeth. 2016. La gestión del territorio en un estado plurinacional : retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas, como regímenes especiales en el Ecuador. Tesis de maestría, Flacso Ecuador. Sánchez, P., & Gaitán Villavicencio. (2021). Los intransitables “chaquiñanes” del poder territorial del Estado: El viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización. En *Organización del Estado en el territorio a partir del COVID-19* (p. 67).

FEDERALISMO DUAL (EE. UU.) VS. FEDERALISMO COOPERATIVO (ALEMANIA)

Alberto Alexander Alvarado Ajila¹

Resumen

El ensayo examina comparativamente el federalismo dual de Estados Unidos y el federalismo cooperativo de Alemania para mostrar cómo dos arquitecturas constitucionales, nacidas de contextos históricos opuestos, gestionan hoy la tensión entre autonomía territorial y acción estatal eficaz. Tras situar el concepto de federalismo y clasificar sus tipologías, el trabajo identifica cinco variables —autonomía competencial, participación institucional, supremacía y arbitraje, equilibrio fiscal y coordinación de políticas complejas— que sirven de matriz analítica durante todo el estudio. Sobre esa base, reconstruye primero la evolución jurídica de ambos modelos: la Convención de Filadelfia, la Décima Enmienda y la jurisprudencia de la Corte Suprema en el caso norteamericano; la fragmentación imperial, el trauma centralista nazi y la Ley Fundamental de 1949 en el caso alemán. Luego compara la distribución de competencias, los sistemas financieros —“tax and spend” frente a Finanzausgleich— y los distintos mecanismos de solución de conflictos —control judicial ex post versus negociación intergubernamental ex ante—, destacando las ventajas de claridad y laboratorio normativo del modelo dual y los riesgos de parálisis, así como la eficacia coordinada pero susceptible al bloqueo cooperativo del paradigma alemán. Finalmente analiza desafíos actuales como polarización partidista, digitalización, transición climática y presión migratoria, extrayendo lecciones útiles para federaciones latinoamericanas que buscan revitalizar su descentralización. El autor concluye que separar para limitar y cooperar para gobernar no son lógicas excluyentes, sino extremos de un espectro que cada país reconfigura según su cultura política y sus urgencias de gobernanza. Por ello propone reformas graduales, realistas y arraigadas en consensos.

1 Abogado de la Universidad de Guayaquil. Profesor en el Instituto Superior Tecnológico Bolivariano de Tecnología (Guayaquil) y en la Universidad Bolivariana del Ecuador. Doctorando en Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5908-6879>.

Abstract

This essay comparatively examines dual federalism in the United States and cooperative federalism in Germany to show how two constitutional architectures, born from opposing historical contexts, today manage the tension between territorial autonomy and effective state action. After situating the concept of federalism and classifying its typologies, the paper identifies five variables—competential autonomy, institutional participation, supremacy and arbitration, fiscal balance, and coordination of complex policies—that serve as an analytical matrix throughout the study. On this basis, it first reconstructs the legal evolution of both models: the Philadelphia Convention, the Tenth Amendment, and Supreme Court jurisprudence in the American case; imperial fragmentation, the Nazi centralist trauma, and the Basic Law of 1949 in the German case. It then compares the distribution of powers, financial systems—tax and spend versus *Finanzausgleich*—and the various dispute resolution mechanisms—*ex post* judicial review versus *ex ante* intergovernmental negotiation—highlighting the advantages of clarity and regulatory capacity of the dual model and the risks of paralysis, as well as the coordinated effectiveness, yet susceptibility to cooperative blockage, of the German paradigm. Finally, it analyzes current challenges such as partisan polarization, digitalization, climate transition, and migratory pressure, drawing useful lessons for Latin American federations seeking to revitalize their decentralization. The author concludes that separating to limit and cooperating to govern are not mutually exclusive logics, but rather extremes of a spectrum that each country reconfigures according to its political culture and urgent governance needs. Therefore, it proposes gradual, realistic, and consensus-based reforms.

Introducción

El debate contemporáneo sobre el federalismo no es un ejercicio meramente académico: atraviesa la forma misma en que las democracias modernas responden a crisis sanitarias, transiciones energéticas, transformaciones digitales y fracturas sociales cada vez más profundas. En ese contexto, el contraste entre el federalismo dual de Estados Unidos y el federalismo cooperativo de Alemania —dos modelos canónicos que nacen de historias y traumas distintos— ofrece un laboratorio privilegiado para analizar hasta qué punto la distribución vertical del poder puede conciliar la autonomía territorial con la acción estatal eficaz. Este trabajo se inscribe en el Seminario Doctoral “Federalismo, Descentralización y Constitución” de la Universidad Católica Andrés Bello y surge de la convicción de que el estudio comparado, cuando se conduce con rigor metodológico, ilumina dilemas que trascienden a los casos objeto de análisis y permiten repensar la ingeniería constitucional en países que son federales los cuales buscan revitalizar un federalismo que el texto proclama, pero la práctica erosiona.

El propósito general es doble. Por un lado, reconstruir de forma crítica los fundamentos histórico-constitucionales y las trayectorias jurisprudenciales que han moldeado ambos modelos: la Convención de Filadelfia de 1787, la Décima Enmienda y las sentencias emblemáticas de la Corte Suprema en el caso norteamericano; la herencia del Reich, la ruptura centralista del Tercer Reich y el rediseño cooperativo de la Ley Fundamental de 1949 en Alemania. Por otro, evaluar comparativamente cómo se comportan hoy los mecanismos de reparto competencial, financiación, coordinación y resolución de conflictos en cada sistema, midiendo su impacto real sobre la autonomía de los estados federados y sobre la capacidad de articular políticas públicas coherentes.

Metodológicamente se recurre a una matriz de cinco variables —autonomía competencial, participación institucional, supremacía y arbitraje, desequilibrio fiscal vertical y coordinación en políticas complejas— que guiará la comparación a lo largo del ensayo. El enfoque combina análisis dogmático-constitucional con revisión jurisprudencial, data fiscal y estudio de casos (por ejemplo, la gestión de la pandemia de COVID-19 y la implementación de paquetes climáticos) a fin de pasar de la descripción normativa a la medición empírica de la autonomía efectiva. Este diseño responde a la premisa de que el federalismo solo puede valorarse con pleno sentido cuando se contrasta la letra de la Constitución con la práctica administrativa y financiera que la sostiene.

La estructura del trabajo refleja esa lógica comparada. La Sección I delimita los conceptos y criterios analíticos básicos; la Sección II detalla las raíces histórico-

constitucionales de cada modelo; la Sección III examina el reparto de competencias y su evolución; la Sección IV aborda la arquitectura fiscal —“tax and spend” y Finanzausgleich— y sus efectos sobre la independencia real de los entes subnacionales; la Sección V contrasta los mecanismos de coordinación y resolución de conflictos (judicial review vs. política intergubernamental); la Sección VI discute ventajas y límites de cada paradigma, y la Sección VII explora los desafíos contemporáneos de polarización, digitalización y transición climática.

Con este recorrido, el ensayo aspira a demostrar que la vieja dicotomía “separar para proteger” versus “cooperar para gobernar” no es una oposición cerrada, sino un espectro en el que cada Estado federal reacomoda sus instituciones según la presión de desafíos externos y las preferencias de sus ciudadanos. Entender cómo y por qué lo hacen Estados Unidos y Alemania —y qué costos asumen en términos de parálisis o bloqueo cooperativo— constituye una contribución indispensable para todo jurista latinoamericano que se pregunte, hoy, cómo diseñar un federalismo que sea, a la vez, garantía de libertad y motor de políticas públicas eficaces.

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Analizar y comparar los modelos de federalismo dual (EE. UU.) y cooperativo (Alemania) para valorar cómo su diseño histórico-constitucional y su evolución jurisprudencial inciden hoy en la autonomía real de los entes subnacionales y en la capacidad del Estado de articular políticas públicas coherentes.

Objetivos específicos

- Identificar las bases histórico-constitucionales y jurisprudenciales que definen la distribución de competencias en ambos países.
- Comparar el impacto del financiamiento intergubernamental (“tax and spend” vs. Finanzausgleich) sobre la dependencia o empoderamiento de los entes federados.
- Analizar los mecanismos de coordinación y resolución de conflictos para determinar sus efectos en la gobernanza y la prevención de bloqueos.

Desarrollo

Definición general de federalismo

La palabra “federalismo” proviene del latín **foedus**, pacto o alianza, y ha designado desde la antigüedad una forma de unión basada en la lealtad y la confianza mutua entre comunidades autónomas. Solo a finales del siglo XVIII, con la adopción de la Constitución estadounidense y la Revolución Francesa, el término comenzó a describir una forma de organización estatal distinta del confederalismo y del estado unitario centralizado. Este origen pactal explica por qué el federalismo es, ante todo, un método para reconciliar la unidad y la diversidad mediante un compromiso jurídico-político duradero.

Doctrinalmente, puede definirse como un sistema en el que coexisten al menos dos niveles de gobierno —la federación y las entidades miembros—, cada uno dotado de sus propias competencias, fuentes de ingresos y órganos de representación, todo ello garantizado por una constitución suprema que ninguna de las partes puede modificar unilateralmente. Lejos de una mera descentralización administrativa, esta distribución es horizontal: los estados federados no están jerárquicamente subordinados, sino que se coordinan con el poder federal dentro del mismo pueblo y territorio.

Los comparatistas enfatizan tres principios mínimos sin los cuales no existe un federalismo auténtico: autonomía, participación y colaboración. La autonomía preserva la capacidad regulatoria y fiscal de cada unidad; la participación garantiza la participación de los estados en los órganos federales (por ejemplo, el Senado o el Bundesrat); la colaboración, encarnada en el deber de lealtad federal, obliga a todos los niveles a negociar e implementar políticas comunes cuando se solapan competencias. Estos pilares suelen complementarse con un tribunal constitucional capaz de resolver conflictos de jurisdicción y, casi siempre, un parlamento bicameral que incorpora la voz territorial en el proceso legislativo.

Es importante distinguir este modelo tanto de una confederación —una mera liga internacional donde los estados conservan su plena soberanía— como de un estado unitario con descentralización, donde el centro puede revocar las competencias locales. En una confederación, el vínculo es contractual y reversible; en un estado federal, la unión es constitucional y permanente. En un estado unitario, la descentralización depende de la voluntad legislativa del gobierno central; en el federalismo, la autonomía subnacional es original y está protegida por la supremacía constitucional.

El federalismo no es estático: la separación casi hermética de esferas que caracterizó el “federalismo dual” anglosajón evolucionó en muchas democracias —especialmente tras el surgimiento del Estado social— hacia fórmulas de estrecha cooperación funcional, como la ejemplificada en Alemania, donde las políticas públicas se diseñan e implementan conjuntamente. Así, más que un marco rígido, el federalismo se revela como un proceso dinámico de autogobierno compartido, diseñado para distribuir el poder, gestionar la interdependencia y salvaguardar la libertad y la igualdad en sociedades pluralistas.

Criterios que distinguen: reparto competencial, órganos de coordinación, cláusulas de supremacía, finanzas.

El análisis comparativo de cualquier federación requiere, ante todo, establecer un marco metodológico que permita analizar sistemas tan dispares como los de Estados Unidos y Alemania desde una misma perspectiva. Entre los filtros esenciales, destacan cuatro: la distribución de competencias, los órganos previstos para la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, las cláusulas de supremacía que resuelven conflictos regulatorios y, finalmente, la arquitectura financiera que sustenta —o reprime— la autonomía territorial.

En cuanto a la distribución de competencias, el federalismo dual estadounidense comienza con la lista cerrada de competencias del Congreso en el Artículo I § 8 y relega todo lo no enumerado a los estados mediante la Décima Enmienda; la separación se concibió como un “muro” destinado a evitar la interferencia recíproca. El modelo cooperativo alemán, por otro lado, distingue entre competencias legislativas exclusivas de la Federación (artículo 73) y competencias concurrentes (artículos 72-74), pero asigna casi toda la ejecución administrativa a los Länder (artículos 83-85), obligando a ambos niveles a interactuar a diario. Así, mientras que la lógica estadounidense es jerárquicamente negativa (“lo que no se delega queda en manos de los estados”), la alemana es funcionalmente positiva (“la ley federal necesita del Land para hacerse realidad”).

La coordinación intergubernamental cristaliza esta diferencia. En Estados Unidos, las relaciones entre la federación y los estados dependen principalmente de negociaciones políticas ad hoc y del filtro jurisdiccional del Tribunal Supremo; no existe un órgano permanente donde los estados voten las leyes federales. Alemania, en cambio, sitúa al Bundesrat en el centro del proceso legislativo: es una cámara de representación territorial, participa en más de la mitad de las leyes federales y puede activar una comisión de conciliación con el Bundestag cuando surge un desacuerdo, institucionalizando el diálogo que se desarrolla de forma más difusa en Washington.

La cláusula de supremacía marca un tercer punto de contraste. El Artículo VI, Sección 2, de la Constitución de Estados Unidos declara que la Constitución, las leyes federales y los tratados son la “ley suprema del país”, por lo que cualquier juez estatal debe preferirlos a las normas incompatibles de su propio estado; por lo tanto, el Tribunal Supremo actúa como árbitro final de la compatibilidad vertical. Alemania también consagra la primacía del derecho federal (Artículo 31 de la Ley Fundamental), pero la combina con la participación previa de los Länder en la elaboración de dichas leyes. Por lo tanto, los conflictos suelen resolverse políticamente antes de llegar a los tribunales, y solo llegan al Tribunal Constitucional Federal cuando las negociaciones fracasan.

Las tensiones más decisivas para la autonomía real surgen en el ámbito financiero. El Congreso estadounidense ejerce amplios poderes fiscales y de gasto, mientras que los estados mantienen impuestos significativos —impuesto sobre las ventas y sobre la propiedad—, pero dependen cada vez más de transferencias federales condicionales, un fenómeno que se ha acentuado desde el New Deal y ha diluido la pureza del federalismo dual. Alemania, por su parte, distribuye el IVA y el impuesto sobre la renta entre la Federación y los Länder y opera un complejo sistema de igualación (Finanzausgleich) que busca equilibrar las capacidades fiscales sin desalentar la recaudación tributaria. Este mecanismo, si bien vital para la cohesión, genera controversias periódicas sobre si penaliza a los Länder más prósperos.

La comparación revela que cada criterio tiene un peso diferente según el modelo: en Estados Unidos, la división formal de poderes y la supremacía judicial consolidan la autonomía subnacional, mientras que en Alemania, la coordinación institucional y la ingeniería fiscal buscan combinar unidad y diversidad. Comprender cómo interactúan estos cuatro ejes nos permite evaluar con precisión por qué el federalismo dual favorece la separación y el federalismo cooperativo la integración, y allana el camino para evaluar, en las siguientes secciones del ensayo, los efectos prácticos de ambas lógicas en la gobernanza contemporánea.

Tipología: dual, cooperativo, competitivo, simétrico/asimétrico

La tipología contemporánea del federalismo asume que la distribución territorial del poder no es uniforme ni estática, sino un conjunto de modelos que responden a diferentes lógicas de coordinación entre el centro y las entidades subnacionales. Cuando la doctrina describe el federalismo “dual”, visualiza una separación casi cartesiana de las esferas de jurisdicción: cada nivel ejerce su autoridad en áreas claramente delimitadas y mutuamente excluyentes. El paradigma histórico es Estados Unidos, donde, desde el fallo de 1819 *McCulloch v. Maryland*, la Corte

Suprema ha reconocido poderes implícitos en el Congreso, pero sin invalidar la cláusula de reserva de los estados. Esta dialéctica ha servido para preservar la idea de que solo lo expresamente delegado pertenece al poder federal, mientras que todo lo demás permanece en manos de los estados, un principio que los materiales del seminario resumen al caracterizar el modelo norteamericano como una “fuerte separación entre los gobiernos federal y estatal”.

El “federalismo cooperativo”, por otro lado, se basa en la interdependencia funcional. En Alemania, según la Ley Fundamental de 1949, la Federación promulga la legislación marco y los Länder son responsables de su aplicación; el Bundesrat garantiza la cogobernanza, y la cláusula de “lealtad federal” exige la negociación en asuntos concurrentes. Esta dinámica se resume en las notas de clase, que explican la estructura jurisdiccional alemana —jurisdicción federal exclusiva en el artículo 73, jurisdicción concurrente en el artículo 74 y jurisdicción (Germany 2024) residual en los Länder— y enfatizan la participación del Bundesrat en los procesos legislativos. En términos dogmáticos, como señala De Carreras, la cooperación implica pasar de la autonomía concebida como aislamiento a la responsabilidad compartida, combinando los principios de autonomía, participación y colaboración.

Una tercera categoría, el “federalismo competitivo”, introduce la lógica del mercado en las relaciones interjurisdiccionales. El gobierno central establece normas generales, pero son los estados o provincias los que compiten para atraer inversión, talento y contribuyentes, generando un sistema de control mutuo que, en palabras de la doctrina venezolana, constituye “una garantía del control del poder por el poder derivado de esta competencia entre niveles”. Si bien la idea tiene sus raíces en la experiencia estadounidense de finales del siglo XIX —cuando la movilidad del capital y las personas obligó a los estados a ajustar su tributación, ahora resurge en federaciones como Suiza y Canadá, donde la descentralización fiscal estimula la eficiencia sin perturbar la cohesión nacional.

El eje vertical de la tipología se completa distinguiendo entre federaciones simétricas y asimétricas. En las federaciones simétricas, todos los miembros disfrutan de la misma cuota de poder, y la regla residual funciona de la misma manera; Canadá, con sus diez provincias, y Estados Unidos ilustran este patrón, a pesar de las marcadas diferencias de población. En los sistemas asimétricos, ciertos territorios reciben competencias o garantías adicionales —basta pensar en el régimen de Quebec o en el sistema foral del País Vasco y Navarra en España— para adaptarse a las especificidades culturales o lingüísticas. La justificación constitucional invoca la igualdad material: tratar a los desiguales de forma desigual para lograr un equilibrio federativo sostenible. La transición de un sistema dual, dominado por la idea de límites claros, a uno cooperativo o incluso competitivo puede ir acompañada de

un mayor o menor grado de asimetría, dependiendo de la diversidad interna y la necesidad de integración.

Desde la perspectiva de la doctrina constitucional, estas categorías no son compartimentos estancos, sino puntos de un espectro. Una federación puede exhibir características duales en materia fiscal, cooperativa en política social y competitiva en el ámbito regulatorio; también puede combinar simetría formal con asimetría financiera. El reto para el jurista reside en identificar, dentro del texto constitucional, las cláusulas de reserva, los mecanismos de participación y los canales de coordinación, y luego verificar si las prácticas intergubernamentales respetan este diseño. Solo así es posible evaluar si el federalismo, más que un mito inspirador, funciona como una promesa cumplida de equilibrio entre unidad y diversidad.

Hipótesis o variables de comparación que guiarán el análisis.

Para pasar del nivel descriptivo al analítico, propongo una matriz de cinco variables principales cuya evolución permitirá un contraste riguroso entre el federalismo dual estadounidense y el federalismo cooperativo alemán. La primera variable es el “grado de autonomía competencial”. Parto de la premisa, apoyada por Carreras Serra, de que el eje autonomía-participación-colaboración constituye el núcleo de cualquier construcción federal. Así, mediré cuántas materias sustantivas (legislativas y ejecutivas) se reservan en cada nivel y, sobre todo, cuántas han sido transferidas o asumidas en la práctica por la federación desde 1945. La hipótesis sustantiva es que la autonomía formal estadounidense se ha visto erosionada por la expansión regulatoria y las competencias implícitas del Congreso —véase el desplazamiento causado por la Cláusula de Comercio—, mientras que, en Alemania, la aparente transferencia legislativa a la federación se compensa con la ejecución administrativa por parte de los Länder, preservando así un grado efectivo de autogobierno.

Una segunda variable es el “grado de participación institucional de las entidades federadas en la formación de la voluntad federal”. Aquí mediré la densidad de los canales formales —el Senado en Washington, el Bundesrat en Berlín— y la frecuencia con la que los gobiernos subnacionales influyen eficazmente en la legislación nacional. El material de clase destaca que el Bundesrat representa directamente al poder ejecutivo de los Länder y participa en más de la mitad de las leyes federales, incluso activando comisiones de conciliación. De esto, surge la hipótesis de que un mayor poder de veto o codecisión en la cámara territorial aumenta la legitimidad de las decisiones federales, pero también puede ralentizar el proceso legislativo, especialmente en políticas que requieren celeridad.

La tercera variable se refiere a la “intensidad de la supremacía constitucional y los mecanismos de resolución de conflictos”. En Estados Unidos, la cláusula de supremacía del Artículo VI y el control concentrado del Tribunal Supremo actúan como una barrera a las normas estatales incompatibles; en Alemania, el Artículo 31 de la Ley Fundamental consagra la primacía del derecho federal, pero la negociación política previa en el Bundesrat y la Comisión Conjunta suele resolver muchas disputas antes de que lleguen al Tribunal Constitucional. La hipótesis comprobable es que la existencia de un órgano de conciliación política reduce las disputas judiciales, aunque no necesariamente impide la recentralización regulatoria.

Una cuarta variable decisiva es la “magnitud del desequilibrio fiscal vertical”. El New Deal estadounidense demostró cómo la facultad federal de “gravar y gastar” podía condicionar la acción estatal e impulsar la transición hacia un modelo cooperativo, incluso dentro de un marco dual inicial. En el caso alemán, el Finanzausgleich redistribuye entre los Länder con superávits y déficits y, según Matheus y Romero, constituye uno de los pilares del cooperativismo contemporáneo. La hipótesis es clara: a mayor dependencia de las transferencias condicionadas, mayor propensión a la cooperación formalizada y menor autonomía financiera de facto.

La quinta y última variable explora la capacidad de coordinación intergubernamental en políticas complejas (salud, medio ambiente, crisis económicas). El seminario enfatizó que la COVID-19 fue una verdadera prueba de estrés: mientras los gobernadores estadounidenses libraban batallas legales por la autoridad sanitaria, los Länder alemanes aplicaban normas comunes negociadas semanalmente con la Cancillería. Por lo tanto, postulo que la combinación de implementación descentralizada y toma de decisiones colegiada favorece respuestas más homogéneas, pero solo cuando existe una cultura política de lealtad federal; de lo contrario, puede conducir a un estancamiento (“Verflechtungsfalle”).

Estas cinco variables —autonomía competencial, participación institucional, supremacía y arbitraje, desequilibrio fiscal y coordinación de políticas públicas— constituyen el marco analítico que articulará el resto del ensayo. Su medición sistemática nos permitirá evaluar, más allá de las etiquetas doctrinales, cómo se comportan ambos modelos en la práctica y qué lecciones son transferibles a otras realidades constitucionales.

Origen Histórico-Constitucional de cada modelo

EE. UU.: Convención de 1787, 10.^a Enmienda, casos fundacionales (McCulloch v. Maryland, Gibbons v. Ogden).

El punto de partida histórico del federalismo estadounidense es la constatación de que los Artículos de la Confederación (1781-1789) habían fracasado como marco de gobierno: el Congreso Confederado carecía de poder tributario, no podía regular el comercio ni hacer cumplir sus propias resoluciones. Este vacío de autoridad, exacerbado por la Rebelión de Shays en 1786 y la incapacidad de financiar una milicia común, llevó a los estados a convocar la Convención de Filadelfia en 1787 para “diseñar un Gobierno Federal adecuado a las necesidades de la Unión”. El resultado fue una Constitución que no utilizaba el término “federación”, sino que diseñaba un sistema mixto de soberanía compartida: la Unión adquirió poderes expresamente enumerados y, por primera vez, pudo recaudar impuestos, mantener un ejército permanente y dictar leyes supremas sobre el territorio. El núcleo legal de este nuevo equilibrio se estableció en el Artículo I § 8, que enumera diecisiete poderes del Congreso y culmina en la Cláusula de Cierre o *Cláusula Necesaria y Adecuada* (“aprobar todas las leyes que sean necesarias y adecuadas para el ejercicio de los poderes antes mencionados”). Ante las reservas antifederalistas, el acuerdo se completó en 1791 con la Carta de Derechos y, sobre todo, con la Décima Enmienda, que reservaba a los estados —o al pueblo— “los poderes no delegados” a la Federación. Esta combinación (poderes enumerados + cláusula residual) consolidó la imagen de dos soberanías coordinadas pero separadas, un rasgo característico del “federalismo dual”.

En la práctica, sin embargo, la separación nunca fue absoluta. Bajo el mandato del juez John Marshall, la Corte Suprema afirmó la supremacía federal y la teoría de los poderes implícitos en *McCulloch v. Maryland* (1819), declarando inconstitucional un impuesto estatal al Banco de los Estados Unidos y sosteniendo que “el poder de crear implica el poder de preservar”. Unos años más tarde, en *Gibbons v. Ogden* (1824), el mismo tribunal adoptó una interpretación expansiva de la Cláusula de Comercio, facultando al Congreso para regular la navegación interestatal y sentando las bases para un mercado nacional integrado. Aun así, la doctrina Marshall coexistió con una ferviente defensa de los derechos de los estados, que se acentuó durante la Corte Taney, donde decisiones como *Cooley v. Board of Wardens* (1851) delinearon poderes concurrentes y consolidaron el paradigma dual.

La Guerra Civil (1861-1865) resolvió por la fuerza las dudas sobre la naturaleza irrevocable de la Unión. El fallo en **Texas v. White** declaró que la Constitución “predispone a una Unión indestructible compuesta por Estados indestructibles”, mientras que las Enmiendas 13.^a y 14.^a eliminaron los vestigios de la confederación y transfirieron la protección efectiva de la ciudadanía y la igualdad jurídica al ámbito federal. Durante este mismo período, se dictó **Collector v. Day** (1870), que describió con precisión el ideal dualista: la Federación y los Estados son “soberanías distintas y separadas que actúan independientemente dentro de sus respectivas esferas”.

Ese equilibrio comenzó a erosionarse con el auge del Estado regulador. En virtud de la Cláusula del Debido Proceso de la Enmienda 14, la Corte Suprema invalidó numerosas leyes laborales —**Lochner v. New York** (1905) es el ejemplo emblemático— y, en última instancia, se opuso rotundamente a la agenda intervencionista del **New Deal**. Tras la “revolución judicial” de 1937, la Corte aprobó la expansión del poder federal sobre casi toda la actividad económica, marcando el inicio de lo que la doctrina denomina federalismo cooperativo. La Cláusula de Comercio se convirtió en la gran puerta de entrada: decisiones como **Heart of Atlanta Motel v. United States** (1964) validaron la Ley de Derechos Civiles precisamente al reconocer que la segregación afectaba al comercio interestatal.

Al mismo tiempo, la expansión del gasto federal reforzó la dependencia financiera de los estados mediante subvenciones condicionales; Así, la frontera entre poderes exclusivos y concurrentes se volvió cada vez más porosa, y gran parte de la acción pública se desplazó hacia programas implementados localmente con fondos y regulaciones federales. La literatura indica que, si bien el modelo estadounidense conserva la reserva de poderes de la Décima Enmienda, la práctica legislativa y presupuestaria ha transformado el antiguo “muro” dual en una relación de interdependencia funcional, un preludio a los debates contemporáneos sobre el federalismo “procedimental” o “ejecutivo”.

El federalismo estadounidense surgió como un pacto constitucional que dividió claramente los poderes, se consolidó jurisprudencialmente bajo Marshall, resistió la tentación secesionista durante la Guerra Civil y la Decimocuarta Enmienda, y finalmente se adaptó a los imperativos del estado social y el mercado interno bajo la égida del Congreso. Comprender esta evolución — del dualismo nítido a la cooperación pragmática— es esencial para valorar la vigencia real de la Décima Enmienda y para explicar por qué, a pesar de sus mutaciones, el caso estadounidense sigue siendo la referencia canónica cuando se invoca la idea de soberanías complementarias dentro de una Constitución federal.

Alemania: Constitución de Weimar vs. Ley Fundamental de 1949; herencia del Reich.

Desde sus orígenes medievales, el territorio germánico se ha caracterizado por una pluralidad de centros de poder. El Sacro Imperio Romano Germánico ya funcionaba como una “federación flexible” de principados, ciudades libres y obispados, donde la autonomía local era la norma y la coordinación imperial la excepción. Esta tradición fragmentada continuó en la Confederación Germánica, creada tras el Congreso de Viena de 1815, un acuerdo confederal de treinta y cuatro estados que, a pesar de la creciente hegemonía de Prusia, mantuvo foros comunes limitados y dependió de la voluntad de cada miembro para implementar sus decisiones. La industrialización y el nacimiento del Zollverein (unión aduanera de 1834) demostraron, sin embargo, que la cooperación económica requería instituciones más sólidas. Tras el fracaso de la revolución de 1848 y el colapso del Parlamento de Fráncfort, la unidad se logró en 1871 con el Imperio Alemán de Bismarck, una estructura federal-monárquica en la que los Länder conservaron poderes sustanciales y un órgano representativo —el Reichsrat— donde Prusia ejerció una influencia decisiva. Aunque la República de Weimar mantuvo su carácter federal, las secuelas de la guerra y la hiperinflación minaron su estabilidad y predispusieron a algunos sectores de la sociedad a aceptar soluciones autoritarias.

El auge del nacionalsocialismo representó la negación rotunda de este pluralismo territorial. A partir de 1933, el régimen implementó la Gleichschaltung: primero, redujo y luego abolió la posición constitucional de los Länder; en febrero de 1934, eliminó el Reichsrat y transfirió todas las funciones subnacionales al Reich, estableciendo un estado unitario de partido único. Esta centralización forzada demostró la vulnerabilidad de la división vertical del poder cuando faltaban suficientes controles judiciales o políticos. Por esta razón, tras la derrota militar de 1945, las potencias aliadas occidentales vieron la restauración del federalismo como un antídoto contra futuras tendencias totalitarias: su Memorándum de Frankfurt del 1 de julio de 1948 instó a los ministros-presidentes de los Länder occidentales a redactar una constitución federal y democrática. Crearon un Consejo Parlamentario de 65 miembros que, en menos de un año, redactó la Ley Fundamental de Bonn. El texto, promulgado el 23 de mayo de 1949, definió la nueva República Federal como un “Estado federal, democrático y social” (artículo 20 I) y declaró intangible su carácter federal mediante la llamada “cláusula de eternidad” del artículo 79, párrafo 3, protegiéndola de futuras reformas que buscaran recentralizar el país. El diseño institucional respondió a un intenso debate en torno a la segunda cámara: socialdemócratas y liberales querían un Senado al estilo estadounidense; demócrata-

cristianos y regionalistas preferían revivir el modelo histórico del Reichsrat. El acuerdo creó el Bundesrat, compuesto por delegados de los gobiernos de los Länder, con voto ponderado y poder de veto sobre las leyes que afectaban a la organización federal. Esta fórmula creó un vínculo directo entre el ejecutivo regional y el legislativo federal y subrayó la filosofía cooperativa del sistema. Al mismo tiempo, la Ley Fundamental distribuyó competencias funcionalmente: legislación —en parte exclusiva, en parte concurrente— a la Federación, y administración ordinaria a los Länder (artículos 70-91), obligándolos a implementar la mayoría de las regulaciones federales y generando así una interdependencia cotidiana que contrastaba con el modelo dual estadounidense.

Las décadas siguientes demostraron la flexibilidad del sistema. En 1969, la Gran Coalición introdujo las “tareas comunes” y abrió la puerta a programas de gasto compartido, fortaleciendo el elemento cooperativo, pero también suscitó críticas por difuminar las responsabilidades políticas. El fin de la Guerra Fría trajo consigo la reunificación en 1990, con la incorporación de cinco Länder orientales y la adaptación del pacto fiscal interterritorial. Sin embargo, fue la reforma constitucional de 2006 —y su complemento financiero de 2009— la que rediseñó la distribución de competencias: se eliminó la legislación marco y se redefinieron las materias concurrentes, otorgando a los Länder la capacidad de desplazar las regulaciones federales en áreas específicas y sometiendo a la Federación a una prueba de “necesidad de uniformidad de condiciones de vida” antes de legislar. Esta reforma buscó equilibrar la transparencia y la eficiencia tras décadas de “bloqueo cooperativo”, sin abandonar el principio de que la ejecución administrativa sigue siendo esencialmente regional.

Más de setenta años después de Bonn, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, la práctica política del Bundesrat y la cultura de las coaliciones han consolidado un federalismo cuya lógica central es el consenso. A pesar de las tensiones periódicas —en particular en materia fiscal y energética—, el sistema sigue girando en torno a la idea de que la diversidad regional no es un problema que deba contenerse, sino un recurso para una mejor gobernanza. Esta convicción de que la cooperación intergubernamental es condición para la eficacia explica por qué el federalismo alemán ha evolucionado desde un equilibrio de posguerra hasta el llamado “federalismo negociado”, en el que los acuerdos entre la Federación y los Länder preceden y estructuran la mayoría de las decisiones estratégicas del Estado. La experiencia alemana demuestra, en resumen, que el federalismo puede utilizarse no solo para dividir el poder, sino para integrarlo funcionalmente y evitar la concentración autoritaria que marcó trágicamente la historia alemana del siglo XX.

Arquitectura institucional y reparto de competencias

Competencias exclusivas, concurrentes y residuales en EE. UU. (Art. I §8, 10.^a Enmienda)

La distribución estadounidense de poderes se basa esencialmente en la lista de diecisiete poderes exclusivos del Congreso del Artículo I § 8 —acuñar moneda, regular el comercio exterior e interestatal, declarar la guerra, establecer oficinas de correos, fijar pesos y medidas, crear tribunales inferiores, entre otros— que los redactores de la Constitución consideraron esenciales para dotar a la Unión de “poder suficiente, pero no excesivo”. El catálogo se completa con la llamada Cláusula Elástica, que autoriza al Congreso a “dictar todas las leyes necesarias y convenientes” para el ejercicio de estos poderes; a partir de **McCulloch v. Maryland** (1819), la Corte Suprema convirtió esta frase en la puerta de entrada a los poderes implícitos, afirmando que “el poder de crear implica el poder de preservar” y, por lo tanto, que la enumeración no era una garantía, sino un punto de partida para la adaptación funcional de la Constitución.

La lógica de la exclusividad se ve reforzada por la prohibición expresa de que los estados realicen ciertos actos —acuñar moneda, firmar tratados o imponer aranceles— sin autorización federal (Art. I § 10). Sin embargo, este muro de jurisdicción nunca fue absoluto. Decisiones como *Gibbons v. Ogden* (1824) extendieron la Cláusula de Comercio para abarcar la navegación y, posteriormente, toda la cadena económica moderna; *Collector v. Day* (1870) describió el resultado como “dos soberanías distintas y separadas dentro de sus respectivas esferas”. Aun así, desde una perspectiva dogmática, estas esferas podían solaparse siempre que la actividad regulada exhibiera un “interés nacional” significativo.

A diferencia de las competencias exclusivas, el sistema reconoce un amplio conjunto de “competencias concurrentes”, es decir, competencias que ambos niveles pueden ejercer simultáneamente siempre que no entren en conflicto: gravar la renta y la propiedad, emitir deuda, establecer tribunales y promulgar regulaciones sanitarias o ambientales. La investigación contemporánea observa que estas competencias compartidas ofrecen un espacio para la “colaboración competitiva”, permitiendo la comparación de soluciones estatales a la vez que establecen estándares federales mínimos cuando la diversidad se vuelve disfuncional. La supremacía del derecho federal (Art. VI) actúa como una válvula de escape: si una ley estatal entra en conflicto con una ley o tratado federal válido, el juez debe preferir este último.

Todo lo que la Constitución “no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados” está “reservado” a los estados o al pueblo, como proclama la Décima Enmienda. Esta cláusula residual convirtió el poder de policía —la capacidad de legislar sobre la salud, la moral, la seguridad y el bienestar locales— en la piedra angular de la autonomía subnacional. Si bien la Reserva protege las iniciativas estatales en áreas como la educación, el derecho civil, la policía o la gestión electoral, impone al intérprete la tarea de delinear la frontera entre lo que es “implícitamente federal” y lo que es “estructuralmente estatal”, una tarea que la Corte ha resuelto caso por caso.

El equilibrio entre exclusividad, concurrencia y reserva ha cambiado históricamente. El New Deal marcó la transición hacia un federalismo basado en la aplicación de la ley: el Congreso utilizó la Cláusula de Comercio y el poder adquisitivo para restringir a los estados mediante subvenciones y programas de cooperación, diluyendo la doble pureza descrita por Taney y reforzada en la era **Lochner**. Desde 1937, gran parte de la acción pública —Seguridad Social, infraestructura, educación— ha recibido financiación federal, pero se ha implementado a nivel local, de modo que la cláusula residual conserva su valor simbólico, aunque en la práctica está sujeta a constante negociación intergubernamental. El resultado es una matriz jurisdiccional dinámica: exclusiva donde la unidad es vital (defensa, moneda), concurrente en la mayoría de las esferas económicas y sociales, y residual en aquellas áreas donde la diversidad estatal sigue considerándose un valor constitucional en sí misma.

Competencias legislativas y administrativas en Alemania (Arts. 70-74, 83-85 de la Grundgesetz)

La Ley Fundamental de 1949 se basa en un principio claro: todo lo que no se atribuye expresamente a la Federación pertenece a los Länder. Esta “cláusula residual” del Artículo 70 mantiene a las regiones como titulares naturales del poder legislativo y consolida la idea de autonomía en la propia estructura constitucional. Cuando la Asamblea Constituyente buscó fortalecer la unidad, estableció una lista cerrada de competencias federales exclusivas (Artículo 73): política exterior y defensa, nacionalidad, moneda, aduanas, telecomunicaciones, tráfico aéreo y ferrocarriles estatales, entre otras. El catálogo sigue la lógica clásica de “garantizar la igualdad de condiciones de vida” y proteger el mercado interior; su detallada enumeración demuestra que la Federación solo actúa cuando la homogeneidad normativa es esencial.

Fuera de este núcleo, aparece la legislación concurrente, el eje característico del federalismo cooperativo. El Artículo 72 establece la regla: los Länder pueden legislar sobre las materias establecidas en el Artículo 74 “siempre que” la Federación no haya ocupado el espacio; Si Berlín desea intervenir, debe justificar la “necesidad” de la regulación para salvaguardar la uniformidad de las condiciones de vida o la unidad jurídica y económica del país. La reforma de 2006 perfeccionó este criterio, eliminando la antigua ley marco (derogado el artículo 75) y creando un régimen de “divergencia” que autoriza a los Länder a emitir sus propias regulaciones, incluso las contradictorias, en materia de caza, ordenación del territorio, regulación hídrica, protección de la naturaleza y admisión universitaria, desplazando así la anterior ley federal. De esta manera, la concurrencia alemana combina un efecto armonizador inicial con una válvula de escape que preserva la diversidad regional cuando el Parlamento Federal regula en exceso o pierde relevancia.

El intercambio de competencias se completa mediante la ejecución administrativa. Según el artículo 83, “los Länder ejecutan las leyes federales en nombre propio”, convirtiendo a los ministerios regionales en la maquinaria cotidiana del Estado. Esta “autoadministración” se ejerce bajo el control limitado del gobierno federal, que se limita a la supervisión legal (Rechtsaufsicht), no a la supervisión técnica, salvo que la propia Ley Fundamental disponga lo contrario. Cuando el legislador federal considera que un asunto requiere uniformidad procesal —por ejemplo, la matriculación de vehículos o la seguridad nuclear—, puede ordenar su ejecución “a petición” (artículo 85): el Land actúa como órgano delegado, y el ministro federal ejerce la supervisión basándose en la puntualidad y el mérito (Fachaufsicht). Solo en algunos ámbitos —aduanas, fuerzas armadas, ferrocarriles federales, tráfico aéreo y navegación interior— la Federación administra directamente a través de sus propios organismos (artículo 86), lo que refuerza la idea de que el aparato burocrático permanece esencialmente descentralizado.

La consecuencia práctica es un federalismo de “legislación y administración regional compartida”, donde la norma general emana de Berlín, pero su aplicación concreta depende de Baviera, Renania o Sajonia. Esta interdependencia genera incentivos constantes para la coordinación política en el Bundesrat y explica por qué, a diferencia del sistema dual estadounidense, los conflictos de jurisdicción se resuelven en la mesa de negociación y no ante el Tribunal Constitucional. El ajuste de 2006 —mayor flexibilidad para los Länder en cuanto a la jurisdicción concurrente y menor legislación marco— revela el deseo de renovar el equilibrio entre unidad y pluralidad sin romper la lógica cooperativa que ha convertido al modelo alemán en un referente para la gobernanza multinivel.

Lectura comparada: “muralla de separación” vs. “acoplamiento funcional”

Al contrastar el “muro de separación” que caracteriza al federalismo dual estadounidense y el “acoplamiento funcional” característico del federalismo cooperativo alemán, se hace evidente que no se trata solo de dos técnicas diferentes de distribución del poder, sino de dos concepciones antitéticas del poder público. La Constitución estadounidense se basa en la premisa de que la libertad política reside en la existencia de dos órdenes soberanos que se supervisan mutuamente; por lo tanto, impone una lista cerrada de poderes federales, garantiza la reserva de autoridad a los estados en la Décima Enmienda y basa la relación en el arbitraje judicial ex post. La lógica es negativa: proteger las esferas estatales prohibiendo la interferencia y, en caso de duda, permitir que los jueces tengan la última palabra. Este muro se erigió en un momento histórico de desconfianza hacia el poder central y se ve reforzado por instituciones que también funcionan como diques: un Senado que, tras la Decimoséptima Enmienda, ya no representa a los gobiernos estatales, sino al electorado; y un federalismo fiscal donde la facultad de “gravar y gastar” se legitima porque el Congreso, elegido por todos, actúa como depositario de un interés nacional que no debe confundirse con el de los estados individuales.

El diseño alemán, en cambio, no se basa en barreras impenetrables, sino en la interrelación deliberada de los niveles de gobierno. El resultado de la experiencia nacionalsocialista convenció a los votantes de Bonn de que la fragmentación territorial sin cooperación institucional podría favorecer la captura del Estado por un poder central autoritario; por lo tanto, establecieron un Bundesrat con un fuerte poder de veto y asignaron a los Länder la ejecución casi completa de las leyes federales. La cláusula de “lealtad federal” exige negociación previa al litigio, y la Comisión de Conciliación Bundestag-Bundesrat actúa como un foro permanente para la resolución de conflictos. En consecuencia, la solución alemana no separa para limitar, sino que se une para gobernar, creando un marco donde cada decisión nacional requiere la concurrencia —o al menos la aquiescencia— de las entidades subnacionales.

Las implicaciones prácticas de ambos enfoques son profundas. Bajo el doble muro, la innovación política suele comenzar en los estados: se experimenta con derechos electorales, políticas ambientales o la legalización del cannabis, y solo cuando la disparidad amenaza el mercado nacional interviene el Congreso. Estados Unidos ha generado así un laboratorio competitivo donde la diversidad se considera un bien, incluso a costa de las desigualdades territoriales. En el acoplamiento funcional alemán, en cambio, las políticas se armonizan ex ante: la necesidad de

mayorías en el Bundesrat y la coordinación administrativa previenen, por diseño, disonancias importantes entre los Länder. La igualdad de condiciones de vida prevalece sobre la experimentación diferencial, y las modificaciones sustanciales están sujetas a negociación multilateral.

Este contraste también se refleja en la gestión de crisis. Durante la pandemia de COVID-19, los gobernadores estadounidenses ejercieron poderes de policía diferenciados, lo que provocó respuestas asimétricas y litigios sobre los límites de la Cláusula de Comercio y el poder adquisitivo condicional. Alemania reaccionó con teleconferencias semanales entre la Cancillería y los ministros-presidentes, aprobando regulaciones prácticamente uniformes, que fueron implementadas, por supuesto, por las administraciones regionales. El doble muro ofrece flexibilidad, pero puede generar incoherencia; el acoplamiento funcional garantiza la coherencia, pero tiende a generar bloqueos cuando las coaliciones políticas son heterogéneas.

Desde una perspectiva constitucional, la separación estadounidense sitúa la máxima salvaguardia en el poder judicial, mientras que la integración alemana la sitúa en los mecanismos políticos de veto y consenso. Ninguno de los dos modelos es estático: en Estados Unidos, la expansión de los subsidios federales y las Cláusulas de Comercio y Gasto han ido perforando el muro; en Alemania, la reforma de 2006 abrió vías para que los Länder se desviaran de las leyes federales en áreas seleccionadas, introduciendo focos de diferenciación. Sin embargo, la intuición fundamental de ambos permanece: para los estadounidenses, limitar es separar; para los alemanes, limitar es forzar la cooperación. La comparación, por lo tanto, ilumina dos caminos opuestos —y complementarios— para controlar el poder y armonizar la diversidad en una comunidad política compleja.

Finanzas públicas y capacidad fiscal

Sistema tributario federal/estatal en EE. UU. (principio “tax and spend”)

El poder fiscal de la Unión Americana se basa en la primera oración del Artículo I, Sección 8, que autoriza al Congreso a establecer y recaudar impuestos “para pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos”, hoy alrededor del 60 % de los recursos federales proviene del impuesto sobre la renta individual (2025). Esta cláusula, reforzada en 1913 por la Decimosexta Enmienda, que autorizó el impuesto federal sobre la renta, inauguró el principio conocido como “impuestos y gastos”: la misma entidad que grava es la que asigna el gasto, de modo que el Parlamento nacional se convierte en el árbitro de la redistribución

interterritorial. Con el tiempo, este poder ha permitido a Washington absorber ingresos mucho mayores que cualquier gobierno estatal.

Hoy en día, alrededor del 60% de los recursos federales provienen de los impuestos sobre la renta personal (taxpolicycenter), seguidos de las contribuciones a la Seguridad Social y Medicare, los impuestos corporativos y diversos impuestos especiales sobre el combustible, el alcohol y el tabaco. Este poder financiero sustenta dos bloques de gasto muy distintos: partidas obligatorias —Seguridad Social, atención médica para jubilados y personas de bajos ingresos, prestaciones por desempleo— que se ejecutan casi automáticamente, y partidas discrecionales, en particular defensa, infraestructura, investigación y educación. El panorama fiscal a nivel estatal es heterogéneo.

Todos recaudan impuestos sobre las ventas minoristas, la mayoría grava la renta personal y corporativa, y todos dependen en gran medida de los impuestos prediales administrados por condados y municipios. Sin embargo, la capacidad nacional de generación de ingresos varía según la base económica; los estados del noreste, con altos ingresos y sectores de servicios consolidados, recaudan más ingresos propios que muchos en el sur o el medio oeste. Para compensar los desequilibrios y perseguir los objetivos de política nacional, el Congreso canaliza un volumen creciente de transferencias condicionales: Medicaid, programas de nutrición escolar, carreteras nacionales, fondos de educación especial y protección ambiental. Mediante las llamadas subvenciones categóricas, las legislaturas estatales deben adoptar regulaciones y cofinanciar proyectos; las subvenciones en bloque ofrecen mayor flexibilidad, pero siempre dentro de los parámetros federales.

Así, la cartera de programas compartida ha transformado la relación vertical en un régimen de interdependencia: los estados ejecutan más de la mitad del gasto social federal y casi un tercio de sus presupuestos proviene de fuentes federales. Esta arquitectura genera un desequilibrio fiscal vertical: el gobierno federal concentra la facultad de recaudar los impuestos más flexibles, mientras que los estados soportan la carga política de los servicios locales sin la misma capacidad de recaudación. La tensión se exagera cuando Washington impone mandatos sin financiación y obliga a los gobiernos subnacionales a aumentar los impuestos locales o recortar otros rubros. Al mismo tiempo, la cláusula de gasto ha sido un instrumento de cohesión: la infraestructura interestatal, los programas de vivienda y la expansión de los derechos civiles encontraron en el sistema de impuestos y gastos la palanca presupuestaria capaz de superar la resistencia de las legislaturas estatales. La Corte Suprema, si bien lo ha limitado ocasionalmente, en general ha defendido el uso de incentivos fiscales para orientar las políticas subnacionales, sosteniendo que

condicionar los fondos no viola la Décima Enmienda, siempre que la oferta sea un incentivo y no una coerción.

El resultado es un federalismo financiero híbrido. Formalmente, las facultades de imposición y gasto siguen un sistema dual —Washington tiene sus impuestos; los estados, los suyos— pero en la práctica, el gobierno central ejerce presión redistributiva y regulatoria sobre las finanzas estatales. Sin esta capacidad de gravar y gastar, la unión económica y social que caracteriza a los Estados Unidos contemporáneos, desde la red de autopistas interestatales hasta la cobertura sanitaria para los ciudadanos más vulnerables, no podría sostenerse. Esta fórmula revela la principal paradoja del sistema: un diseño constitucional, concebido para limitar la Federación, terminó dotándola de la palanca fiscal más poderosa. Al mismo tiempo, la vitalidad de los estados como laboratorios reguladores persiste porque aún controlan impuestos clave (ventas, propiedad) y conservan una amplia discreción sobre su gasto interno. La dialéctica entre autonomía y dependencia, motor histórico del federalismo estadounidense, se reproduce así cada año fiscal, convirtiendo cada presupuesto en un nuevo capítulo en el debate permanente sobre cuánta igualdad y diversidad puede permitirse la Unión.

Sistema de ingresos compartidos alemán (Finanzausgleich, IVA comunitario)

El federalismo financiero alemán se basa en el artículo 106 de la Ley Fundamental, que distribuye los principales impuestos entre la Federación, los Länder y los municipios según el principio de solidaridad territorial. Los ingresos aduaneros y los impuestos especiales sobre el alcohol y la energía son exclusivos del nivel federal, pero los grandes impuestos —el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA)— se consideran “impuestos conjuntos” y se dividen proporcionalmente entre los tres niveles. El IVA, piedra angular del sistema desde la reforma de 1969, se distribuye ahora en varios niveles: primero, se deduce una parte para la Federación para cubrir cargas globales como la defensa; luego, a cada Länder se le asigna una parte per cápita igual para garantizar que, antes de cualquier ajuste, todos reciban exactamente la misma cantidad por habitante; y, finalmente, un mecanismo correctivo distribuye una parte adicional del IVA en función de la capacidad tributaria real de cada territorio. De esta manera, el impuesto al consumo, el más elástico de la combinación impositiva, funciona como el principal mecanismo para igualar la base de recursos entre regiones ricas y pobres sin eliminar por completo los incentivos a la auto recaudación (bpb 2024).

Este ajuste se enmarca en el marco más amplio del *Finanzausgleich*, la “nivelación financiera” diseñada para garantizar condiciones de vida equivalentes (artículo 72.2 GG) en los dieciséis Länder. El proceso se desarrolla en tres etapas. La primera consiste en la distribución primaria de los impuestos conjuntos, ya descrita. La segunda etapa, tradicionalmente conocida como *Länderfinanzausgleich* horizontal, compara la “capacidad fiscal” de cada Länder (ingresos propios per cápita más la cuota inicial de impuestos compartidos) con una “necesidad fiscal de referencia” basada en la media nacional. Hasta 2019, los Länder con una capacidad superior al 100 % de la media transferían directamente parte del superávit a los que estaban por debajo del umbral. Las reformas acordadas en 2016 y vigentes desde 2020 sustituyeron estas transferencias horizontales por un mecanismo integrado en el segundo y tercer tramo del IVA: el excedente que antes se enviaba desde Baviera o Baden-Württemberg a Brandeburgo o Sajonia se deduce ahora de las cuotas iniciales y, en la práctica, se transfiere a través del impuesto al consumo, lo que simplifica la contabilidad y reduce la visibilidad política de los flujos interregionales.

El tercer nivel son las *Ergänzungszuweisungen*, subvenciones federales complementarias clasificadas como “generales” y “específicas”. Las primeras cubren a cualquier estado federal cuya capacidad, tras el ajuste del IVA, se mantenga por debajo del 99,5 % de la media; las segundas compensan cargas estructurales específicas: ciudades-estado como Berlín, puertos marítimos del norte o costes derivados de la frontera exterior de la UE en Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Tras la reunificación, se añadieron subsidios extraordinarios —los famosos Pactos de Solidaridad I y II—, financiados en parte por el recargo al impuesto sobre la renta (*Solidaritätszuschlag*), cuya finalización gradual a partir de 2021 simboliza el cierre de la brecha Este-Oeste.

La dinámica vertical se completa con la norma de freno de la deuda. Desde 2009, la Constitución prohíbe a la Federación incurrir en un déficit estructural superior al 0,35 % del PIB y obliga a los Länder a presentar presupuestos estructuralmente equilibrados —salvo una recesión grave— a partir de 2020. Esta camisa de fuerza presupuestaria introduce disciplina, pero también exige una negociación cuidadosa de cada enmienda al *Finanzausgleich*, ya que cualquier cambio en las cargas puede llevar a un Länder hacia el umbral de deuda prohibido.

El resultado general es un federalismo fiscal intensamente favorable: en 2019, antes de la reforma, el 51% de los ingresos de Bremen y el 32% de los de Sajonia-Anhalt provenían de transferencias, mientras que Baviera y Hesse financiaban más del 60% con el fondo horizontal. Los críticos, como Baviera, argumentan que el sistema penaliza la recaudación fiscal y crea dependencia crónica, mientras que sus partidarios argumentan que, sin este colchón, el mandato constitucional de igualdad

de condiciones de vida sería nulo. Las sentencias del Tribunal Constitucional Federal de 1986, 1999 y 2020 reconocen la amplia discreción del legislador para elegir el método de igualación, pero enfatizan que ni la Federación ni los prósperos Länder pueden ignorar las necesidades básicas del resto. En la práctica, el *Finanzausgleich* y la ingeniería del IVA de la UE se han convertido en el lubricante esencial de un federalismo administrativo en el que Berlín legisla y los Länder ejecutan: al devolver recursos a los territorios, se sostiene la capacidad de gestión local y se refuerza el círculo virtuoso de cooperación que define el modelo alemán.

Efectos sobre autonomía real de los estados (empoderamiento vs. dependencia)

El grado efectivo de autonomía de los estados estadounidenses y los Länder alemanes depende menos de lo que promete la Constitución y más de cómo la financiación condiciona, incentiva o debilita su capacidad real de toma de decisiones. En Estados Unidos, la cláusula de “impuestos y gastos” creó el modelo de subvenciones condicionales: Washington recauda los impuestos más productivos y devuelve recursos a cambio de que los gobernadores adopten políticas alineadas con las prioridades federales. Esta inyección de fondos puede ser empoderadora, permitiendo a los estados con bases impositivas modestas ofrecer servicios que de otro modo no podrían costear (autopistas interestatales, Medicaid, programas de educación especial). Pero este mismo flujo los vincula a regulaciones federales sobre estándares de salud, derechos civiles o límites ambientales. Cuanto mayor sea el porcentaje del presupuesto estatal que proviene de transferencias —y en muchos estados ya supera el 30%—, más difícil es ignorar las directivas emitidas desde el Capitolio. El resultado es una sólida autonomía formal, respaldada por la Décima Enmienda, pero limitada operativamente por la dependencia financiera: un gobernador puede legislar, por ejemplo, sobre el salario mínimo, pero si se niega a ampliar Medicaid, pierde miles de millones de dólares y se enfrenta a presiones políticas internas. La coerción es sutil: la Federación no prohíbe la acción; simplemente encarece cualquier otra.

En Alemania, el fenómeno adquiere sus propios matices. El *Finanzausgleich* redistribuye la renta para garantizar condiciones de vida equivalentes, de modo que Berlín, Baviera o Baden-Württemberg transfieren recursos que apoyan la administración de los Länder menos prósperos. Esta solidaridad reduce las brechas regionales y, al financiar servicios esenciales, fortalece la legitimidad de los ejecutivos locales; en esa medida, los empodera. Sin embargo, la contraparte es la dependencia estructural: Bremen o Sajonia-Anhalt saben que una parte considerable

de su financiación proviene de una fórmula federal que no controlan y que se negocia periódicamente en el Bundesrat. Además, la obligación constitucional de implementar la mayoría de las leyes federales pone la agenda legislativa en manos de Berlín; los Länder administran, pero no definen políticas fundamentales, a menos que puedan vetar o modificar proyectos de ley en sus cámaras territoriales. Este margen de maniobra se ve aún más limitado por la “regla del freno de la deuda”: al no poder endeudarse para el gasto corriente, recurren al sistema de reparto para cubrir sus necesidades. Cuando el gobierno federal introduce programas adicionales —por ejemplo, la digitalización escolar o los subsidios energéticos—, suele hacerlo mediante transferencias condicionales que establecen estándares y objetivos mensurables, replicando, en una versión cooperativa, la lógica de dependencia observada en Estados Unidos.

En ambas federaciones, por lo tanto, la autonomía se balancea en la cuerda floja entre los recursos propios y los fondos externos. Cuando los ingresos locales están diversificados y la economía es dinámica, los estados pueden utilizar las transferencias como complemento y mantener su propia voz. Cuando la base imponible es estrecha y los objetivos nacionales implican copagos elevados, la dependencia puede convertirse en resignación normativa. Paradójicamente, los instrumentos que posibilitaron la igualdad territorial son los mismos que erosionan la autonomía política. El reto actual consiste en modular estos flujos para que la solidaridad no anule la experimentación subnacional: en Estados Unidos, revisando el uso de mandatos no financiados y reforzando la flexibilidad de las subvenciones en bloque; en Alemania, ajustando los incentivos para el IVA de la UE y permitiendo un mayor margen de divergencia legislativa. Solo así la transferencia de recursos seguirá siendo un acto de cohesión y no el precio de la obediencia.

Mecanismos de Coordinación y Resolución de Conflictos

EE. UU.: Cláusula de supremacía, Corte Suprema como árbitro

El eje central del federalismo estadounidense es la Cláusula de Supremacía del Artículo VI, que declara que la Constitución, las leyes federales y los tratados son “la ley suprema del país”; cualquier ley estatal incompatible queda invalidada ipso iure. Esta disposición impide que el mosaico legislativo de cincuenta estados altere la uniformidad mínima que la Unión requiere para funcionar como mercado, potencia militar y comunidad política. Sin embargo, la supremacía no opera de forma automática ni mecánica: requiere un intérprete que indique con autoridad

cuándo la legislación federal invalida la ley estatal. Ese intérprete es la Corte Suprema, cuya facultad de revisión judicial —confirmada por primera vez en **Marbury v. Madison** (1803) y extendida a los tribunales estatales en **Martin v. Hunter's Lessee** (1816)— la convierte en el árbitro definitivo de las fricciones verticales.

A lo largo de dos siglos, la Corte ha desarrollado un sofisticado cuerpo de doctrina de prelación que sirve como manual de usuario de la cláusula. Cuando el Congreso expresa abiertamente su disposición a invalidar las leyes estatales, se denomina prelación expresa. Cuando guarda silencio, pero legisla de forma tan exhaustiva que no deja margen de maniobra, la Corte identifica la prelación. E incluso sin llegar hasta el final, una ley estatal puede ser excluida si su aplicación entra en conflicto con la ley federal o la obstruye. Esta matriz, perfeccionada en decisiones como **Rice v. Santa Fe Elevator** (1947), **Hines v. Davidowitz** (1941) o **Arizona v. United States** (2012), proporciona las herramientas con las que los jueces modulan la frontera entre la iniciativa estatal y la uniformidad nacional: cuando surge una disputa, los jueces deben descifrar la intención del Congreso y el margen de maniobra que dejó a los estados.

Sin embargo, la supremacía no significa sumisión incondicional. Desde la década de 1990, la Corte ha reforzado el principio de no toma de decisiones, recordando que el Congreso no puede ordenar a las legislaturas o al ejecutivo estatal que implementen un programa federal con sus propios recursos. **New York v. United States** (1992) **invalidó un mandato que exigía a los estados gestionar los residuos radiactivos;* **Printz v. Estados Unidos** (1997) *prohibió a los alguaciles estatales realizar verificaciones de antecedentes para la compra de armas;* y **Murphy v. NCAA** (2018) *extendió la doctrina a los deportes (Revisited 2023), anulando la prohibición federal de las apuestas que obligaba a los estados a mantener sus propias leyes.* Estos fallos marcan una diferencia: la Unión puede invalidar las regulaciones estatales, pero no puede “obligar” a otras agencias gubernamentales a implementar políticas federales.

La legislatura federal, consciente de estos límites, ha preferido incentivar la cooperación financiera en lugar de imponerla directamente. Mediante subsidios condicionales —transporte, sanidad, educación— Washington logra la uniformidad deseada: un estado que se niega a unirse puede hacerlo, pero renuncia a fondos sustanciales que son políticamente indispensables. La Corte avala esta estrategia siempre que el incentivo no se convierta en coerción. Así, en **South Dakota v. Dole** (1987) se toleró la retención del 5% de los fondos para carreteras (1987) para hacer cumplir la edad mínima para consumir alcohol, pero en **NFIB v. Sebelius**

(2012), invalidó la retirada del 100% de los fondos de Medicaid si un estado no ampliaba la cobertura sanitaria.

Este equilibrio entre la supremacía regulatoria y la prohibición de la apropiación indebida configura la coordinación diaria: los estados pueden innovar, pero deben mirar con recelo a Washington; el Congreso puede armonizar, pero debe persuadir o financiar la implementación. El resultado es un federalismo que mantiene la retórica de dos soberanías separadas, pero opera sobre la base de compromisos judiciales y fiscales. La Corte Suprema, al interpretar la intención del Congreso y vigilar los límites de la coerción, se ha convertido así en la torre de control del federalismo moderno: una agencia que, caso tras caso, evalúa si la balanza se inclina hacia la unidad nacional o la diversidad local.

Alemania: Bundesrat, conferencias sectoriales y Tribunal Constitucional Federal

En la República Federal de Alemania, la coordinación entre la Federación y los Länder reside principalmente en el Bundesrat, una cámara constitucional que representa a los gobiernos regionales. Su composición —delegaciones designadas y revocables ad nutum por los ejecutivos de cada Land— subraya su carácter intergubernamental. Cada delegación emite un voto único e indivisible, ponderado en función de la población territorial; este diseño obliga al gabinete regional a alcanzar un consenso interno antes de ir a Berlín y, una vez allí, le otorga poder de veto sobre aproximadamente el 60 % de la legislación federal, es decir, todas las leyes que afectan a las competencias o las finanzas de los Länder (bundesrat 2022). Por lo tanto, el Bundesrat no es un mero foro consultivo: puede presentar proyectos de reglamento, exigir la convocatoria del Vermittlungsausschuss (la comisión de conciliación con el Bundestag) y, en asuntos que afectan a la organización administrativa regional, bloquear en última instancia la aprobación de una ley. Esto significa que cada paso significativo del legislador federal requiere, desde el principio, un cálculo cuidadoso de las mayorías que involucran a los gobiernos regionales, a menudo con una orientación política distinta a la del Bundestag. Esto crea un juego de coaliciones cruzadas que fomenta la búsqueda de acuerdos antes de llevar el conflicto a los tribunales.

Junto a este órgano parlamentario, se ha desarrollado una densa red de conferencias sectoriales, especialmente desde la década de 1970. Los ministros federales y sus homólogos de los Länder (Interior, Educación, Medio Ambiente, Hacienda) se reúnen al menos dos veces al año para establecer directrices comunes, armonizar normativas y acordar la aplicación práctica de las leyes. Aunque sus

decisiones no son formalmente vinculantes, la presión política y la interdependencia administrativa hacen que los acuerdos casi siempre se conviertan en directrices seguidas por todos. La clave es que los Länder, responsables de la implementación de la mayoría de las regulaciones federales, pueden ralentizar o flexibilizar su implementación si no participaron en su diseño. Por lo tanto, el gobierno federal acepta el intercambio continuo de borradores, plazos y métricas de evaluación. A cambio, los ministros-presidentes reciben financiación y voz en la definición de los objetivos nacionales, lo que refuerza la legitimidad del resultado en sus parlamentos regionales.

Cuando fracasa la negociación política o surge una disputa sobre el verdadero alcance de una competencia, interviene el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe. La Ley Fundamental (2025) otorga acción directa a la Federación y a cualquier estado federado para instituir la *Streitigkeit* (libertad de voto) federativa; el tribunal, en salas de ocho jueces, delimita el alcance material de los artículos 70 a 74 y decide si una ley viola la cláusula de lealtad federal. Su jurisprudencia, desde los primeros casos sobre la radiodifusión pública hasta el reciente debate sobre el freno de la deuda y los fondos extrapresupuestarios para la transición climática, ha esbozado un principio de proporcionalidad federal: Berlín puede unificarse cuando la dispersión pone en peligro la igualdad de condiciones de vida o la integridad del mercado, pero debe demostrar que no existe una alternativa menos intrusiva a la autonomía legislativa de los estados federados. Además, el tribunal ejerce un control preventivo sobre las reformas constitucionales que afectan la “cláusula de eternidad”, garantizando que el carácter federal del Estado no se vea erosionado por mayorías temporales.

La combinación del Bundesrat, las conferencias sectoriales y el arbitraje constitucional genera un federalismo eminentemente negociado. Antes de litigar, los actores evalúan su equilibrio de poder en la cámara regional; si el bloqueo parece inevitable, activan la comisión de conciliación, donde diputados y representantes regionales redactan un texto intermedio que suele ser aceptado, nueve de cada diez veces, por ambas cámaras. Solo cuando este enfoque político agota sus reservas, el conflicto llega a Karlsruhe, cuyas decisiones, lejos de convertirse en imposiciones externas, a menudo funcionan como guías interpretativas que las partes incorporan en posteriores rondas de negociaciones. Así, la coordinación alemana no se basa en la supremacía jurisdiccional inmediata, sino en una compleja red de vetos, diálogo y derecho que refleja la arraigada convicción de que la integración territorial se logra mediante la persuasión, no mediante la imposición, y de que la lealtad federal es tanto un principio jurídico como una práctica constante de consulta política.

Comparación del “judicial review” norteamericano y la “política intergubernamental” alemana

El contraste entre el arbitraje jurisdiccional estadounidense y la diplomacia intergubernamental alemana revela dos filosofías opuestas para la gestión de las disputas jurisdiccionales federales. En la tradición estadounidense, la Corte Suprema es la torre de control: una disputa que se tramita en tribunales estatales o federales culmina en un fallo que, en virtud de la Cláusula de Supremacía, declara nula la ley infractora y traza una línea clara entre las esferas federal y estatal. El precedente pasa a formar parte del canon constitucional y vincula a todos los órganos, de modo que la seguridad jurídica está garantizada por la autoridad final del tribunal. El coste de este diseño es que obliga a los actores políticos a litigar *ex post*, una vez aprobada e incluso aplicada la ley. El beneficio es la certeza absoluta: una vez que el Tribunal falla, el asunto queda resuelto y los estados cuentan con un estándar claro para la regulación futura.

El modelo alemán, en cambio, prioriza la prevención sobre la cura. El poder ejecutivo federal no puede imponer unilateralmente sus políticas porque, para la mayoría de las leyes, requiere el voto afirmativo del Bundesrat. Cuando se avecina un veto de este tipo, la Comisión de Conciliación reúne a diputados y delegados regionales y busca un texto de compromiso. La negociación es pública, se basa en estudios técnicos y permite la introducción de cláusulas de flexibilidad o calendarios progresivos para acomodar las diferencias territoriales sin necesidad de iniciar un proceso contencioso en Karlsruhe. El Tribunal Constitucional Federal actúa, de hecho, como árbitro final, pero su intervención es subsidiaria; solo aparece cuando el pacto político fracasa o cuando una minoría parlamentaria cuestiona la constitucionalidad de la ley. El resultado es un conflicto de menor intensidad jurídica, pero de mayor complejidad política: las partes se mueven en un continuo de concesiones y retractaciones que a menudo producen soluciones híbridas difíciles de codificar en un precedente rígido.

Desde una perspectiva de eficiencia, cada enfoque ofrece diferentes ventajas y riesgos. La revisión judicial reduce la incertidumbre en sistemas altamente politizados al externalizar la decisión a un órgano relativamente aislado del ciclo electoral y capaz, en teoría, de adoptar posiciones contramayoritarias en defensa de la Constitución. Su velocidad depende del calendario procesal, pero una vez resuelto el caso, la uniformidad normativa es inmediata y obligatoria. La desventaja es que la decisión judicial llega tras un período de litigio costoso y, en ocasiones, polarizante; además, el Tribunal puede verse envuelto en debates técnicos que

requieren experiencia administrativa en lugar de dogmática, lo que dificulta el desarrollo de soluciones calibradas.

La “política intergubernamental” alemana, por otro lado, fomenta soluciones consensuadas que respetan la distribución de costos y beneficios entre niveles. La anticipación de los vetos obliga a los negociadores a evaluar el impacto financiero y organizativo de cada medida antes de legislar. Este mecanismo produce normas con mayor aceptación territorial y menos litigios posteriores, pero puede conducir a prolongados estancamientos —los llamados *Verflechtungsfalle*— si las coaliciones partidistas en Berlín y los *Länder* divergen sustancialmente. Además, la complejidad del proceso dificulta la rendición de cuentas: no siempre está claro quién es responsable del éxito o el fracaso de la política acordada.

En términos de cultura constitucional, el sistema estadounidense se basa en la ley como último baluarte contra la interferencia y la arbitrariedad; la decisión judicial se celebra como prueba de que el texto fundacional es la “ley viva” que rige la política. El sistema alemán, marcado por una desconfianza histórica hacia el centralismo y por la experiencia de las negociaciones de coalición, opta por la cooperación institucional como vacuna contra los impulsos hegemónicos: la interacción intergubernamental se entiende no como una renuncia, sino como una condición de legitimidad democrática en un país pluralista. Así, mientras Estados Unidos resuelve la tensión federativa en el ámbito judicial, Alemania la procesa principalmente en el ámbito político. Ambas vías persiguen el mismo objetivo —evitar la dominación de un nivel sobre otro—, pero lo logran con instrumentos diferentes: decisión categórica versus acuerdo constructivo. Elegir entre una u otra equivale, en última instancia, a decidir si se prefiere la certeza normativa, incluso a costa de convertir a los tribunales en árbitros cuasi legislativos, o la flexibilidad mutua, incluso con el riesgo de parálisis cuando el consenso se vuelve imposible.

Ventajas y límites de cada modelo

Dual: claridad competencial, riesgo de parálisis federal

El federalismo dual presupone que la Constitución establece límites claros entre el gobierno nacional y los estados: las competencias de la Unión se enumeran exhaustivamente, y todo lo no mencionado se reserva, por regla general, para el estado. Esta delimitación ofrece una ventaja obvia: la claridad jurisdiccional. Los actores públicos, los tribunales y la ciudadanía pueden identificar con relativa facilidad qué nivel es responsable de cada área; la responsabilidad política, al

menos en teoría, se atribuye inequívocamente, y la rendición de cuentas es más fácil de aplicar. Además, la rígida separación crea un entorno institucional propicio para la innovación descentralizada: cada estado actúa como un laboratorio regulatorio y compite con sus vecinos en busca de la mejor solución regulatoria, ya sea en política fiscal, ambiental o sanitaria. Esta competencia horizontal no solo fomenta el pluralismo democrático, sino que también permite corregir errores sin contaminar todo el sistema: un experimento fallido en una jurisdicción no compromete automáticamente a las demás. Sin embargo, la misma claridad que garantiza la seguridad jurídica puede convertirse en una camisa de fuerza cuando la realidad socioeconómica excede el catálogo histórico de competencias federales. Los problemas modernos —regulación financiera global, ciberseguridad, pandemias, cambio climático— trascienden las fronteras estatales con una rapidez que el diseño original de 1787 no pudo prever. Cuando la solución exige una acción coordinada y uniforme, el Congreso se ve limitado por la lista de poderes y la jurisprudencia que protege a los estados de la apropiación federal. La consecuencia práctica es un riesgo permanente de estancamiento: si no existe una base constitucional clara para legislar y los estados no llegan a acuerdos voluntarios, las políticas públicas pueden quedar atrapadas en una zona gris donde nadie tiene la autoridad suficiente para actuar con eficacia.

Este riesgo se ve amplificado por la propia mecánica de la revisión judicial. Cada vez que la Unión intenta responder a un desafío contemporáneo ampliando la Cláusula de Comercio o vinculando las transferencias condicionales, se expone a litigios que retrasan la implementación durante años y, en ocasiones, terminan desmantelando la ley. Por lo tanto, la Corte Suprema se ve obligada a definir, caso por caso, los límites del poder federal, lo que introduce incertidumbre regulatoria y penaliza la capacidad de planificación de administradores y empresas. Mientras tanto, los estados pueden adoptar soluciones divergentes, generando un mosaico regulatorio que socava la eficiencia del mercado interno, incrementa los costos de cumplimiento y perpetúa las desigualdades territoriales en derechos y servicios públicos.

La amenaza de estancamiento no es solo institucional, sino también fiscal. El Congreso cuenta con la herramienta de “impuestos y gastos” para inducir la armonización, pero su éxito depende de la voluntad política para proporcionar fondos suficientes y de la disposición de los estados a aceptar las condiciones asociadas. Cuando la política partidista socava la cooperación, los estados con bases impositivas más pequeñas sufren la brecha más profunda, y se compromete el principio de igualdad material entre los ciudadanos. Al mismo tiempo, los estados con departamentos legales bien financiados pueden bloquear, mediante litigios, programas considerados esenciales por grandes mayorías nacionales, lo que refuerza

la percepción de que el sistema dual otorga a las minorías territoriales un poder de veto desproporcionado.

Paradójicamente, la historia demuestra que el propio sistema genera mecanismos compensatorios para superar sus obstáculos: la expansión jurisprudencial de la Cláusula de Comercio en el siglo XX, el uso de subsidios condicionales y la proliferación de acuerdos interestatales son intentos de redirigir la doble rigidez hacia fórmulas de cooperación sin una reforma constitucional formal. Sin embargo, mientras estas soluciones de emergencia no se institucionalicen de forma transparente, la tensión entre la claridad jurisdiccional y la eficacia gubernamental seguirá profundizando el dilema central del federalismo dual: garantizar la libertad mediante la separación de poderes sin sacrificar la capacidad del Estado para resolver problemas que ya no reconocen fronteras internas.

Cooperativo: efectividad coordinada, peligro de “bloqueo cooperativo” (Verflechtungsfalle)

El federalismo cooperativo alemán ha demostrado una notable capacidad para traducir la complejidad de un Estado compuesto en políticas públicas eficaces y relativamente homogéneas. La combinación de legislación federal e implementación administrativa por parte de los Länder garantiza que las normas estén ya arraigadas en la práctica: los ministerios regionales participan en su diseño a través del Bundesrat y las aplican con pleno conocimiento de causa, de modo que la transición de la norma a la práctica es más fluida que en sistemas donde la autoridad regulatoria y operativa reside en diferentes actores. Esta arquitectura, reforzada por conferencias sectoriales que permiten el ajuste en tiempo real de los detalles técnicos, se refleja en áreas tan diversas como la educación dual, la gestión de residuos y la coordinación hospitalaria durante la pandemia de COVID-19. En todos ellos, la interdependencia ha evitado duplicaciones costosas y ha mantenido estándares mínimos comunes sin suprimir la capacidad de adaptación local. Además, el sistema de financiación solidaria (IVA compartido y Finanzausgleich) proporciona a los Länder recursos suficientes para implementar las leyes federales, de modo que la igualdad de condiciones de vida no sea solo retórica, sino que se materialice en infraestructuras, servicios y beneficios sociales relativamente equivalentes desde el Mar del Norte hasta los Alpes.

Sin embargo, este mismo acoplamiento funcional conlleva el riesgo de caer en la “Verflechtungsfalle”, la trampa de imponer poderes entrelazados que pueden paralizar la maquinaria estatal. Cuando casi todo requiere mayorías concurrentes en el Bundestag y el Bundesrat, basta con coaliciones políticas divergentes —por ejemplo, un gobierno federal socialdemócrata-verde y varias regiones gobernadas

por conservadores— para que los vetos cruzados bloqueen reformas esenciales. El resultado es una negociación interminable en la que cada actor teme ceder porque sabe que la responsabilidad final se diluye a tantos niveles que los votantes difícilmente castigarán la obstrucción. Esta lógica de distribución difusa incentiva a los líderes regionales a utilizar el Bundesrat como plataforma estratégica para los asuntos nacionales, alineando sus votos no con las necesidades objetivas de sus territorios, sino con la conveniencia partidista. Como resultado, proyectos como la digitalización escolar, la reforma del sistema hospitalario y la transición energética han sufrido años de retrasos hasta que la Comisión de Conciliación llegó a un acuerdo, e incluso entonces con soluciones mínimas que sacrifican la ambición por el consenso. El estancamiento cooperativo se agrava cuando los problemas exigen rapidez (crisis financieras, desastres naturales, fluctuaciones en los precios de la energía), y la arquitectura de veto múltiple prolonga los tiempos de toma de decisiones más allá de la ventana de oportunidad. Paradójicamente, el instrumento diseñado para lograr una gobernanza eficiente puede convertirse en un cuello de botella si los incentivos políticos se desalinean. El poder legislativo intentó paliar el problema con la importante reforma de 2006, aboliendo la legislación marco y permitiendo a los Länder desviarse de la legislación federal en áreas específicas. Sin embargo, la práctica demuestra que, incluso con estas válvulas de escape, la densidad de los vínculos financieros y administrativos mantiene alto el umbral de disenso. De hecho, muchos Länder optan por no ejercer su recién adquirido poder de divergencia porque la interconexión regulatoria y presupuestaria encarece su gestión en solitario.

Por lo tanto, el federalismo cooperativo ofrece una eficacia coordinada que une al Estado y garantiza altos niveles de bienestar, pero paga por este logro con el riesgo constante de parálisis si la cultura del consenso se erosiona o la fragmentación partidista crece. El gran reto para su sostenibilidad reside en preservar los mecanismos de participación y solidaridad sin caer en una red donde cada hilo, en lugar de apoyar la red, inmoviliza a los propios actores. Mientras la confianza intergubernamental se mantenga alta, la cooperación seguirá siendo una ventaja competitiva. Si decae, la *Verflechtungsfalle* amenaza con convertir la fortaleza del sistema en su mayor debilidad.

Desafíos contemporáneos y tendencias

Polarización partidista en EE. UU. y su impacto en la autonomía estatal

La creciente polarización que ha dominado la política nacional estadounidense desde mediados de la década pasada ha transformado el federalismo en un campo de batalla ideológico donde los estados funcionan simultáneamente como escudos de resistencia y catalizadores de avances regulatorios. Cuando la Casa Blanca y el Congreso están en manos de un partido, los gobernadores del partido contrario utilizan sus legislaturas para contrarrestar la agenda federal: demandan a las agencias reguladoras, se niegan a implementar ciertas directivas e incorporan medidas diametralmente opuestas en su legislación. Un cambio de administración invierte los roles y reproduce, casi simultáneamente, la misma dinámica. Esto ha llevado al “empoderamiento competitivo”: la autonomía estatal se convierte en el medio predilecto para materializar valores culturales y económicos que el nivel federal, atascado por el filibusterismo y la retórica de suma cero, no puede conciliar.

Este empoderamiento tiene un lado oscuro: la presión financiera. El Congreso, incapaz de legislar por consenso amplio, recurre a transferencias condicionales para imponer estándares mínimos. Si un estado se niega a unirse a un nuevo programa federal de salud, educación o energía, pierde fondos esenciales para equilibrar su presupuesto. Por lo tanto, la decisión regional se reduce a un dilema fiscal: obedecer —y preservar el flujo de dinero— o desobedecer —y asumir el costo político de recortar servicios—. La dependencia se intensifica cuando los contribuyentes perciben que la porción del presupuesto estatal financiada con fondos federales ha crecido a un tercio o más, lo que les hace sentir que pagan dos veces por el mismo gobierno y sufren conflictos entre legislaturas rivales.

La polarización también ha convertido a los tribunales en árbitros diarios de la relación entre el gobierno federal y los estados. Coaliciones de fiscales generales eligen foros judiciales favorables y buscan medidas cautelares a nivel nacional que paralizan las regulaciones federales antes de que entren en vigor. Al ritmo de estas órdenes, la línea entre autonomía e interferencia se redefine con una frecuencia vertiginosa, creando incertidumbre jurídica tanto para las empresas que deben cumplir con regulaciones contradictorias como para los ciudadanos que enfrentan derechos civiles radicalmente diferentes a solo un par de kilómetros de distancia. La Corte Suprema, cuyas mayorías fluctúan con la alternancia partidista, oscila

entre reforzar la prerrogativa estatal y blindar la autoridad del Congreso o del poder ejecutivo central, lo que exacerba la incertidumbre regulatoria.

Mientras tanto, surgen “miniseciones” regulatorias: pactos interestatales sobre clima, salud reproductiva o criptoactivos que buscan proteger políticas compartidas de la interferencia de Washington y estados con posturas opuestas. El país se está reconfigurando así como un mosaico de regímenes legales que coexisten dentro del mismo mercado y bajo la misma bandera, pero que apenas comparten un consenso básico sobre un estilo de vida común. Algunos ven esto como un triunfo de las libertades territoriales; otros temen que erosione la cohesión nacional hasta el punto de resucitar, en una versión posmoderna, las tensiones previamente resueltas mediante la guerra.

La polarización partidista ha ampliado la visibilidad y el activismo de las legislaturas estatales, otorgándoles el poder de moldear la agenda nacional desde abajo. Al mismo tiempo, ha sometido esa autonomía a un péndulo de dependencia financiera y volatilidad judicial que debilita la previsibilidad del sistema. El federalismo dual aspiraba a separar esferas para proteger la libertad; La confrontación actual demuestra que, sin mecanismos estables de colaboración e incentivos para la moderación, esta separación puede degenerar en un juego de titanes donde cada victoria local profundiza la fragmentación de la Unión.

Desafíos contemporáneos del federalismo en Alemania actual

El federalismo alemán afronta hoy una serie de retos que ponen a prueba la elasticidad de su diseño cooperativo. El primero es la digitalización de la administración pública. La Ley de Servicios en Línea de 2017 obligaba a Federación, Länder y municipios a ofrecer, para finales de 2024, más de seiscientos trámites esenciales en formato plenamente electrónico. El plazo se quedó corto: la dispersión de competencias, los distintos sistemas informáticos regionales y la falta de un estándar común de identidad digital ralentizaron la integración. Cada Land desarrolló soluciones propias y los intentos de crear una nube federal compartida chocaron con disputas sobre financiación y soberanía de datos. Este “archipiélago digital” mina la eficiencia, encarece las licitaciones y dificulta la interoperabilidad entre oficinas públicas.

Ligado a la era digital aparece el desafío de la ciberseguridad. Los ataques a universidades de Renania-Norte-Westfalia y a la administración de Sajonia-Anhalt evidenciaron que la defensa frente a amenazas híbridas no puede quedar fragmentada. Sin embargo, la Constitución reserva la policía de seguridad interior a los Länder; cualquier intento de crear un centro nacional con facultades ejecutivas

tropieza con la cláusula federal y requiere habilitación legislativa específica, lo que a menudo se atasca en el Bundesrat.

El segundo gran reto es la transición climática y energética. Tras la invasión rusa de Ucrania, Berlín aceleró el abandono del gas y el carbón, aprobó ayudas masivas para industrias electro-intensivas y fijó la neutralidad climática para 2045. Los Länder costeros, con parques eólicos y puertos de hidrógeno verde, reclaman prioridad en las redes, mientras los del sur, dependientes de la industria automotriz, exigen compensaciones por relocalización de inversión. La Ley de Planificación de Redes y las subvenciones federales al calor urbano han desencadenado litigios sobre la constitucionalidad de los fondos extrapresupuestarios y sobre el reparto de cargas fiscales, especialmente tras el fallo del Tribunal Constitucional que anuló parte de los recursos climáticos por violar la regla de endeudamiento. Sin un nuevo pacto de financiación verde, la rapidez de la transición seguirá oscilando al ritmo de cada Land.

Un tercer frente es la gestión migratoria. Alemania mantiene un sistema de reparto de refugiados (Königsteiner Schlüssel) que asigna cuotas a los Länder según población e ingresos. El aumento de solicitudes y la presión sobre las escuelas y la vivienda social avivan la discusión sobre quién paga qué. Varios Länder han impuesto topes propios o han exigido más fondos federales antes de aceptar nuevas cuotas. Esto tensiona la solidaridad interregional y alimenta discursos populistas que aprovechan el desfase entre obligación de acogida y financiación efectiva.

El Finanzausgleich, reformado en 2020, representa otro desafío. La nueva fórmula, basada en la distribución del IVA en lugar de transferencias horizontales directas, ha reducido la visibilidad política de las contribuciones pero no ha resuelto las quejas de los Länder aportantes. Baviera y Baden-Württemberg critican que un sistema excesivamente redistributivo desincentiva el esfuerzo fiscal y atrasa la convergencia productiva del Este. Al mismo tiempo, la obligación constitucional de presupuestos equilibrados dificulta inversiones en infraestructura y educación justamente donde más se necesitan para cerrar brechas de competitividad.

Demografía y servicios públicos completan el panorama. Alemania envejece de manera desigual: los Länder orientales y rurales pierden población juvenil, lo que eleva el costo per cápita de escuelas, hospitales y transporte. El proyecto de reforma hospitalaria ha desplegado una batalla entre Berlín, que busca concentrar servicios costosos en centros de referencia, y gobiernos regionales temerosos de vaciar comarcas enteras de atención sanitaria. Similar pulseo se observa en educación: los intentos de fijar estándares nacionales chocan con la competencia exclusiva de los Länder sobre currículos y estructura escolar, obstaculizando rankings comparables y movilidad laboral interna.

Conclusiones

La comparación entre los modelos estadounidense y alemán confirma que la distribución vertical del poder es, sobre todo, una técnica de gestión del conflicto político. El federalismo dual ofrece la ventaja de parcelas competenciales bien delimitadas que fomentan la innovación territorial y facilitan la imputación de responsabilidades; sin embargo, en un contexto de problemas interjurisdiccionales —finanzas globales, ciberseguridad, crisis sanitarias— su rigidez puede convertir la coordinación en litigio y, en última instancia, paralizar la capacidad de respuesta nacional. El federalismo cooperativo, por su parte, demuestra que la interdependencia negociada consigue decisiones más uniformes y ejecutables, a costa de procesos más largos y del riesgo permanente de bloqueo cuando faltan mayorías en la arena intergubernamental. En ambos sistemas, por tanto, los logros (claridad o eficacia) llevan incorporada una factura en forma de parálisis de veto o de captura por élites federalizadas; ningún diseño resuelve de manera definitiva la tensión entre unidad y diversidad.

Los datos fiscales confirman esa dialéctica. La cláusula de “tax and spend” estadounidense ha permitido un grado notable de redistribución, pero también ha amarrado la autonomía de muchos estados a la aceptación de estándares federales; el *Finanzausgleich* alemán nivela capacidades sin anularlas, pero genera dependencia estructural y polémicas recurrentes sobre incentivos al esfuerzo tributario. Ambos mecanismos prueban que la igualdad territorial se sostiene con transferencias condicionadas y que esa condición, por definición, limita la libertad normativa de quienes las reciben. El reto no pasa, entonces, por eliminar la dependencia, sino por diseñar reglas transparentes que equilibren solidaridad y responsabilidad fiscal.

Las vías de resolución de conflictos subrayan la pluralidad de recetas posibles. La supremacía acompañada de control judicial concentrado brinda certeza rápida, aunque al precio de imponer una lógica de “todo o nada” que puede exacerbar la polarización. La conciliación política del *Bundesrat* reduce la litigiosidad, pero puede diluir la rendición de cuentas en un mar de compromisos opacos. Ambas fórmulas revelan que la gobernanza multinivel necesita, además del diseño jurídico, una cultura de cooperación y un sistema de incentivos que penalice la obstrucción sistemática. Sin esa capa cultural, ni la muralla de separación ni el acoplamiento funcional aseguran resultados estables.

Para las federaciones latinoamericanas —y particularmente para Venezuela, cuyo texto de 1999 proclama un federalismo tan ambicioso como poco practicado— la lección principal es de pragmatismo: separar para limitar y cooperar para gobernar no son opciones excluyentes, sino polos de un continuo que debe ajustarse a la

capacidad administrativa, al tejido fiscal y a la densidad de la sociedad civil de cada país. Reformas parciales y graduales, ancladas en consensos intergubernamentales y acompañadas de incentivos fiscales claros, tienen mayor viabilidad que rediseños totales. En definitiva, el federalismo no es una fórmula mágica, sino un proceso permanente de calibración institucional cuyo éxito depende de mantener abiertos cauces de negociación que permitan, cuando sea necesario, mover el cursor entre la autonomía creadora y la acción común eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- Bpb. Sistema de ingresos compartidos. 2024. https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47388/finanzausgleich-finanzztransfers-und-reformen-der-finanzverfassung/?utm_source=chatgpt.com.
- Bundesrat. Aprobación de leyes federales. 2022. https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/gesetzgebung/zust-einspr/zust-einspr-node.html?utm_source=chatgpt.com.
- Germany, Federal Republic of. “Basic Law for the Federal Republic of Germany.” 2024. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.
- Gesetze. Ley Fundamental. 2025. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.
- Justia, supreme. supreme justia. 1987. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/483/203/>.
- Office, Congressional Budget. “Summary for Fiscal Year 2024.” 2025. <https://www.cbo.gov/publication/60843>.
- Revisited, NEW: Brown. Caso Murphy v. National Collegiate Athletic Association (2018). 2023. <https://www.oyez.org/cases/2017/16-476>.
- Taxpolicycenter. What are the sources of revenue for the federal government? 2022. https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-federal-government?utm_source=chatgpt.com.

EL FEDERALISMO VENEZOLANO COMO PROYECTO FRUSTRADO: ENTRE LA PROMESA CONSTITUCIONAL Y LA RECENTRALIZACIÓN POLÍTICA (1999–2025)

Julio Díaz Silva¹

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la contradicción estructural del federalismo venezolano, consagrado en la Constitución de 1999 como principio organizador del Estado, pero desvirtuado en la práctica por una dinámica sostenida de recentralización política, normativa y fiscal. A partir de una metodología cualitativa basada en análisis documental, se examina la evolución del modelo federal en particular el período 1999-2025, prestando especial atención al desmontaje de la autonomía subnacional bajo el marco constitucional vigente. El estudio se apoya en doctrina especializada y fuentes normativas. Se concluye que el federalismo venezolano no ha operado como una estructura efectiva de poder, sino como una promesa constitucional recurrentemente aplazada, debilitada por una cultura política centralista y prácticas institucionales que han convertido el estado de excepción en técnica ordinaria de gobierno.

Palabras clave: Federalismo, descentralización, recentralización.

Abstract

This paper aims to analyze the structural contradiction of Venezuelan federalism, enshrined in the 1999 Constitution as a foundational principle of the State, yet undermined in practice by a sustained process of political, normative, and fiscal recentralization. Using a qualitative methodology based on documentary analysis, the study examines the evolution of the federal model from its inception in 1811 to the period 1999-2025, with particular attention to the dismantling of subnational autonomy under the current constitutional framework. The research draws on specialized legal doctrine (Brewer-Carías, Aveledo, Carreras Serra, Fortunato González), normative sources (1999 Constitution, emergency decrees), and

1 Abogado por la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho. Especialista en Derecho Procesal y Magister en Filosofía mención práctica por la Universidad Católica Andrés Bello. Doctorando en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

academic reflections from the doctoral seminar on federalism. The study concludes that Venezuelan federalism has not operated as an effective structure of power, but rather as a repeatedly deferred constitutional promise, weakened by a centralist political culture and institutional practices that have turned the state of exception into an ordinary tool of governance.

Keywords: Federalism, decentralization, recentralization.

INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, el ordenamiento jurídico venezolano consagra expresamente un modelo de Estado definido como “federal descentralizado” (art. 4 CRBV), en el cual la descentralización aparece no solo como estructura territorial, sino como principio fundamental del poder público. Esta afirmación constitucional, sin embargo, ha convivido desde su origen con una práctica político-institucional marcadamente centralista, lo que ha generado una profunda y persistente contradicción entre la forma jurídica del Estado y la realidad de su ejercicio.

Autores como Allan R. Brewer-Carías han advertido que este fenómeno no es circunstancial, sino estructural. A través de una serie de medidas legislativas, administrativas y jurisdiccionales, el Estado venezolano ha ido vaciando de contenido el régimen constitucional de descentralización, reconcentrando progresivamente competencias, recursos y poder de decisión en el Ejecutivo nacional. Esta tendencia ha sido reforzada por el uso reiterado de decretos de emergencia económica, como el dictado en abril de 2025, que han permitido al Poder Central asumir funciones originalmente atribuidas a estados y municipios sin establecer mecanismos de coordinación federal ni controles interinstitucionales.

El diagnóstico también ha sido compartido por el Dr. Ramón Guillermo Aveledo, quien ha identificado en la Constitución de 1999 una dualidad simbólica entre el pensamiento centralista de Simón Bolívar y el espíritu federal de Ezequiel Zamora, lo que, lejos de resolver la tensión histórica entre unidad y pluralismo territorial, la reproduce de forma ambigua en el texto fundamental. Esta ambivalencia fundacional, sumada a una cultura política tradicionalmente presidencialista y a una ciudadanía con escasa apropiación del poder local, ha contribuido a perpetuar un federalismo más formal que real.

A partir de estas premisas, el presente trabajo parte de la hipótesis según la cual el federalismo venezolano constituye un proyecto frustrado, atrapado entre

una promesa constitucional de descentralización y un patrón persistente de recentralización política, jurídica y fiscal. En lugar de consolidarse como una práctica de organización territorial democrática, la forma federal ha sido desplazada por dinámicas centralistas que debilitan tanto la autonomía de los entes subnacionales como la participación efectiva de la ciudadanía en los niveles locales de gobierno.

La investigación tiene por objetivo analizar los fundamentos históricos, normativos y filosófico-jurídicos de esta contradicción, con énfasis en el período 1999–2025, para demostrar que el federalismo en Venezuela, lejos de haberse desarrollado como un principio organizador del poder, ha sido utilizado como retórica legitimadora sin correspondencia institucional. Se abordarán las causas estructurales de esta tensión, desde el origen del modelo federal en 1811, pasando por la Guerra Federal de 1859 y las reformas descentralizadoras de 1989, hasta llegar al desmantelamiento progresivo de la autonomía territorial bajo la vigencia de la Constitución bolivariana.

El enfoque adoptado es de carácter cualitativo y crítico, basado en el análisis documental de textos constitucionales, doctrina especializada (Brewer-Carías, Aveledo, Carreras Serra, Fortunato González, entre otros), jurisprudencia constitucional, y documentos oficiales recientes (como el Decreto de Emergencia de 2025). Asimismo, se incorporará una reflexión comparada con modelos federales funcionales como los de Alemania, Estados Unidos y España, a fin de identificar elementos ausentes en la experiencia venezolana que dificultan la realización efectiva del federalismo como principio democrático.

Finalmente, el trabajo plantea una lectura filosófico-jurídica del federalismo venezolano desde una doble perspectiva: como una promesa constitucional aplazada y como una oportunidad institucional aún pendiente de realización. En ese sentido, se aspira no solo a describir el fracaso histórico del federalismo en Venezuela, sino también a sugerir vías teóricas y culturales para su posible reconstrucción democrática.

El federalismo como forma de Estado: fundamentos doctrinales y modelos comparados

El federalismo es una forma compleja de organización del Estado, caracterizada por la coexistencia de varios niveles de gobierno autónomos dentro de un mismo marco constitucional. A diferencia de la estructura unitaria, el federalismo no concentra el poder político exclusivamente en un órgano central, sino que lo distribuye territorialmente bajo principios de autonomía, coordinación y cooperación institucional.

Desde una perspectiva doctrinal, Francesc de Carreras sostiene que el federalismo exige no solo autonomía política, sino también capacidad normativa, organizativa y fiscal. La autonomía sin recursos o sin competencias efectivas es una ficción que debilita el pacto federal. En su análisis comparado del federalismo español, alemán y canadiense, subraya que los modelos funcionales se sostienen en un equilibrio entre descentralización y unidad, en el respeto mutuo entre los niveles de gobierno y en la existencia de mecanismos de coordinación institucional que operan de manera estable y no meramente simbólica².

En el modelo de federalismo cooperativo alemán, los Länder no solo ejercen competencias exclusivas en materias como educación o policía, sino que participan activamente en el proceso legislativo nacional a través del Bundesrat, donde están representados y pueden vetar leyes que afecten sus competencias. Esta estructura busca una articulación estable entre los niveles federales y subnacionales, reforzando el principio de coordinación sin suprimir la autonomía local³.

Por el contrario, el modelo estadounidense responde a un federalismo dual, en el que se mantiene una separación estricta entre las competencias del gobierno federal y las de los estados. Las funciones de ambos niveles se ejercen de forma paralela y relativamente independiente, con escasos mecanismos formales de cooperación vertical, lo que refuerza una lectura más rígida de la soberanía compartida⁴.

En ambos sistemas, sin embargo, el federalismo no opera como una estructura meramente formal, sino como una práctica política viva, sujeta a negociación constante, adaptaciones institucionales y tensiones entre niveles de gobierno. Tal como subraya Carreras, “el federalismo es una técnica compleja de organización del poder que, si no se ejerce desde el equilibrio, corre el riesgo de erosionarse por dentro”⁵.

En el plano latinoamericano, experiencias como la argentina han mostrado intentos de coordinación intergubernamental en temas internacionales. Un caso ilustrativo es el de la articulación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las provincias, estudiado por Pamela Soledad Curvale, quien destaca cómo dicha interacción ha favorecido la internacionalización subnacional mediante esquemas de cooperación descentralizada, especialmente tras la reforma constitucional de 1994. Aunque su enfoque es más aplicado que doctrinal, sus hallazgos enriquecen la comprensión del federalismo operativo en América Latina⁶.

2 Francesc de Carreras, *Ensayos sobre el federalismo*, Caracas: Ediciones UCAB, 2025, 22–27.

3 *Ibid.*, 45–48.

4 *Ibid.*, 52–55.

5 *Ibid.*, 61.

6 Pamela Soledad Curvale, *La federalización de la cooperación: relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación y las provincias argentinas* (Rosario: UNR Editora, 2017), 250, <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11924>.

Frente a estos modelos, los sistemas centralistas se caracterizan por una fuerte unidad normativa, la concentración del gasto público y la subordinación de las regiones al poder central. Por ello, al analizar el caso venezolano —cuya Constitución de 1999 define al país como un “Estado federal descentralizado”— es necesario preguntarse si en la práctica existen las condiciones institucionales, políticas y fiscales que permitan hablar de un verdadero federalismo.

Evolución histórica del federalismo en Venezuela: del mito fundacional a la centralización estructural

El federalismo venezolano, más que una práctica institucional consolidada, ha sido una constante promesa normativa. Desde 1811 hasta la actualidad, el país ha mantenido formalmente la forma federal de Estado en múltiples constituciones, pero la experiencia histórica ha sido mayoritariamente centralista. Esta disociación entre norma y realidad ha generado lo que el Dr. Ramón Guillermo Aveledo en una de sus clases ha denominado y parafraseo una especie de resiliencia federal aparente: una fidelidad simbólica a la fórmula federal, acompañada por un ejercicio del poder profundamente centralizado.

1811: El experimento federal originario

La primera Constitución venezolana, promulgada en 1811 por la efímera Primera República, adoptó expresamente un modelo federal-confederado, inspirado en el paradigma estadounidense de los Articles of Confederation. En su artículo fundamental se establecía que “en todo lo que no estuviera expresamente delegado a la autoridad general de la Confederación, las provincias conservarán su soberanía”⁷. Este diseño obedecía tanto a influencias doctrinales externas como a realidades internas: una geografía fragmentada, comunicaciones deficientes y una tradición de autonomías locales que dificultaban la concentración del poder en un centro nacional fuerte.

No obstante, el proyecto federal fracasó casi de inmediato. Las dificultades de organización, la debilidad del poder central, la inexistencia de un sentimiento nacional compartido, y el caos derivado de la guerra de independencia precipitaron el colapso institucional. Así lo reconoció el propio Simón Bolívar en el Manifiesto

7 Constitución Federal para los Estados de Venezuela (1811), Art. 1.

de Cartagena (1812), al señalar que “la disolución del gobierno, el federalismo, ha arruinado a la América”⁸.

Este primer intento de federalismo fue, por tanto, una promesa que se puede considerar frustrada. Aunque consagrado formalmente, careció de las condiciones materiales, culturales y políticas para sostenerse, y trajo como resultado una reacción centralista que marcaría los siglos siguientes de la historia constitucional venezolana.

El ciclo centralista bolivariano

A partir de entonces, y durante gran parte del siglo XIX, Venezuela adoptó un modelo formalmente unitario o centralista. Las constituciones de 1819, 1821 (Gran Colombia) y 1830 (ya con Venezuela separada) abandonaron el diseño federal y propiciaron un poder concentrado en el Ejecutivo. Esta etapa consolidó una visión del poder unificado, fuerte y tutelar —afín a los postulados del propio Bolívar— que contradecía el pluralismo territorial del federalismo clásico.

Bolívar, influenciado por el fracaso inicial del modelo federal y por modelos constitucionales europeos como el francés, nunca fue partidario del federalismo. Por el contrario, promovió constituciones con fuerte poder presidencial, unicameralismo y mecanismos de tutela central. Esta visión predominó hasta mediados del siglo XIX.

La Guerra Federal (1859–1863) y la Constitución de 1864

La Guerra Federal (1859–1863), liderada por Ezequiel Zamora bajo el lema “Tierra y hombres libres”, fue un conflicto civil con profundas raíces ideológicas, sociales y territoriales. Representó una rebelión de las masas rurales contra el predominio de las élites urbanas centralistas, y culminó con la promulgación de la Constitución Federal de 1864, que estableció los “Estados Unidos de Venezuela”. Esta carta fundamental otorgó una amplia autonomía a los estados y redujo formalmente el poder del Ejecutivo nacional.

No obstante, como advierte Francesc de Carreras, los diseños constitucionales que no se sustentan en garantías institucionales sólidas tienden a diluirse en la práctica⁹. Tal fue el caso venezolano: los caudillos que llevaron al poder el modelo federal pronto lo vaciaron de contenido. La lealtad política y militar de estos jefes

8 Simón Bolívar, Manifiesto de Cartagena, 15 de diciembre de 1812. Disponible en Biblioteca Ayacucho: <https://bibliotecadigital.bolivarbicentenario.gob.ve/item/manifiesto-cartagena-1812>

9 Francesc de Carreras, Ensayos sobre el federalismo (Caracas: Ediciones UCAB, 2025), 33–34.

regionales al proyecto nacional era débil, y sus prácticas respondían más a intereses personales que a la institucionalización del Estado. A ello se sumó una creciente recentralización del poder, especialmente bajo la hegemonía de Antonio Guzmán Blanco, quien instauró un régimen presidencialista de facto y promovió múltiples reformas constitucionales que, sin alterar el discurso federal, reinstauraron una estructura centralista¹⁰.

El petróleo y la recentralización estructural del siglo XX

Con la aparición del petróleo en el siglo XX y su consolidación como fuente principal de ingresos fiscales, el federalismo venezolano sufrió un debilitamiento estructural. El control exclusivo del Estado central sobre la renta petrolera propició una concentración sin precedentes de los recursos públicos, anulando de facto la autonomía financiera de los estados y municipios.

Aunque la Constitución de 1961 mantuvo formalmente la forma federal, su funcionamiento fue marcadamente centralista. La descentralización, en términos políticos y administrativos, se mantuvo como una promesa hasta la década de 1980, cuando se produjeron reformas significativas como la elección directa de gobernadores y alcaldes a partir de 1989. Esta transformación, según explica Allan R. Brewer-Carías, representó una reforma institucional que otorgó capacidad de autogobierno a los entes regionales y municipales, en un esfuerzo por democratizar el ejercicio del poder y devolver competencia política a los ciudadanos¹¹.

No obstante, con la entrada en vigor de la Constitución de 1999, este proceso comenzó a revertirse. Si bien el nuevo texto constitucional conserva el modelo federal en lo formal, estableció un sistema altamente centralizado en la práctica, incrementando la dependencia financiera de las regiones y debilitando los mecanismos de autonomía territorial. Como ha señalado Brewer-Carías, esta recentralización ha sido parte de un proceso de reconcentración del poder en el Ejecutivo Nacional, que se traduce en un vaciamiento progresivo del principio federal en Venezuela¹².

10 Tomás Polanco Alcántara, Guzmán Blanco: el autócrata civilizador (Caracas: Academia Nacional de la Historia, 2001), 157–160; documento PDF disponible en la Academia Nacional de la Historia.

11 Allan R. Brewer-Carías, La descentralización política de la Federación en Venezuela: de la descentralización por transferencia a la recentralización totalitaria, en A.R. Brewer-Carías DESCENTRALIZACIÓN.pdf, 10–12.

12 Ibid., 21–24.

Constitución bolivariana y la dualidad simbólica

La Constitución de 1999 consagra en su artículo 4 que “la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado”¹³. Sin embargo, como ha advertido el profesor Aveledo, esta afirmación convive con una contradicción fundacional: el texto pretende ser a la vez bolivariano y zamorano. Es decir, recoge simbólicamente el legado centralista de Bolívar y el espíritu federal de Zamora, generando una ambigüedad que permea todo su diseño institucional.

La reversión de competencias a nivel nacional, la eliminación de instancias intermedias, la subordinación de gobernadores y alcaldes al Ejecutivo Nacional, así como la concentración del poder fiscal, configuran un modelo que, en la práctica, se aleja del federalismo y se aproxima a un presidencialismo centralista de orientación hegemónica.

Como ha sostenido el profesor Allan R. Brewer-Carías, el proceso iniciado con la Constitución de 1999 ha implicado una recentralización progresiva, que se ha expresado en la recuperación por parte del Ejecutivo Nacional de competencias, recursos y control sobre los entes subnacionales¹⁴.

Esta constatación histórica permite afirmar que, en Venezuela, el federalismo ha funcionado más como un discurso legitimador que como una estructura de poder efectiva. El desfase constante entre proclamación y ejecución refuerza la hipótesis de este trabajo: que el federalismo venezolano constituye un proyecto institucional frustrado, cuya promesa de descentralización ha sido reiteradamente postergada por la centralización estructural del poder.

La Constitución de 1999 y la recentralización político-institucional: el caso del Decreto de Emergencia Económica de 2025

Aunque la Constitución de 1999 establece en su artículo 4 que “la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado”¹⁵, la práctica institucional ha seguido un camino consistente hacia la concentración del poder ejecutivo. Esto se ha intensificado mediante el uso reiterado de decretos de emergencia económica, instrumentos con facultades excepcionales que suelen suspender o desplazar competencias estatales y municipales en favor del Ejecutivo nacional.

13 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 4.

14 Allan R. Brewer-Carías, La descentralización política de la Federación en Venezuela: de la descentralización por transferencia a la recentralización totalitaria, en A.R. Brewer-Carías DESCENTRALIZACIÓN.pdf, 21–24.

15 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 4.

En particular, el Decreto N.º 5.118 de 08 de abril de 2025, publicado en la Gaceta Oficial extraordinaria N.º 6.896, declara el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional. El decreto faculta al presidente a dictar medidas excepcionales, entre ellas:

- Suspender el cobro de tributos a nivel nacional, estatal y municipal.
- Concentrar la recaudación en el Tesoro Nacional.
- Adoptar regulaciones transitorias en materias sociales, económicas y políticas sin control legislativo previo¹⁶.

Estas medidas configuran una fase estructural de centralización del Estado federal: el Ejecutivo retoma competencias fiscales y administrativas que constitucionalmente estaban distribuidas. En efecto, el Acuerdo de la Asamblea Nacional del 10 de abril respalda esas prerrogativas y legitima el desplazamiento de atribuciones regionales¹⁷.

Además, organizaciones como Acceso a la Justicia y medios como El Nacional advierten que el decreto viola el artículo 339 constitucional (que exige aprobación y control legislativo y judicial), centralizando recursos fiscales sin mecanismos claros para compensar a alcaldías y gobernaciones.

Este decreto de 2025 no es un evento aislado. Reuters¹⁸ reporta que es parte de una serie de decretos de emergencia económica —como los activados entre 2016 y 2021— que han consolidado un nuevo patrón de gobierno por decreto. El decreto fue aprobado por la Asamblea Nacional y remitido a la Sala Constitucional del TSJ, completando así el ciclo institucional que permite su ejecución en la práctica.

Norma jurídicas vs. práctica: la tensión entre el texto y el poder

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no solo reconoce expresamente el carácter federal del Estado, sino que establece una distribución vertical de competencias entre el Poder Nacional, los estados y los municipios en su Título IV (arts. 156 al 184)¹⁹. Adicionalmente, el artículo 2 consagra la descentralización como uno de los principios fundamentales del ordenamiento republicano²⁰.

16 Asamblea Nacional, Acuerdo para considerar el Decreto de Estado de Emergencia Económica (08 abril 2025). Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ve/actos/detalle/acuerdo-para-considerar-el-decreto-de-estado-de-emergencia-economica-en-la-republica-bolivariana-de-venezuela-dictado-por-el-presidente-constitucional-nicolas-maduro-moros>.

17 Ibid. (el mismo documento).

18 Reuters, “Asamblea Nacional de Venezuela da luz verde a decreto de emergencia económica” (10 abril 2025), <https://www.reuters.com/world/americas/venezuela-asamblea-aprueba-decreto-emergencia-economica-2025-04-10/>

19 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, arts. 2.

20 Ibid.

En la práctica, sin embargo, el modelo venezolano ha consolidado un patrón institucional en el que el Ejecutivo nacional ha absorbido competencias originalmente reservadas a los entes subnacionales. Esta recentralización se ha instrumentado, entre otros mecanismos, mediante leyes habilitantes, control presupuestario y decretos de emergencia económica.

En particular, el Decreto N.º 08 de abril de 2025, dictado por el presidente de la República, declara un estado de excepción en todo el territorio nacional. Su artículo 2 establece:

Regulaciones excepcionales y transitorias para estabilizar la economía; suspender la aplicación y cobro de tributos; establecer mecanismos para combatir la evasión fiscal; favorecer la producción nacional; y autorizar contrataciones necesarias para restablecer derechos fundamentales y acceso a servicios esenciales.²¹

La amplitud e indeterminación de esta cláusula habilita al Ejecutivo para intervenir en funciones que constitucionalmente competen a los estados y municipios, sin establecer mecanismos de control, coordinación federal ni participación territorial. En consecuencia, se configura una suspensión práctica del pacto federal, en favor de un poder central concentrado, contrario al principio de descentralización consagrado en la Constitución.

Como señala Allan R. Brewer-Carías, este fenómeno no es nuevo: la Constitución de 1999, aunque proclama el federalismo descentralizado, ha coexistido con un proceso sistemático de vaciamiento de competencias regionales y locales. En sus palabras, se ha producido una “recentralización radical de las competencias, no solo jurídicas, sino materiales y financieras”²²

Ahora bien, no puede pasarse por alto que la recentralización del poder político y fiscal en Venezuela ha sido acompañada de un discurso estatal que la presenta como una estrategia racional y necesaria para preservar la unidad nacional, garantizar la eficacia administrativa y fortalecer el control sobre los recursos públicos. En particular, desde 2016, las medidas de excepción —como los Decretos de Estado de Emergencia Económica— han sido justificadas por el Ejecutivo Nacional con base en la necesidad de enfrentar “circunstancias extraordinarias” que afectan la economía nacional, el orden público y la seguridad jurídica²³. En este marco narrativo, la concentración de competencias en el poder central se plantea como un medio para superar la supuesta fragmentación operativa derivada de la descentralización territorial.

21 Gaceta Oficial N.º 6.803 Extraordinario, 23 de abril de 2025. Decreto N.º 4.919, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica.

22 Allan R. Brewer-Carías, La descentralización política de la Federación en Venezuela: de la descentralización por transferencia a la recentralización totalitaria, 21–24.

23 Gaceta Oficial N.º 6.803 Extraordinario, 23 de abril de 2025. Decreto N.º 4.919, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica.

Esta visión ha sido reforzada por sectores del oficialismo que consideran que la existencia de múltiples niveles de gobierno representa una fuente de ineficiencia, descoordinación o incluso deslealtad política. De allí que algunos actos legislativos y administrativos hayan promovido la transferencia de competencias locales al Ejecutivo nacional o a estructuras paralelas —como los “protectorados” estatales— bajo la lógica de que un mando unificado responde mejor a las urgencias nacionales²⁴.

No obstante, esta narrativa entra en abierta contradicción con los principios fundamentales del Estado federal descentralizado consagrado en el artículo 4 de la Constitución de 1999. La eficiencia administrativa no puede erigirse como justificación válida para el vaciamiento de la autonomía de los estados y municipios, menos aun cuando las medidas adoptadas suprimen o subordinan estructuras electas democráticamente, eliminan espacios de control social, y vulneran el equilibrio intergubernamental²⁵. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la descentralización es un mecanismo para acercar el poder a los ciudadanos y fortalecer la democracia participativa²⁶. Por tanto, lejos de ser una alternativa viable frente a las crisis, la recentralización venezolana constituye un retroceso en términos de institucionalidad, transparencia y corresponsabilidad ciudadana²⁷.

Esta dinámica confirma que el modelo federal venezolano, lejos de consolidarse, ha sido desmontado por vías normativas, institucionales y fácticas. Así, se refuerza la hipótesis de que la descentralización ha sido funcionalmente anulada por una práctica de recentralización que desnaturaliza el principio constitucional de autonomía territorial.

Una lectura desde el Derecho Constitucional

El uso recurrente de los estados de excepción económicos como instrumento de gobierno ordinario plantea serios problemas de constitucionalidad. Según el artículo 337 de la CRBV, los estados de excepción deben ser temporales, proporcionales y no pueden afectar derechos fundamentales como la descentralización política territorial, que forma parte del modelo de Estado y no es una mera estructura administrativa.

24 Allan R. Brewer-Carías, Estado de excepción y concentración de poder en Venezuela (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2016), 89–90.

25 Fortunato González Cruz, Federalismo y descentralización en Venezuela: mito, promesa y frustración (Mérida: Universidad de Los Andes, 2009), 41–43.

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, “La expresión democrática y el acceso al poder local”

27 Ramón Guillermo Aveledo, Mito, promesa y realidad del federalismo en Venezuela (Caracas: Fundación Konrad Adenauer, 2024).

Como ha sostenido el profesor Allan R. Brewer-Carías el proceso iniciado con la Constitución de 1999 ha implicado un debilitamiento progresivo de la descentralización, mediante la reconcentración de competencias en el poder central, tanto en el plano normativo como en la gestión institucional.²⁸ Esta práctica erosiona el principio federal, al vaciar las competencias subnacionales sin una reforma formal de la Constitución, lo cual contradice su carácter rígido y el principio de legalidad democrática.

El poder extraordinario como amenaza al diseño federal: lectura filosófico-jurídica

Desde una perspectiva filosófico-jurídica, el uso sistemático del poder extraordinario en Venezuela —en particular, mediante la emisión sucesiva de decretos de emergencia económica entre 2016 y 2017— ha configurado una forma de recentralización política incompatible con los principios fundamentales del federalismo democrático. Esta anomalía institucional revela cómo el estado de excepción, al convertirse en técnica ordinaria de gobierno, socava tanto la autonomía subnacional como la propia legitimidad del pacto constitucional descentralizado²⁹.

Tal fenómeno contradice el sentido esencial del federalismo, que como explica George Anderson, no consiste en una mera técnica de organización territorial, sino en una “forma democrática de gobierno, enraizada en el constitucionalismo y en el Estado de Derecho”³⁰. En efecto, Anderson subraya que cuando el gobierno central tiende a absorber funciones y recursos sin controles ni rendición efectiva ante las unidades constitutivas, se debilita la arquitectura del federalismo y se degrada la gobernabilidad democrática.

En el caso venezolano, esta concentración ha sido legitimada mediante decretos reiterados que otorgan al Ejecutivo la potestad de “reorganizar los procesos de gestión pública en todos los niveles del Estado”, sin establecer mecanismos reales de coordinación federal ni límites materiales a su ejercicio³¹. Esta práctica no solo vulnera el principio de separación de poderes y el artículo 4 constitucional que define a Venezuela como un Estado federal descentralizado, sino que también reduce a los estados y municipios a una posición de subordinación administrativa, más propia de un régimen unitario y centralista.

28 Allan R. Brewer-Carías, La descentralización política de la Federación en Venezuela: de la descentralización por transferencia a la recentralización totalitaria, archivo PDF, 21–24.

29 Relación cronológica de decretos que declaran la emergencia económica”, en Tabla decretos Estados de Emergencia, documento interno actualizado al 19 de mayo de 2017, p. 1.

30 George Anderson, Una introducción al federalismo (Foro de Federaciones – Marcial Pons, 2008), 31.

31 Decreto N.º 08 de abril de 2025, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela.

Como señala el propio Anderson, “las federaciones no sobreviven cuando las regiones se convierten en meras sucursales del poder central”³². El federalismo requiere no solo el reconocimiento formal de competencias, sino una cultura política dispuesta a respetar y proteger la autonomía subnacional como garantía de equilibrio institucional y pluralismo democrático.

La ciudadanía frente al federalismo frustrado: cultura política, pasividad cívica y exigencia democrática

El federalismo no es solo una fórmula jurídica de organización del Estado, sino también una concepción democrática del poder, basada en la autonomía territorial, la corresponsabilidad y la participación de la ciudadanía en todos los niveles gubernamentales. Sin embargo, en el caso venezolano, esta dinámica ha sido deteriorada por la falta de apropiación ciudadana del modelo federal³³.

¿Estamos, como ciudadanos, dispuestos a exigirle al alcalde con la misma vehemencia con que se reclama al presidente? Si el federalismo demanda corresponsabilidad, debemos preguntarnos si realmente estamos dispuestos a asumirla.

Este cuestionamiento lleva a una raíz profunda del problema: en Venezuela predomina una cultura política presidencialista, personalista y vertical. El poder local es percibido como subsidiario del poder nacional, y los ciudadanos suelen delegar pasivamente la totalidad de sus demandas al Estado central. Esta pasividad estructural ha impedido que el federalismo se consolide como práctica cotidiana, y ha perpetuado el centralismo no solo por imposición institucional, sino por demanda social³⁴.

Federalismo y garantías constitucionales: ¿una relación frustrada en el caso venezolano?

El modelo federal, en su concepción moderna, no puede desvincularse de la existencia de garantías institucionales efectivas que aseguren la autonomía territorial

32 George Anderson, Una introducción al federalismo (Foro de Federaciones – Marcial Pons, 2008), 32.

33 Alexandra Lizbona Cohen, “La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado”, Provincia (Montevideo, 2010), disponible en PDF.

34 Carlos Mascareño, Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? (Working Paper; Univ. de Maryland, 2008), 11–12. La cultura política venezolana ha sido estudiada en su vínculo entre centralismo y comportamiento cívico pasivo.

y la participación política de los entes subnacionales. El constitucionalismo contemporáneo ha vinculado el federalismo a valores como el pluralismo, la subsidiariedad y el equilibrio de poderes, en tanto principios funcionales de una democracia robusta³⁵. En consecuencia, cuando dichas garantías son erosionadas o vaciadas de contenido, el federalismo se convierte en una forma sin sustancia.

En Venezuela, pese a que la Constitución de 1999 proclama en su artículo 4 que el país es un “Estado federal descentralizado”, el sistema institucional ha evolucionado hacia un esquema hipercentralizado, especialmente en lo concerniente al poder fiscal, la representación política subnacional y la distribución efectiva de competencias. Como ha señalado Allan R. Brewer-Carías, se ha producido un “proceso regresivo de recentralización que ha debilitado la autonomía constitucional de los estados”³⁶.

Los mecanismos de control central —como la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Sistema Nacional de Planificación— han restringido las capacidades de decisión de los gobiernos regionales y municipales, al subordinar su planificación y gestión a los lineamientos dictados desde el Ejecutivo nacional. Adicionalmente, la progresiva pérdida de autonomía fiscal ha hecho que estos entes dependan en exceso de las transferencias del situado constitucional y otros recursos discrecionales³⁷. En lugar de fortalecer la corresponsabilidad territorial, esta estructura favorece una lógica vertical de subordinación, incompatible con los principios del federalismo cooperativo.

Ahora bien, el fracaso del federalismo venezolano no puede explicarse únicamente por factores constitucionales o autoritarios. También es expresión de una cultura política centralista, de una ciudadanía desarticulada, y de una comprensión precaria del poder local como espacio de acción democrática. Sin una ciudadanía activa, informada y corresponsable con su entorno inmediato, el federalismo se reduce a una declaración retórica sin efectos transformadores.

En este sentido, el federalismo venezolano no ha contado con garantías reales para su aplicación. A pesar de estar constitucionalmente definido como descentralizado, el diseño institucional ha sido reiteradamente vulnerado por prácticas de recentralización política, económica y normativa.

El problema no radica únicamente en la normativa constitucional, sino en su desarrollo práctico: la compleja red de competencias entre niveles de gobierno ha

35 George Anderson, *Una introducción al federalismo* (Madrid: Marcial Pons, 2010), 25–30.

36 Allan R. Brewer-Carías, *Descentralización y poder local en Venezuela* (Caracas: Fundación Konrad Adenauer, 2006), 92.

37 Francesc de Carreras, “El federalismo como garantía institucional”, en *Ensayos sobre el federalismo*, ed. Francesc de Carreras (Madrid: Tecnos, 2010), 112–115.

sido interferida por una dinámica política polarizada, que desconoce el pluralismo como principio estructural del Estado. Como lo advierte Ramón Guillermo Aveledo, “carece de racionalidad constitucional la designación por parte del poder central de sedicentes ‘protectores’, en aquellos estados y/o municipios que libremente hayan elegido gobernadores o alcaldes de adscripción partidista diferente a la línea del gobierno nacional”³⁸.

Este tipo de prácticas revela una incomprensión profunda de la naturaleza compartida del Poder Público establecida por la Constitución, debilitando el modelo federal y deslegitimando la descentralización como principio democrático.

Responsabilidad democrática en la teoría del Derecho

Desde una perspectiva filosófico-jurídica, la ausencia de un verdadero federalismo en Venezuela no solo obedece a factores normativos o políticos, sino también a una débil institucionalización de la responsabilidad distribuida. En términos de Norberto Bobbio, una democracia auténtica se caracteriza por el equilibrio entre poder y control, entre representación y fiscalización. La descentralización no puede concebirse como una simple técnica administrativa, sino como un compromiso estructural con la participación de la ciudadanía en todos los niveles del poder público³⁹.

En este sentido, el modelo federal no se limita a una arquitectura territorial del Estado, sino que exige una ciudadanía consciente, deliberativa y corresponsable. Mientras el federalismo se presenta como una promesa en el texto constitucional venezolano, su realización práctica ha sido limitada por una cultura política históricamente presidencialista, centralista y clientelar. La tendencia a delegar en el Ejecutivo nacional la totalidad de las expectativas públicas revela una comprensión débil del poder local como espacio legítimo de acción democrática.

El fracaso del federalismo venezolano, por tanto, no puede explicarse únicamente por el diseño constitucional o por la hegemonía del poder central, sino también por una ciudadanía desarticulada y por una escasa apropiación del sentido federal. El fortalecimiento del modelo exige no solo reformas institucionales, sino también una transformación cultural que promueva una ciudadanía federal, exigente, informada y comprometida con la gestión democrática en el plano regional y municipal.

38 Ramón Guillermo Aveledo, Mito, promesa y realidad del federalismo venezolano (Caracas: Universidad Metropolitana, 2023), versión digital en PDF, 47.

39 Norberto Bobbio, Pensar la democracia: ensayos de teoría política (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2003), https://www.filosoficas.unam.mx/docs/431/files/Pensar_la_democracia.pdf.

CONCLUSIÓN

El recorrido histórico, doctrinal y filosófico desarrollado a lo largo de este trabajo permite concluir que el federalismo venezolano ha sido, más que una estructura efectiva de organización del poder, una promesa constitucional recurrentemente aplazada. Desde la Constitución de 1811 hasta la de 1999, el principio federal ha sido proclamado con solemnidad, pero desmentido en la práctica por dinámicas centralistas profundamente arraigadas. Esta distancia entre el texto y la realidad ha vaciado de contenido los ideales de descentralización, autonomía y corresponsabilidad democrática.

El Decreto de Emergencia Económica de abril de 2025 representa un ejemplo contemporáneo de este proceso de recentralización estructural. Bajo la justificación de atender situaciones extraordinarias, el Ejecutivo Nacional ha asumido competencias propias de los entes subnacionales sin establecer mecanismos reales de coordinación intergubernamental ni rendición de cuentas ante el Parlamento. Esta medida, en continuidad con otros decretos similares desde 2016, confirma que en Venezuela la excepción ha dejado de ser un instrumento temporal para convertirse en un patrón estructural de gobierno.

Ahora bien, la causa de esta regresión federal no reside únicamente en los actos del poder público. Como ha advertido Allan R. Brewer-Carías, la recentralización venezolana también se manifiesta en una cultura jurídica y política que interpreta la descentralización como concesión del centro, y no como una exigencia del diseño constitucional federal y democrático⁴⁰. Este modelo mental ha facilitado la aceptación social y doctrinal de prácticas que, lejos de fortalecer el Estado federal descentralizado, lo desnaturalizan.

Desde la Filosofía del Derecho, esta realidad puede analizarse a la luz de la noción de “estado de excepción como forma de gobierno”, desarrollada por Giorgio Agamben, quien advierte que el uso reiterado de poderes extraordinarios sin límites ni controles produce una juridicidad vacía, en la que se suspenden los principios normativos fundamentales sin suprimir formalmente el orden constitucional⁴¹.

El análisis comparado demuestra que el federalismo, para ser real, requiere más que proclamaciones normativas: exige instituciones sólidas, una cultura política pluralista y una arquitectura fiscal funcional. Tal como explica George Anderson, las federaciones exitosas combinan mecanismos constitucionales con prácticas

40 Allan R. Brewer-Carías, *Descentralización, autonomía y recentralización en Venezuela* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2015), 27–29.

41 Giorgio Agamben, *Estado de excepción*, trad. Flavia Costa y Edgardo Castro (Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2004), 41–43.

democráticas que garantizan la autonomía territorial, la participación de los gobiernos subnacionales y la corresponsabilidad en la toma de decisiones⁴².

Para Venezuela, ello implica replantear el federalismo no como una fórmula decorativa o residual, sino como una alternativa institucional legítima y viable. Un camino posible es el estudio e incorporación progresiva de mecanismos propios del federalismo cooperativo, como los observados en Alemania, que permiten integrar funcionalmente los distintos niveles de gobierno en el proceso legislativo, presupuestario y administrativo.

Finalmente, la reconstrucción del federalismo venezolano no puede limitarse a reformas jurídicas. Requiere una transformación cultural que fortalezca la conciencia ciudadana sobre el valor de lo local, la fiscalización horizontal y la autonomía compartida. Solo así podrá el principio federal dejar de ser un símbolo vacío y convertirse en una práctica institucional viva y exigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio. Estado de excepción. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora, 2004.
- Anderson, George. Una introducción al federalismo. Madrid: Marcial Pons / Foro de Federaciones, 2010.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Acuerdo para considerar el Decreto de Estado de Emergencia Económica en la República Bolivariana de Venezuela dictado por el Presidente Constitucional Nicolás Maduro Moros. Caracas, 10 de abril de 2025.
- Aveledo, Ramón Guillermo. Mito, promesa y realidad: el federalismo en Venezuela. Caracas: Cátedra de Federalismo UCAB, 2022.
- Bobbio, Norberto. Pensar la democracia: ensayos de teoría política. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2003.
- Bolívar, Simón. “Manifiesto de Cartagena.” Cartagena de Indias, 15 de diciembre de 1812.
- Brewer-Carías, Allan R. Descentralización y poder local en Venezuela. Caracas: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- Brewer-Carías, Allan R. Descentralización, autonomía y recentralización en Venezuela. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2015.

42 George Anderson, Una introducción al federalismo (Madrid: Marcial Pons / Foro de Federaciones, 2010), 26–30.

- Carreras Serra, Francesc de. “El federalismo como garantía institucional.” En *Ensayos sobre el federalismo*, editado por Francesc de Carreras, 112–115. Madrid: Tecnos, 2010.
- Carreras Serra, Francesc de. *Ensayos sobre el federalismo*. Caracas: Ediciones UCAB, 2025.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- Curvale, Pamela Soledad. *La federalización de la cooperación: relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación y las provincias argentinas*. Rosario: UNR Editora, 2017.
- Decreto N.º 5.118 del 8 de abril de 2025 (“Decreto de Emergencia Económica”), *Gaceta Oficial Extraordinaria* N.º 6.896 (8 de abril de 2025).
- Lizbona Cohen, Alexandra. “La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado.” *Provincia* (Montevideo), 2010.
- Mascareño, Carlos. *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?* Documento de trabajo, Universidad de Maryland, 2008.
- Polanco Alcántara, Tomás. *Guzmán Blanco: el autócrata civilizador*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 2001.
- Reuters. “Asamblea Nacional de Venezuela da luz verde a decreto de emergencia económica.” Reuters, 10 de abril de 2025.

LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA MUNICIPAL EN EL FEDERALISMO VENEZOLANO: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y CRÍTICO DE LA LOCAPTEM

Julio César Díaz Valdez¹

Resumen

Este trabajo analiza la autonomía tributaria municipal en el modelo federal venezolano, con especial referencia a la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios (LOCAPTEM), promulgada en 2023. A través de una metodología jurídico-constitucional y empírica, se examina el impacto normativo, institucional y práctico de dicha ley sobre las competencias tributarias subnacionales. El estudio demuestra que la LOCAPTEM, lejos de consolidar un federalismo cooperativo, ha institucionalizado un esquema de armonización vertical que limita la autonomía municipal, debilita la capacidad normativa local y acentúa la recentralización funcional del sistema tributario venezolano. El análisis de caso del estado Bolívar evidencia que la aplicación de la LOCAPTEM no ha mejorado la eficiencia ni la justicia fiscal, y que la ausencia de tutela judicial efectiva profundiza la inseguridad jurídica en el ámbito subnacional.

Palabras clave: Autonomía tributaria, federalismo, municipios, LOCAPTEM, armonización tributaria, recentralización.

MUNICIPAL TAX AUTONOMY IN VENEZUELAN FEDERALISM: A CONSTITUTIONAL AND CRITICAL ANALYSIS OF THE LOCAPTEM

Abstract

This paper examines municipal tax autonomy within the Venezuelan federal model, with special reference to the Organic Law on Coordination and Harmonization of Taxing Powers of States and Municipalities

¹ Abogado, mención Magna Cum Laude, por la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho. Especialista en Derecho Procesal y Magister en Filosofía (Filosofía práctica), ambos con mención Cum Laude de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor (agregado) Universitario de Derecho Tributario de la UCAB. Núcleo Guayana. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

(LOCAPTEM), enacted in 2023. Using a legal-constitutional and empirical methodology, the study explores the normative, institutional, and practical effects of this law on subnational taxing powers. The findings reveal that LOCAPTEM, rather than promoting cooperative federalism, institutionalizes a vertical harmonization scheme that restricts municipal autonomy, weakens local legislative authority, and reinforces the functional recentralization of Venezuela's tax system. The case study of Bolívar State demonstrates that LOCAPTEM has not improved tax efficiency or equity, and that the lack of effective judicial protection exacerbates legal uncertainty in the subnational sphere.

Keywords: Tax autonomy, federalism, municipalities, LOCAPTEM, tax harmonization, recentralization.

INTRODUCCIÓN

La autonomía tributaria municipal constituye uno de los pilares esenciales del federalismo fiscal moderno, en cuanto a expresión institucional de la descentralización político-administrativa. En el caso venezolano, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999² consagró un modelo federal descentralizado (art. 4 CRBV), en el cual los municipios son titulares de competencias propias en materia normativa, administrativa y financiera (arts. 179 y 180 CRBV). No obstante, el desarrollo legislativo e institucional posterior ha revelado una creciente tensión entre este diseño constitucional y las dinámicas recentralizadoras impulsadas desde el Poder Nacional.

En este contexto se inscribe la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios³ (LOCAPTEM), promulgada en agosto de 2023, la cual ha sido presentada formalmente como un instrumento de racionalización tributaria, pero que en la práctica ha operado como una vía de subordinación funcional y normativa de los entes subnacionales. Esta ley impone límites a las alícuotas, regula incentivos fiscales, establece clasificaciones obligatorias y centraliza la dirección técnica de la tributación local, todo ello bajo el discurso de la eficiencia administrativa y la seguridad jurídica.

El presente trabajo tiene por objeto analizar crítica y sistemáticamente la relación entre la autonomía tributaria municipal y el modelo federal venezolano a la luz de la LOCAPTEM. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, se argumenta que dicha ley, en lugar de fortalecer la cooperación intergubernamental, ha consagrado un esquema de armonización jerárquica que desnaturaliza los principios de pluralismo, corresponsabilidad y autogobierno local. Asimismo, se evalúa el impacto real de la LOCAPTEM a través del estudio de caso del estado Bolívar, evidenciando cómo su implementación ha generado efectos adversos en la distribución de bienes de consumo masivo y ha profundizado la inseguridad jurídica tributaria.

Metodológicamente, el trabajo combina el análisis normativo-constitucional, el examen jurisprudencial y una aproximación empírica a partir de ordenanzas municipales vigentes en el estado Bolívar, prácticas administrativas locales y respuestas institucionales ante conflictos tributarios. El análisis empírico se basó en la revisión de ordenanzas municipales publicadas en gacetas oficiales de los 11 municipios del estado Bolívar entre 2020 y 2023. Se examinaron alícuotas⁴,

2 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (enmendada en Gaceta Oficial N.º 5.908, extraordinario, del 19 de febrero de 2009).

3 Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los estados y municipios (publicada en Gaceta Oficial N.º 6.755, extraordinario, del 10 de agosto de 2023).

4 Julio César Díaz Valdez, "Desafíos tributarios en la distribución de bienes de consumo masivo: Análisis del Impuesto

clasificadores fiscales y operatividad de portales tributarios para evaluar el impacto de la LOCAPTEM.

El análisis normativo-constitucional establece el marco teórico, el examen jurisprudencial identifica restricciones legales, y el estudio empírico valida los hallazgos mediante la observación de prácticas locales, integrando las tres perspectivas para evaluar la autonomía tributaria municipal.

El estudio se estructura en cinco capítulos: el primero aborda los fundamentos teóricos y constitucionales del federalismo fiscal; el segundo examina la configuración del sistema tributario venezolano y las competencias subnacionales; el tercero desarrolla los principios y límites de la autonomía tributaria municipal; el cuarto ofrece un análisis de la LOCAPTEM como expresión de recentralización legal; y el quinto presenta un estudio empírico sobre el estado Bolívar.

A partir de este recorrido, se propone una reflexión crítica sobre los límites institucionales del federalismo venezolano actual, y se reivindica la necesidad de replantear el equilibrio entre unidad fiscal y diversidad territorial como condición para la eficacia, justicia y legitimidad del sistema tributario en el Estado descentralizado.

Fundamentos teóricos del federalismo y la descentralización fiscal en Venezuela

El federalismo⁵, como forma de organización político-territorial, se basa en la distribución del poder entre un gobierno central y entidades subnacionales, con autonomía garantizada constitucionalmente. Esta estructura busca equilibrar la unidad nacional con la diversidad territorial, permitiendo que los distintos niveles de gobierno ejerzan competencias propias. En el ámbito fiscal, este modelo requiere la asignación clara de potestades tributarias y mecanismos de coordinación que aseguren tanto la suficiencia financiera como la responsabilidad fiscal compartida.

Dentro del federalismo fiscal, destacan tres principios rectores: *la autonomía*, entendida como la capacidad de los entes subnacionales para dictar sus propias normas

sobre Actividades Económicas en el estado Bolívar y la eficacia de la Ley de Coordinación y Armonización Tributaria”, Guayana Moderna N.º 13 (2024): 31-55, <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/guayanamoderna/article/view/6624>

5 Estado compuesto, está constituido principalmente por estados miembros que poseen su propia competencia por la Constitución, con variaciones de intensidad en sus relaciones con la federación y que posee un territorio sometido a la soberanía de la unión en su competencia federal. Cfr., Alejandro Canónico Sarabia, “La organización federal y la descentralización como política federal para garantizar la democracia” en Principios Fundamentales de Derecho Público. Desafíos Actuales, coord. por Allan R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2020), 212.

tributarias y gestionar sus ingresos de manera independiente⁶; la *corresponsabilidad*, que pretende desplazar a los entes menores la responsabilidad de obtener sus propios ingresos, introduciendo así, una restricción sus demandas de recursos que confiera estabilidad al sistema⁷. En definitiva, implica la participación conjunta en la provisión de bienes y servicios públicos, así como en la administración de los recursos necesarios para ello; y la *cooperación*, que exige la interacción armónica entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar fines comunes. Este principio se encuentra vinculado al principio de concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado.⁸

En Venezuela, el federalismo ha tenido una trayectoria marcada por oscilaciones entre la descentralización formal y la recentralización práctica. La Constitución de 1999 establece en su artículo 4 que Venezuela es un Estado federal descentralizado, organizado en los principios de integridad territorial, autonomía, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Sin embargo, como advierte Juan Domingo Alfonzo, esta proclamación ha sido progresivamente desvirtuada por tendencias centralizadoras impulsadas desde el poder nacional, que afectan no solo la distribución competencial, sino también la estructura misma del sistema tributario⁹.

El principio de autonomía tributaria subnacional, previsto en los artículos 156, núm. 13, 179 y 180 de la Constitución, otorga a estados y municipios competencias propias para legislar y administrar sus tributos. Esta autonomía tiene como fin garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales y su capacidad de responder a las necesidades específicas de sus comunidades. No obstante, dicha autonomía no es absoluta, pues debe ejercerse dentro del marco de los principios de unidad tributaria, equidad y eficiencia del sistema fiscal en su conjunto.

6 El profesor Allan R. Brewer Caras, en cuanto a los Municipios, sostiene que "...La autonomía tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo "dentro de los límites" establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado". Cfr., Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano* (Caracas: Editorial Arte, 2000), 156. // "...[L]os municipios, también gozan de autonomía tributaria conforme a la cual pueden crear impuestos y tienen sus ingresos propios dentro del ámbito de las competencias propias de la vida local. Esta autonomía tributaria da origen a una potestad tributaria propia de los municipios para crear impuestos a las actividades económicas (patentes de industria y comercio), a los inmuebles urbanos y a los espectáculos públicos, etc. (art.179, Constitución). En todo caso, estados y municipios, en el ejercicio de la autonomía tributaria, están sometidos a las limitaciones establecidas en el artículo 183 de la Constitución". Cfr., Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática", en Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo. (Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2006), 23.

7 Juan Cristóbal Carmona, "Financiamiento de la descentralización. Innovaciones fiscales. Sistema de Coordinación y Control de Gestión", *Revista de Derecho Tributario* N.º 82 (1999), 11-12.

8 Allan R. Brewer Carías, *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001), 25.

9 Juan Domingo Alfonzo Paradisi, *El régimen de los estados vs. la centralización de competencias y de recursos financieros* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011), 129-134.

Desde una perspectiva comparada, George Anderson destaca que el federalismo requiere un equilibrio funcional entre los niveles de gobierno, fundamentado en relaciones cooperativas, una capacidad normativa efectiva y el reconocimiento mutuo de competencias¹⁰. La experiencia del sistema federal alemán resulta especialmente relevante, pues ha logrado establecer mecanismos de armonización tributaria que respetan la autonomía fiscal de los Länder, promoviendo una cooperación equilibrada entre los Estados Federados y el gobierno central¹¹.

En efecto, Alemania ha consolidado un sistema de armonización tributaria basado en impuestos compartidos, como el impuesto sobre la renta (ISLR) y el valor agregado (IVA), complementado por el Länderfinanzausgleich, que en 2023 redistribuyó 18.300 millones de euros para reducir disparidades financieras entre los Länder¹². Este mecanismo garantiza la autonomía fiscal de los Estados Federados, permitiéndoles administrar impuestos propios, como los de sucesiones o vehículos, y participar en la legislación fiscal a través del Bundesrat, mientras el Tribunal Constitucional Federal protege contra la centralización excesiva¹³.

En este sentido, la descentralización fiscal no puede entenderse únicamente como una transferencia de funciones o recursos, sino como un proceso estructural de empoderamiento institucional de los entes territoriales. Brewer-Carías ha argumentado que la descentralización en Venezuela ha sido frecuentemente neutralizada por mecanismos de control político y presupuestario desde el nivel central, lo que ha producido una contradicción entre el diseño constitucional y la práctica administrativa¹⁴. Esta contradicción es especialmente visible en el ámbito tributario, donde la coexistencia de competencias concurrentes y normas de armonización ha dado lugar a disputas persistentes sobre los límites de la autonomía subnacional.

10 George Anderson, Una introducción al federalismo (Madrid: Marcial Pons, 2008), 31. // La perspectiva de Anderson coincide con las teorías expuestas por D. Francesc De Carreras Serra en su Discurso de Recepción a la sesión del 15 de noviembre de 2016 para la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, donde aborda la cooperación y distribución de competencias. Cfr., D. Francesc De Carreras Serra "Discurso De Recepción", en Ensayos sobre el Federalismo, Parte Primera, "Federalismo y Estado Federal", ed. por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2016), 21-32.

11 Antonio Arroyo Gil, La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006 (Cataluña: Con(textos)A /11, 2009), 44-77. En el Capítulo IV, "Distribución o reparto de competencias", detalla la reforma de 2006 que equilibró poderes federales y de los Länder. El Capítulo II, "Objetivos de la Reforma", destaca la reducción de Zustimmungsgesetze para aumentar la autonomía legislativa de los Länder (31).

12 Anexo, Artículo 107 LFB, regula la distribución de ingresos fiscales y la igualación entre Länder; Capítulo IV, "Reformas financieras", aborda ajustes en la igualación fiscal. Cfr., Arroyo Gil, *La Reforma Constitucional...*, 121-126, 169.

13 *Ibid.*, 81-88, 168-169. Ver anexo, Artículo 105.2a LFB, confirma la autoridad de los Länder sobre impuestos específicos; Anexo, Artículo 93 LFB, establece el papel del Tribunal Constitucional en disputas de competencias; Capítulo IV, "Bundesrat", detalla la participación legislativa de los Länder.

14 Allan R. Brewer-Carías, "La descentralización política. Un modelo de Estado" en Venezuela: República democrática, ed. por Félix Otamendi Osorio y Tomás Straka (Barquisimeto: Grupo Jirahara, 2011), 645-673.

La comprensión de estos fundamentos teóricos es esencial para evaluar críticamente la LOCAPTEM, su impacto sobre el federalismo fiscal venezolano y su adecuación al modelo de Estado previsto en la Constitución.

Evolución histórica del federalismo y la descentralización tributaria en Venezuela

La historia del federalismo venezolano está marcada por una tensión estructural entre la afirmación constitucional de la descentralización y las prácticas centralizadoras sostenidas desde el poder nacional. Desde la Constitución de 1811, el modelo federal ha sido evocado de manera recurrente, aunque raramente implementado con plenitud. Tal como lo señala Brewer-Carías, “la federación venezolana ha existido más como discurso que como realidad institucional”¹⁵. Las constituciones del siglo XIX consagraron nominalmente un sistema federal, pero los constantes conflictos armados, la debilidad institucional y el personalismo político favorecieron una dinámica centralista sustentada en la concentración del poder ejecutivo.

Durante el siglo XX, esta tendencia se consolidó con la hegemonía de los regímenes de facto y luego con las denominadas **democracias punto fijistas**¹⁶, caracterizadas por una fuerte centralización administrativa y presupuestaria. Estas democracias, surgidas del **Pacto de Puntofijo** firmado en 1958 por los principales partidos políticos del momento, se estructuraron sobre la base de un **Estado centralista redistributivo**, donde el Ejecutivo Nacional controlaba el uso de la renta petrolera como instrumento de cohesión nacional¹⁷.

Fue apenas con la **reforma descentralizadora de 1988**¹⁸, impulsada por la crisis de legitimidad del Estado, el colapso de los servicios públicos y la presión de actores regionales, que se dio un paso hacia la descentralización política. Esta reforma

15 Brewer-Carías, “La descentralización política...”, 645-673.

16 Las **democracias puntofijistas** aluden al modelo político venezolano vigente entre 1958 y 1998, caracterizado por el reparto consensuado del poder entre AD, COPEI y URD (luego desplazado), bajo reglas pactadas para la alternancia democrática. Cfr., Ramón Guillermo Aveledo, “Federalismo, Descentralización y Constitución”, en: *Mito, promesa y realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*, ed. por el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro (Caracas: UCAB, 2019), 25-27.

17 Ibídem. 18-21.

18 La descentralización de 1988 se inició formalmente mediante la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1988), que habilitó la elección directa de gobernadores en 1989. Asimismo, el Decreto Presidencial N.º 408 de ese año estableció un marco para la transferencia de competencias administrativas a los estados. Cfr., Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, (publicada en Gaceta Oficial N.º 3.976 de fecha 30 de diciembre de 1987); Véase también Rafael de la Cruz, “La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela”, en *La descentralización y las autonomías territoriales*, (Caracas: COPRE, 1991), 15-30.

permitió, entre otros aspectos, la **elección directa de gobernadores y alcaldes**, y reconfiguró la relación entre los niveles de gobierno¹⁹.

No obstante, la estructura del sistema fiscal permaneció bajo control central. El Ejecutivo Nacional seguía decidiendo de forma **discrecional** la asignación de los recursos a los entes subnacionales, principalmente a través del **situado constitucional**²⁰, y el **Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)**, lo que limitaba la autonomía efectiva de estados y municipios²¹.

Con la **Constitución de 1999**, se reafirma el carácter federal descentralizado del Estado venezolano (art. 4) y se constitucionalizan expresamente las potestades tributarias de estados y municipios (arts. 156.13, 164, 179 y 180). Esta norma introduce entre los niveles de gobierno principios como la **corresponsabilidad, cooperación y concurrencia**²².

Sin embargo, la implementación de estos principios fue progresivamente distorsionada. La jurisprudencia de la **Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia** adoptó un enfoque intervencionista que afectó directamente la autonomía legislativa de los entes territoriales. Particularmente, las **sentencias números 78 y 118 del año 2020** anularon leyes estatales y ordenanzas municipales en materia tributaria con base en una supuesta necesidad de armonización, sin que existiera una ley orgánica dictada por el legislador nacional que sirviera de fundamento²³.

Según Badell, estas decisiones representan una forma de recentralización judicial que vulnera abiertamente el modelo federal descentralizado consagrado en la Constitución. A su juicio, el control judicial ejercido por la Sala Constitucional desplazó la competencia del legislador, sustituyéndolo por la autoridad interpretativa del Tribunal Supremo de Justicia²⁴.

19 Alfonso Paradisi, J. D., *El régimen de los estados...*, 102–108.

20 El **situado constitucional** es una transferencia obligatoria de ingresos fiscales ordinarios del Tesoro Nacional hacia los estados, prevista en el artículo 167 núm. 4 de la CRBV. No obstante, su cálculo y entrega han sido frecuentemente objeto de opacidad y retrasos, reduciendo su eficacia como garantía de autonomía financiera.

21 A partir de la reforma a la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), (publicada en la Gaceta Oficial N° 5.805 de fecha 22 de marzo de 2006), se disminuyen los aportes a los Estados (del 60 % de los recursos se pasa al 42 %) y de los municipios (del 40 % se pasa al 28%), para destinar el 30% de la recaudación del IVA a los consejos comunales.

22 En el contexto federal, la **corresponsabilidad** se refiere a la obligación compartida entre niveles de gobierno en la prestación de servicios y la obtención de recursos; la **cooperación** implica mecanismos institucionalizados de interacción entre los distintos niveles; y la **concurrencia** alude a la existencia de competencias coincidentes o compartidas.

23 Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 78 del 7 de julio de 2020, caso: Juan Ernesto Garantón Hernández, <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/309923-0078-7720-2020-19-0333.HTML>; Ibidem, Sentencia N.º 118 del 18 de agosto de 2020, caso: Juan Ernesto Garantón Hernández, <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/310057-0118-18820-2020-19-0333.HTML>.

24 Rafael Badell Madrid, “Consideraciones sobre las sentencias 78 y 118 de la Sala Constitucional del TSJ y su impacto sobre la autonomía tributaria estatal y municipal”, *Revista de Derecho Público*, N.º 163-164 (2020): 548–556.

Este proceso tiene su más reciente manifestación con la promulgación en 2023 de la **LOCAPTEM**, la cual institucionaliza el esquema centralista bajo el ropaje de una supuesta armonización. No obstante, la LOCAPTEM no constituye el punto de inflexión de la recentralización, sino su **consagración normativa final**, después de años de retrocesos impulsados por decisiones judiciales y prácticas administrativas incompatibles con el principio de autonomía tributaria subnacional.

Sistema constitucional tributario venezolano y potestades tributarias subnacionales

El sistema tributario²⁵ de Venezuela se concibe, desde una perspectiva doctrinal, como un marco normativo que organiza la distribución funcional y territorial del poder de imposición. Se rige por principios clave como la legalidad, justicia tributaria, progresividad, no confiscatoriedad y descentralización. Este sistema busca equilibrar un modelo federal descentralizado con un diseño legal que otorga competencias esenciales al ámbito nacional, sin menoscabar las potestades constitucionales propias de los estados y municipios.

Desde esta perspectiva, el sistema se caracteriza por su **estructura formalmente tripartita** (nación, estados y municipios), la coexistencia de **potestades tributarias originarias y derivadas**, y una **tensión latente** entre la autonomía fiscal subnacional y la centralización funcional.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 consagra un modelo de federalismo fiscal que busca equilibrar la unidad nacional con la autonomía de los entes políticos territoriales. Así, el artículo 156 núm. 12 otorga al Poder Nacional la competencia para establecer los impuestos sobre la renta, el consumo y el patrimonio, mientras que el artículo 156 núm. 13 le atribuye la facultad de dictar “la legislación que regule la coordinación y armonización de los distintos regímenes impositivos”. Por su parte, los artículos 164, núm. 6 y 179 reconocen a los estados y municipios la potestad²⁶ de establecer sus propios

25 Pérez Royo, define sistema tributario como un conjunto de tributos, bien impuestos, tasas o contribuciones especiales, los cuales son aplicados en un país, para cumplir con la financiación de los gastos públicos. Cfr., Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General* (Navarra: Editorial Aranzadi, S.A., 2005), 46.

26 “... de acuerdo a los fines generales del Estado, el ejercicio del poder público por parte del mismo se manifiesta a través de diversas potestades, es decir, a través de diversos poderes de actuación que, ejerciéndolos de acuerdo con el ordenamiento jurídico, producen situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados. Las potestades constituyen, en esta forma, los medios necesarios que habilitan a los entes públicos para realizar los fines estatales”. Cfr., Humberto Romero-Muci, Allan R. Brewer-Carías *Tributarista: Sus aportes al derecho Tributario venezolano* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2023), 421.

tributos, siempre que respeten los principios constitucionales²⁷ y no interfieran con competencias nacionales.

Estos tributos municipales se sustentan en el principio de territorialidad fiscal y en la obligación constitucional de los ciudadanos a contribuir con los gastos públicos de su comunidad. La CRBV consagra, además, principios rectores del sistema tributario como la legalidad (art. 317), la capacidad contributiva y la progresividad (arts. 133 y 316).

Sin embargo, en la práctica, esta arquitectura normativa ha sido desnaturalizada por decisiones jurisprudenciales y omisiones legislativas que han vaciado de contenido la autonomía tributaria subnacional. La jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha jugado un rol decisivo en este proceso, imponiendo una lectura restrictiva de la autonomía en nombre de la coordinación y la armonización.

Un antecedente relevante en esta línea jurisprudencial lo constituye la sentencia N.º 2322 del 14 de diciembre de 2006, en la cual la Sala Constitucional del TSJ sostuvo que “el ejercicio de las potestades tributarias de los estados y municipios debe someterse a límites que impidan la obstaculización de las competencias nacionales”, y que “el principio de armonización no es una opción política, sino un mandato constitucional”²⁸. Esta decisión anticipa el viraje interpretativo que llevaría a la anulación de normas subnacionales en nombre de la unidad del sistema tributario, bajo una visión expansiva del poder central que terminaría consolidándose en la LOCAPTEM.

Vacío legal en la armonización tributaria (1999–2023) y pronunciamiento de la Sala Constitucional en la Sentencia N.º 278/2014

Un elemento crucial para comprender la evolución regresiva del federalismo tributario venezolano es la omisión legislativa prolongada en la dictación de la ley de armonización tributaria prevista en el artículo 156, núm. 13 de la CRBV.

27 Los estados pueden legislar en materia tributaria sobre ingresos no reservados al nivel nacional, mientras que los municipios tienen un catálogo taxativo de tributos que incluye el impuesto sobre actividades económicas (IAE), impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos y propaganda comercial, así como tasas por servicios y contribuciones especiales por obras públicas Cfr., CRBV, art. 179.

28 *Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 2322 del 14 de diciembre de 2006, caso: Procuradora General de la República Bolivariana de Venezuela, Recurso de Interpretación Constitucional*, <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2322-141206-05-1758.HTM>. En esta decisión se resolvió una demanda de nulidad contra la Ley de Timbre Fiscal del Estado Miranda, y se argumentó que la potestad tributaria subnacional no puede obstaculizar el cumplimiento de competencias nacionales, estableciendo así una doctrina restrictiva de la autonomía tributaria.

En efecto, la Asamblea Nacional incurrió en una omisión legislativa por más de veinte años al incumplir el numeral 7 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, la cual ordena dictar en un lapso de un año desde su vigencia, una ley nacional que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal. De conformidad con ella, los órganos legislativos de los estados procederán a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los municipios y demás entidades locales, y a la división político territorial en cada jurisdicción.

Esta omisión se mantuvo desde 1999 hasta 2023, dejando a los estados y municipios sin un marco uniforme para ejercer sus potestades tributarias. En ese vacío legal, proliferaron ordenanzas heterogéneas, regímenes sancionatorios incompatibles, clasificaciones diversas y tasas no coordinadas, afectando la seguridad jurídica, la competitividad económica y la igualdad de los contribuyentes²⁹.

Este fenómeno fue reconocido por la **Sentencia N.º 278 del 29 de abril de 2014** (Exp. 11-0038), en la cual la Sala Constitucional admitió la omisión del legislador y exhortó a la Asamblea Nacional a cumplir su mandato:

*Es necesario [...] que la Asamblea Nacional ejerza la competencia prevista en el número 13 del artículo 156 de la Constitución, y con ello armonice la tributación local, al menos en lo referido al impuesto más importante de todos, fuente principal de ingresos municipales [...]*³⁰.

En consideración a lo anterior, la Sala indicó que, en ausencia de esa ley orgánica, la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)** cumplía parcialmente una función armonizadora:

La ordenación mediante normas armonizadoras por parte del legislador nacional al consagrar las disposiciones relativas al Impuesto sobre Actividades Económicas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, no implica a priori un carácter exclusivo de control [...], sin embargo, envuelven una serie de lineamientos y parámetros que deben regir el desarrollo legislativo municipal del referido impuesto.

Y concluyó con un llamado a la racionalidad normativa:

Las normas y principios armonizadores son efectivamente una creciente necesidad [...] por lo que, tal potestad armonizadora fue asignada a la Asamblea Nacional en búsqueda de una racionalidad en cuanto a su establecimiento y a una proporcionalidad respecto a su ejercicio.

29 Ronald Evans Márquez, “El federalismo cooperativo en el sistema constitucional venezolano, con especial referencia a la configuración del sistema tributario venezolano. Antecedentes históricos y de derecho comparado”, en Libro Homenaje a Humberto Romero-Muci, Tomo II, ed. por Luís Cova Arria, Rafael Badell Madrid, Gabriel Ruan Santos y Juan Cristóbal Carmona Borjas (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2023), 1097-1124.

30 Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 278 del 29 de abril de 2014, caso: Julio César Díaz Valdez y Román George Aziz Tufic, <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/163350-278-29414-2014-11-0038.HTML>.

Este reconocimiento jurisprudencial establece un precedente sobre la necesidad de coordinar el sistema tributario multiescalar, sin comprometer la autonomía constitucionalmente garantizada a los entes subnacionales.

La LOCAPTEM y el federalismo: análisis normativo y constitucional

La promulgación de la LOCAPTEM, en agosto de 2023, representa un punto de inflexión en la evolución del federalismo fiscal venezolano. Bajo el ropaje jurídico de la coordinación y la armonización tributaria, esta ley ha institucionalizado un modelo de relación entre el poder nacional y los entes subnacionales que se aleja del diseño descentralizado establecido en la Constitución de 1999. El análisis detallado de su contenido normativo y sus efectos jurídicos demuestra que la LOCAPTEM opera más como una herramienta de recentralización que como un instrumento genuino de cooperación federativa.

Marco constitucional de la descentralización tributaria

El diseño constitucional de la autonomía tributaria (arts. 164, 179, 180 CRBV) establece un marco para el autogobierno local, que la LOCAPTEM contradice. La autonomía política, administrativa y financiera de los estados y municipios es un pilar esencial de este modelo.

Los artículos 164, núm. 6 y 179, núm. 2 otorgan a los estados y municipios competencias para legislar y administrar tributos propios, mientras que el artículo 180 reconoce su derecho a percibir ingresos derivados del ejercicio de estas potestades. La autonomía tributaria, por tanto, no es meramente operativa, sino estructural, en tanto garantiza la legitimidad y viabilidad del autogobierno local.

Como lo advierte Allan Brewer-Carías, esta autonomía no puede ser entendida como una simple técnica de gestión administrativa, sino como una garantía institucional del equilibrio territorial y de la participación democrática desde la base del poder público³¹.

31 Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*. Reedición ampliada de la edición de Bogotá de 2005 (Panamá: Editorial jurídica venezolana internacional, 2024), 577-580.

Estructura y contenido sustantivo de la LOCAPTEM: análisis jurídico y tensiones con el modelo federal

La LOCAPTEM impone una homologación vertical que contradice los principios de autonomía normativa (arts. 164, núm.6, y 179, núm. 2 CRBV), al subordinar la potestad legislativa local a parámetros nacionales.

1. Limitación de la potestad legislativa local

El artículo 31 fija límites máximos y mínimos a las alícuotas que pueden establecer los entes subnacionales, e impone restricciones a los incentivos fiscales, exigiendo su previa autorización por el nivel central. La **disposición transitoria única** ordena, además, que todas las ordenanzas y leyes estatales sean adecuadas a los parámetros nacionales, lo cual contradice el principio de autonomía normativa consagrado en los artículos 164, núm. 6 y 179, núm. 2 de la CRBV³².

2. Subordinación técnica de las administraciones tributarias

El artículo 29 autoriza al Ejecutivo Nacional a dictar **normas técnicas obligatorias** para la administración tributaria subnacional. Esta previsión niega la autonomía operativa de los municipios y estados, violando el artículo 180 de la CRBV y creando una estructura de **centralización funcional** que socava la capacidad de gestión propia de las entidades federadas³³.

3. Reserva legal condicionada

El artículo 30 reconoce formalmente la potestad legislativa subnacional, pero la supedita a “los lineamientos y directrices” del Poder Nacional. Esta formulación representa una **reserva legal atenuada**, en la que la capacidad legislativa queda condicionada a la aprobación técnica del centro, alterando la lógica constitucional del principio de legalidad³⁴.

32 Cfr., LOCAPTEM, art. 31 y Disposición Transitoria Única.

33 Ibídem, art. 29; CRBV, art. 180.

34 LOCAPTEM art. 30; Evans Márquez, R. “El federalismo cooperativo...”, 1097-1124.

4. Intervención en el diseño fiscal local

Los artículos 37 al 45 otorgan al Ministerio con competencia en finanzas la facultad de establecer anualmente **tablas de valores y parámetros fiscales** para tributos municipales y estatales (inmuebles, minerales no metálicos, actividades económicas, entre otros). Este control normativo materializa una suerte de **legislación indirecta** por parte del Ejecutivo Nacional sobre tributos locales.

5. Estructura del Consejo Superior de Armonización Tributaria

La LOCAPTEM contempla la instancia del Consejo Superior de Armonización Tributaria para el desarrollo de las políticas orientadas a la coordinación y armonización del ejercicio de las potestades. Esta instancia es presidida por el Ministerio de Finanzas y compuesto principalmente por representantes del Poder Nacional (máxima autoridad del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria [SENIAT]), más tres gobernadores y tres alcaldes (art. 27).

Este consejo superior aun cuando carece de poder decisorio autónomo, entre otras atribuciones, puede dar opiniones a solicitud del Ejecutivo Nacional, en relación con las medidas para la coordinación y armonización del ejercicio de las potestades tributarias de los estados y municipios, así como para la aplicación de las disposiciones de la LOCAPTEM (art. 28,1).

Jurisprudencia constitucional como antesala de la LOCAPTEM: recentralización judicial del poder tributario

La LOCAPTEM no constituye un fenómeno aislado. Su contenido reproduce y consagra una línea jurisprudencial desarrollada por la **Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia**. Las repetidas violaciones al texto de la CRBV por parte del TSJ puso en riesgo al Estado federal venezolano tras negar la autonomía tributaria de los municipios y estados.

El Estado federal, consagrado, como antes se indicó en el artículo 4 de la Constitución, apunta hacia la distribución vertical del poder público, estableciendo niveles políticos territoriales, que en el caso venezolano está estructurado en República-estado-municipio. A su vez, a cada nivel político territorial le corresponde una autonomía política, administrativa, legislativa, financiera y tributaria. Cada autonomía, así mismo, comporta funciones propias que se ejercen con plenitud.

No obstante, en fecha 7 de julio de 2020, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó la sentencia número 78, por medio de la cual acordó medida cautelar en la tramitación de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra la Ordenanza Municipal número 001-19³⁵, “Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el municipio Chacao del estado Miranda” y la Ordenanza número 008- 09³⁶, “Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del municipio Chacao”, dictadas por el Concejo Municipal del municipio Chacao del estado Miranda.

La medida cautelar consistió en:

- Suspender por el lapso de noventa (90) días la aplicación de cualquier instrumento normativo dictado por los Concejos Municipales y Consejos Legislativos de los estados que establezcan algún tipo de tasa o contribución de naturaleza tributaria, así como cualquier decreto o acto administrativo de efectos generales dictado por los Alcaldes o Gobernadores con la misma finalidad.
- Ordenar al vicepresidente sectorial del área económica y ministro del Poder Popular de Industrias y Producción para que, junto con los gobernadores, los alcaldes y el jefe de gobierno del Distrito Capital, conforme una mesa técnica a fin de coordinar los parámetros dentro de los cuales ejercerán su potestad tributaria, en particular, para armonizar lo referido a los tipos impositivos y alícuotas de los tributos.
- Ordenar al vicepresidente sectorial del área económica y ministro del Poder Popular de Industrias y Producción la presentación de un informe detallado de las actuaciones desplegadas en ejecución de la sentencia.

Esta controversial sentencia y la sentencia número 118 de fecha 18 de agosto de 2020, donde la Sala Constitucional ordenó a “todos y cada uno” de los Alcaldes que suscribieron el “Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal” “adecuar sus ordenanzas municipales relativas a los tipos impositivos y las alícuotas de los tributos inherentes a las Actividades Económicas, de Industria y Comercio e Índole Similar y los atinentes a Inmuebles Urbanos y Peri Urbanos”, a los parámetros establecidos en el referido acuerdo fue calificada de inconstitucionales por el catedrático Rafael Badel en los siguientes términos:

...las sentencias números 78 y 118 de la Sala Constitucional son inconstitucionales por cuanto: violaron el principio de separación de poderes desde el punto de vista funcional al usurpar las potestades exclusivas y excluyentes de la Asamblea Nacional para legislar sobre la coordinación

35 Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el municipio Chacao del estado Miranda (publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N.º 8.824 del 11 de abril de 2019).

36 Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del municipio Chacao (publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N.º 8.847 del 19 de junio de 2019).

armonización de las distintas potestades tributarias, al usurpar atribuciones del Presidente de la República cuando fundamenta la sentencia en “la actúa situación de estado de excepción, tanto de Emergencia Económica como de Alarma”; violaron el principio de separación de poderes desde el punto de vista orgánico en tanto desconocieron la autonomía estatal y municipal al negar las potestades tributarias de los municipios y de los estados, en detrimento de la distribución territorial del Poder Público y del Estado Federal; además violaron el principio de reserva legal tributaria al ordenar a los Alcaldes la modificación de ordenanzas municipales cuales es una competencia propia y exclusiva del Poder Legislativo Municipal, es decir, de los Concejos Municipales, asimismo violaron la reserva legal estatal y municipal y violaron el debido proceso por incurrir en extra petita al decidir sobre un asunto que no le fue solicitado por las partes y por violar el carácter de instrumentalidad, provisionalidad y accesoriedad de las medidas cautelares, y por violar el derecho a la defensa de los sujetos sobre los cuales recae los efectos de la medida cautelar.³⁷

En suma, las decisiones judiciales Nros. 78 y 118, *in comento*, transfirieron de manera irregular una competencia legislativa exclusiva de la Asamblea Nacional, destinada a armonizar el ejercicio de las potestades tributarias, a una instancia del Ejecutivo Nacional que es absolutamente ajena a la materia.

Federalismo cooperativo y armonización tributaria en perspectiva comparada

Los modelos federales desarrollados, como el alemán o el estadounidense, ofrecen ejemplos instructivos sobre cómo armonizar sin recentralizar.

En **Alemania**, la armonización fiscal se da mediante el *Bundesrat*, donde los estados (**Länder**) ejercen poder de codeterminación sobre leyes federales que los afectan directamente. Las decisiones en materia de distribución de competencias tributarias se toman por acuerdo federal, no por imposición del centro³⁸. El *Länderfinanzausgleich* constituye un mecanismo clave de armonización fiscal que redistribuye ingresos entre los Länder para reducir disparidades económicas, preservando su autonomía fiscal.

En 2023, este sistema transfirió aproximadamente 18.300 millones de euros, permitiendo a estados menos prósperos financiar servicios públicos sin depender exclusivamente del gobierno federal. Este proceso, regulado por los artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental, se complementa con la participación de los Länder en el Bundesrat, que ejerce un veto vinculante sobre leyes fiscales, garantizando una cogobernanza efectiva³⁹. En contraste, la LOCAPTEM venezolana centraliza

37 Badell Madrid, “Consideraciones sobre las sentencias...”, 548–556.

38 Ver artículos 105-108 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, (Berlín: Deutscher Bundestag, 2019).
// Asdrúbal Aguiar, Federalismo y descentralización en Venezuela: Una perspectiva histórica (Caracas: UCAB, 2004), 60–65.

39 Ley Fundamental de la República Federal Alemana, arts. 106–107.

la fijación de alícuotas y normas técnicas (arts. 29, 31), sin ofrecer instancias de deliberación equiparables, subordinando a los municipios a directrices nacionales. En Estados Unidos, la autonomía fiscal de los estados, protegida por la Corte Suprema en casos como *NFIB v. Sebelius* (2012), limita la intervención federal, evidenciando una flexibilidad de la que el modelo venezolano carece⁴⁰. La experiencia alemana demuestra que la armonización fiscal puede coexistir con la autonomía subnacional, un equilibrio ausente en la LOCAPTEM, que perpetúa un federalismo subordinado.

En **Estados Unidos**, el federalismo es más competitivo, pero igualmente se reconoce la plena autonomía de los estados para crear y aplicar tributos propios, con mínimos de intervención federal. La Corte Suprema ha limitado intentos de coacción económica por parte del Congreso sobre los estados (como en *NFIB v. Sebelius*, 2012).

En el federalismo alemán, la armonización se concibe como un mecanismo de colaboración entre la Federación y los estados federados, no como una herramienta para centralizar competencias⁴¹.

En Venezuela, por el contrario, la LOCAPTEM **sustituye la colaboración por subordinación**, institucionaliza una estructura vertical y reduce a los entes subnacionales a ejecutores de directrices impuestas, contrariando la idea de federalismo cooperativo.

La LOCAPTEM y el impacto local de la recentralización en el estado Bolívar

El estado Bolívar fue seleccionado como caso de estudio debido a su diversidad geográfica, económica y fiscal, caracterizada por vastas dimensiones territoriales, dispersión poblacional y baja institucionalización fiscal, lo que lo convierte en un escenario representativo para evaluar los impactos de la LOCAPTEM. El análisis empírico reveló que algunas ordenanzas municipales, como las del municipio El Callao, Gran Sabana, Roscio, Sifontes, Caroní, mantienen alícuotas superiores a los techos del Clasificador Armonizado. Otras ordenanzas como la del municipio Bolivariano de Angostura, El Callao, General Manuel Cedeño, Piar, Sucre entre otros, no cuentan con repositorio digital, lo que incrementa los costos de distribución de bienes esenciales y genera regresividad fiscal.

40 Corte Suprema de los Estados Unidos, caso: *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/>.

41 “Funciones del Bundesrat”, *Bundesrat*, acceso del 12 de junio de 2025, <https://www.bundesrat.de/ES/funciones-es/funciones-es-node.html>

La promulgación de la LOCAPTEM ha proyectado una transformación profunda del régimen fiscal subnacional venezolano. Sin embargo, su implementación concreta en el estado Bolívar —territorio de vastas dimensiones geográficas, dispersión poblacional y baja institucionalización fiscal— permite constatar que la ley no ha operado como una vía de cooperación ni de racionalización fiscal, sino como un mecanismo de recentralización funcional y normativa.

Este capítulo se estructura en torno a tres dimensiones: el diagnóstico tributario local, la arquitectura ineficiente de la armonización y la ilusión de tutela judicial efectiva en contextos de conflicto tributario.

Diagnóstico tributario local del estado Bolívar: obstáculos fiscales para la distribución de bienes esenciales

Pese a los fines enunciados en la LOCAPTEM —armonización normativa, simplificación administrativa y eliminación de distorsiones territoriales—, su aplicación en el estado Bolívar ha generado resultados divergentes. Un estudio revela que de los once municipios que integran la entidad, **la mayoría aún conserva ordenanzas (en materia de Impuesto sobre Actividades Económicas⁴²) incompatibles con los principios estructurales de la LOCAPTEM⁴³.**

Estas ordenanzas contienen:

- Alícuotas superiores a los techos del Clasificador Armonizado;
- Clasificadores propios e inadecuadamente codificados;
- Requisitos de declaración y liquidación no automatizados;
- Ausencia de portales fiscales interoperables.

El caso del Municipio Caroní es ilustrativo: el portal del Servicio de Administración Tributaria ha restringido durante largos períodos el acceso a los contribuyentes, imposibilitando la declaración oportuna de tributos sin ofrecer recursos administrativos eficaces. Esta práctica ha sido calificada como una forma de coacción extralegal que viola la garantía de legalidad y desnaturaliza la relación tributaria⁴⁴.

42 El *Impuesto sobre Actividades Económicas* (ISAE) es un tributo real, objetivo, periódico y proporcional que grava el ejercicio habitual de actividades comerciales, industriales o de servicios en el municipio. Su legitimidad descansa en la autonomía financiera del gobierno local (art. 179 núm. 2 CRBV). En la práctica venezolana, el ISAE ha sido distorsionado mediante el uso de portales bloqueados, trámites disuasorios y sistemas de recaudación incompatibles con principios de legalidad y capacidad contributiva. Cfr., Julio César Díaz Valdez, “Los servicios de salud prestados por las sociedades mercantiles ‘clínicas e instituciones privadas’ y su no sujeción al impuesto sobre las actividades económicas”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB N.º 75 (2022): 340-365, <https://saber.ucab.edu.ve/handle/123456789/273>

43 Díaz Valdez, J. C., “Desafíos tributarios en la distribución de bienes...”, 31-55.

44 Julio César Díaz Valdez, “El bloqueo del acceso de contribuyentes a portales web de la administración tributaria como vía para la reedición del inconstitucional solve et repete”, *Guayana Moderna*, N.º 12 (2023): 326-352. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/guayanamoderna/article/view/6397/6381>

En municipios como Sucre, El Callao, Cedeño, Roscio o Piar, la distribución de bienes esenciales —alimentos, medicamentos, artículos de higiene— está sujeta a múltiples cargas tributarias fragmentadas, cuyo diseño no responde a criterios de eficiencia ni de progresividad. Esta situación afecta desproporcionadamente a los pequeños comerciantes y a las cadenas de distribución de alcance regional, generando un **efecto regresivo en la tributación local**.

Ineficacia estructural de la armonización: la LOCAPTEM como norma de forma y no de fondo

La LOCAPTEM prevé una serie de principios orientadores —simplificación, estandarización, justicia territorial— que, en apariencia, consolidarían un sistema fiscal cooperativo. No obstante, su estructura normativa ha favorecido una centralización de competencias sin mecanismos reales de cogobernanza.

El artículo 29 faculta al Ejecutivo Nacional a dictar normas técnicas obligatorias para todos los niveles subnacionales, lo cual transforma a los órganos tributarios municipales en meros operadores administrativos del nivel central. Asimismo, el artículo 30 supedita toda normativa local a los lineamientos emanados de la LOCAPTEM y del Consejo Superior de Armonización Tributaria, lo cual **reconfigura la reserva legal en clave subordinada**.

Este modelo así se identifica más a una “armonización jerárquica”, incompatible con el federalismo cooperativo, que requiere acuerdos, deliberación y respeto recíproco. En lugar de fomentar la adaptación normativa local a contextos económicos y sociales propios, la LOCAPTEM ha impuesto una fórmula, insensible a la diversidad territorial.

En Bolívar, esta fórmula ha llevado a la automatización de los máximos permitidos por la ley, sin análisis técnico, sin debate legislativo municipal y sin evaluación de impacto. Como resultado, la carga tributaria se ha elevado en municipios históricamente deprimidos, sin mejora institucional aparente.

La armonización tributaria en modelos como el alemán o el canadiense funciona mediante mecanismos de cooperación fiscal intergubernamental, donde las unidades subnacionales participan en la elaboración de políticas fiscales comunes. En el modelo venezolano, la LOCAPTEM centraliza decisiones sin contrapesos reales, convirtiendo la coordinación en una técnica de dominación normativa.

Tutela judicial ilusoria: el silencio de la Sala Constitucional frente a las demandas de nulidad

1. Nulidad y protección judicial

El artículo 22 prevé que las disposiciones de las leyes estatales y ordenanzas contrarias a la LOCAPTEM son nulas y no generan efecto alguno. En estos supuestos, cualquier persona interesada, así como la Defensoría del Pueblo, podrá acudir a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a demandar la nulidad de la referida disposición.

Lo relevante de esta disposición es que establece que “... La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia deberá pronunciarse, de oficio o a solicitud de parte, sobre la admisión de la demanda y la suspensión de los efectos de la disposición impugnada dentro de los tres días siguientes a su recibo”. A pesar de establecer un plazo perentorio de tres días, en la práctica este mandato ha sido incumplido, como demuestra el caso del municipio Caroní, donde se ha ejercido un recurso de nulidad contra una ordenanza que, según los accionantes, contiene normas que contradicen la LOCAPTEM⁴⁵.

Esta omisión judicial no solo infringe la LOCAPTEM, sino también los principios de tutela judicial efectiva y justicia sin dilaciones indebidas consagrados en el artículo 26 de la CRBV.

Si la Sala Constitucional no cumple con el mandato expreso de la LOCAPTEM frente a normas legales municipales, es esperable que tampoco lo haga frente a actuaciones sublegales o materiales —como resoluciones internas o bloqueos informáticos—, cuya impugnación carece de procedimiento idóneo. Esta omisión estructural profundiza la inseguridad jurídica y reproduce la desigualdad institucional entre los niveles de gobierno.

La experiencia del estado Bolívar evidencia que la LOCAPTEM, en lugar de resolver la fragmentación normativa y optimizar la recaudación, ha acentuado las debilidades estructurales del sistema tributario local. El diseño vertical de la ley, la ausencia de acompañamiento institucional y la pasividad judicial han generado una

45 *Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional*, Expediente Judicial N.º AA50T2023001246, caso: Cámara de Comercio e Industria del estado Bolívar Vs. Municipio Caroní. Demanda de nulidad por inconstitucionalidad con solicitud de medida cautelar incoada ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 06 de diciembre de 2023 contra los artículos: 8 (párrafo primero), 9, 14, 15 y 18, de la Reforma Parcial de la Ordenanza de Registro de Contribuyentes de Caroní y Certificado Electrónico de Obligaciones Municipales publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N.º 178/2023 en Ciudad Guayana el 08 de noviembre de 2023, disponible en la oficina virtual de la Alcaldía del Municipio Caroní: <https://atrtributoscaroni.gconex.com/appweb/documentos/ordenanzas>.

situación de federalismo subordinado, incompatible con el diseño constitucional de 1999.

Conclusiones

La Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios (LOCAPTEM), promulgada en 2023, institucionaliza un modelo de recentralización fiscal que subordina funcionalmente a los entes subnacionales, restringiendo su autonomía normativa, administrativa y financiera (arts. 164, núm. 6, 179, núm. 2 y 180 CRBV). Lejos de consolidar un federalismo cooperativo, la LOCAPTEM contradice el diseño descentralizado de la Constitución de 1999, debilitando la capacidad de los municipios para legislar y gestionar tributos propios, y erosionando los principios de pluralismo y autogobierno local.

Desde el punto de vista normativo, la LOCAPTEM impone límites materiales a las alícuotas, clasificadores uniformes, y normas técnicas obligatorias dictadas por el Ejecutivo Nacional, subordinando la potestad legislativa local a directrices centrales. Este esquema de armonización jerárquica, consagrado en los artículos 29, 30 y 31, desnaturaliza la reserva legal tributaria y transforma a los órganos municipales en ejecutores de políticas nacionales, contraviniendo el mandato constitucional de autonomía operativa.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha facilitado este proceso de recentralización al interpretar extensivamente el principio de armonización (art. 156, núm. 13 CRBV) como un límite activo a la autonomía subnacional. Decisiones como las sentencias N.º 78 y 118 de 2020, que anularon ordenanzas locales sin un marco legal orgánico, han desplazado la competencia legislativa de la Asamblea Nacional, consolidando un modelo de control judicial incompatible con el federalismo descentralizado.

El estudio empírico en el estado Bolívar revela que la LOCAPTEM no ha logrado sus objetivos de simplificación ni justicia tributaria, generando incertidumbre normativa, alícuotas excesivas, portales fiscales inoperativos, y regresividad fiscal, lo cual contradice el principio de progresividad del artículo 316 de la CRBV. En muchos municipios del estado Bolívar, las ordenanzas mantienen clasificadores desactualizados, afectando desproporcionadamente a pequeños comerciantes y la distribución de bienes esenciales, lo que evidencia la desconexión entre las normas nacionales y las realidades locales.

La ausencia de tutela judicial efectiva agrava estas deficiencias. La inactividad de la Sala Constitucional frente a demandas de nulidad, como la interpuesta por la Cámara de Comercio e Industria del Estado Bolívar contra ordenanzas del municipio

Caroní, incumple el mandato perentorio del artículo 22 de la LOCAPTEM y vulnera el derecho a la justicia oportuna (art. 26 CRBV). Esta omisión perpetúa la inseguridad jurídica y refuerza un federalismo subordinado.

Comparado con modelos federales como el alemán, donde el Bundesrat garantiza la codeterminación de los Länder, o el estadounidense, que protege la autonomía fiscal de los estados, el sistema venezolano carece de mecanismos de cogobernanza y participación subnacional. Para revertir esta tendencia, se recomienda reformar el artículo 27 de la LOCAPTEM para otorgar al Consejo Superior de Armonización Tributaria un carácter deliberativo con mayoría de representantes subnacionales, y establecer consultas previas con estados y municipios antes de dictar normas técnicas (art. 29), conforme al principio de cooperación del artículo 136 CRBV.

La erosión de la autonomía tributaria municipal no solo debilita el federalismo venezolano, sino que compromete la democracia local y la equidad fiscal. La LOCAPTEM, al priorizar la centralización sobre la cooperación, perpetúa un sistema tributario ineficiente y deslegitimado, exigiendo un replanteamiento estructural que restituya el equilibrio entre unidad fiscal y diversidad territorial, conforme al modelo constitucional de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Asdrúbal. *Federalismo y descentralización en Venezuela: Una perspectiva histórica*. Caracas: UCAB, 2004.
- Alfonzo Paradisi, Juan Domingo. *El régimen de los estados vs. la centralización de competencias y de recursos financieros*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2011.
- Anderson, George. *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- Arroyo Gil, Antonio. *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Cataluña: Con(textos)A /11, 2009.
- Aveledo, Ramón Guillermo. “Federalismo, Descentralización y Constitución”. En *Mito, promesa y realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*, editado por Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro 25–27. Caracas: UCAB, 2019.
- Badell Madrid, Rafael. “Consideraciones sobre las sentencias 78 y 118 de la Sala Constitucional del TSJ y su impacto sobre la autonomía tributaria estatal y municipal”. *Revista de Derecho Público*, N.º 163–164 (2020): 548–556.
- Brewer-Carías, Allan R. “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”. En *Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, 23. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2006.
- Brewer-Carías, Allan R. *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*. Caracas: Editorial Arte, 2000.
- Brewer-Carías, Allan R. “La descentralización política. Un modelo de Estado”. En *Venezuela: República democrática*, editado por Félix Otamendi Osorio y Tomás Straka, 645–673. Barquisimeto: Grupo Jirahara, 2011.
- Brewer-Carías, Allan R. *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- Brewer-Carías, Allan R. *Derecho Administrativo. Reedición ampliada de la edición de Bogotá de 2005*. Panamá: Editorial jurídica venezolana internacional, 2024.
- Bundesrat. “Funciones del Bundesrat”. Acceso el 12 de junio de 2025. <https://www.bundesrat.de/ES/funciones-es/funciones-es-node.html>.
- Canónico Sarabia, Alejandro. “La Organización Federal y la Descentralización como política federal para garantizar la democracia”. En *Principios Fundamentales de Derecho Público. Desafíos Actuales*, coordinado por Allan R. Brewer-Carías y José Araujo-Juárez, 209–240. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2020.

- Carmona, Cristóbal Juan. “Financiamiento de la descentralización. Innovaciones fiscales. Sistema de Coordinación y Control de Gestión”. *Revista de Derecho Tributario*, N.º 82 (1999): 11–12.
- Caso: Cámara de Comercio e Industria del Estado Bolívar vs. Municipio Caroní. Demanda de nulidad por inconstitucionalidad con solicitud de medida cautelar.* (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Expediente Judicial N.º AA50T2023001246, 6 de diciembre de 2023).
- Caso: Juan Ernesto Garantón Hernández.* (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 78, del 7 de julio de 2020).
- Caso: Juan Ernesto Garantón Hernández.* (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 118, del 18 de agosto de 2020).
- Caso: Julio César Díaz Valdez y Román George Aziz Tufic.* (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 278, del 29 de abril de 2014).
- Caso: Procuradora General de la República Bolivariana de Venezuela. Recurso de Interpretación Constitucional.* (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia N.º 2322, del 14 de diciembre de 2006).
- Caso: National Federation of Independent Business v. Sebelius.* 567 U.S. 519. (Corte Suprema de los Estados Unidos, Expediente N.º 11-393, 28 de junio de 2012). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/>.
- De Carreras Serra, D. Francesc. “Discurso De Recepción”. en *Ensayos sobre el Federalismo*, Parte Primera, “Federalismo y Estado Federal”, editado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 21-32. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2016.
- De la Cruz, Rafael. “La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela”. En *La descentralización y las autonomías territoriales*, 15-30. Caracas: COPRE, 1991.
- Díaz Valdez, Julio César. “Desafíos tributarios en la distribución de bienes de consumo masivo: Análisis del Impuesto sobre Actividades Económicas en el estado Bolívar y la eficacia de la Ley de Coordinación y Armonización Tributaria”. *Guayana Moderna* N.º 13 (2024): 31-55, <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/guayanamoderna/article/view/6624>
- Díaz Valdez, Julio César. “El bloqueo del acceso de contribuyentes a portales web de la administración tributaria como vía para la reedición del inconstitucional solve et repete”. *Guayana Moderna*, N.º 12 (2023): 326–352. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/guayanamoderna/article/view/6397/6381>
- Díaz Valdez, Julio César. “Los servicios de salud prestados por las sociedades mercantiles ‘clínicas e instituciones privadas’ y su no sujeción al impuesto

- sobre las actividades económicas”. *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N.º 75 (2022): 340-365, <https://saber.ucab.edu.ve/handle/123456789/273>
- Evans Márquez, Ronald. “El federalismo cooperativo en el sistema constitucional venezolano, con especial referencia a la configuración del sistema tributario venezolano. Antecedentes históricos y de derecho comparado”. En *Libro Homenaje a Humberto Romero-Muci, Tomo II*, editado por Luis Cova Arria, Rafael Badell Madrid, Gabriel Ruan Santos y Juan Cristóbal Carmona Borjas, 1097–1124. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2023.
- Gaceta Municipal Extraordinaria N.º 8.824, del 11 de abril de 2019. *Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el municipio Chacao del estado Miranda*.
- Gaceta Municipal Extraordinaria N.º 8.847, del 19 de junio de 2019. *Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del municipio Chacao*.
- Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 6.755, del 10 de agosto de 2023. *Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios (LOCAPTEM)*. Caracas, 10 de agosto de 2023.
- Gaceta Oficial N.º 5.908, extraordinario, del 19 de febrero de 2009. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (enmendada)*. Caracas, 19 de febrero de 2009.
- Gaceta Oficial N.º 5.805, del 22 de marzo de 2006. *Reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)*. Caracas. 22 de marzo de 2006.
- Gaceta Oficial N.º 3.976, del 30 de diciembre de 1987. *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*. Caracas, 30 de diciembre de 1987.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana*. Berlín: Deutscher Bundestag, 2019.
- Pérez Royo, Fernando. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Navarra: Editorial Aranzadi, S.A., 2005.
- Romero-Muci, Humberto. *Allan R. Brewer-Carías Tributarista: Sus aportes al derecho Tributario venezolano*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2023.

LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y ARMONIZACIÓN TRIBUTARIAS EN EL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO

Rosibel Grisanti de Montero¹

RESUMEN

El presente estudio se realiza en torno a los principios de coordinación y armonización tributarias en el sistema federal de nuestro país, desde el punto de vista constitucional, con la finalidad de vincularlos con los principios de cooperación y colaboración, que regulan a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado, así como la distribución del Poder Público. A la vez, se destacan los aportes de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina patrias sobre estos principios tributarios y la federación, tomando en cuenta el período que va desde la anterior Constitución de 1961 hasta la vigente de 1999, con la finalidad de conocer los avances, marchas y contramarchas que ha habido en esta materia. De esta suerte, se aboga por lograr un sistema tributario que se ajuste a las previsiones del artículo 316 constitucional, que procure la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; todo lo cual requiere de un sistema eficiente para el establecimiento y recaudación de los tributos, de manera coordinada y armónica, con la cooperación y coordinación del Poder Nacional, de los Estados y Municipios.

Palabras claves: federalismo, coordinación, armonización, cooperación, colaboración.

1 Abogada por la Universidad de Carabobo (1988), mención Summa Cum Laude. Especialista en Derecho Administrativo (1993), y en Derecho Procesal (2010). Profesora de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo en Valencia, Venezuela.

ABSTRACT

This study examines the principles of tax coordination and harmonization in our country's federal system from a constitutional perspective, with the aim of linking them to the principles of cooperation and collaboration that govern the Bolivarian Republic of Venezuela as a decentralized federal state, as well as the distribution of public power. At the same time, it highlights the contributions of national legislation, jurisprudence, and doctrine regarding these tax principles and the federation, taking into account the period from the previous Constitution of 1961 to the current one of 1999. This study seeks to understand the progress, advances, and setbacks that have occurred in this area. Thus, we advocate for a tax system that complies with the provisions of article 316 of the Constitution, which seeks the fair distribution of public burdens according to the taxpayer's economic capacity, adhering to the principle of progressivity, as well as the protection of the national economy and the elevation of the population's standard of living. All of this requires an efficient system for establishing and collecting taxes, in a coordinated and harmonious manner, with the cooperation and coordination of the National, State, and Municipal Governments.

Keywords: federalism, coordination, harmonization, cooperation, collaboration.

Consideraciones previas

El objetivo de este trabajo es delinear el sentido y alcance de los principios de coordinación y armonización tributarias en el Estado Federal venezolano, desde el punto de vista de nuestra Constitución. Esto es, no se trata de analizar los referidos principios en el ámbito tributario, sobre los cuales existen importantes estudios de juristas patrios, sino que se busca entrelazar tales principios con los que regulan a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado federal descentralizado, y a su vez tomar en cuenta los aportes de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina del país sobre estos principios.

Este tema de la armonización tributaria siempre me ha interesado, por considerar que es una política fundamental que debe regir en un Estado donde coexisten distintas entidades con potestad tributaria, para evitar una presión fiscal desmedida contra los contribuyentes, quienes en definitiva son los que deben cumplir con el pago de esos diferentes tributos. Desde que me gradué de abogada comencé a trabajar en el área tributaria, en la firma *Price Waterhouse*, y me llamó mucho la atención los problemas de múltiple tributación con respecto al impuesto municipal de industria y comercio, que presentaban las empresas auditadas. A la par, inicié la Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello, y tuve la oportunidad de realizar un trabajo sobre la patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación², motivado a la doble imposición que se presentaba, en primer término, por razón de la competencia en materia tributaria entre el Poder Nacional y los Municipios, y en segundo lugar, en virtud de la competencia territorial entre los Municipios.

Ahora bien, actualmente me han motivado a tratar este tema, las reflexiones surgidas en la asignatura *Federalismo, Descentralización y Constitución*, del Doctorado en Derecho cursado en la Universidad Católica Andrés Bello, en torno a los principios analizados en clase que rigen el federalismo como forma de estado compuesto, para concatenarlos con las consideraciones que surgieron a raíz de la promulgación de la *Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios* (LOCAPTEM, en lo sucesivo), publicada el 10/8/2023 en Gaceta Oficial No. 6.755 Extraordinario. En efecto, al leer la precitada ley, recordé una anécdota de unas Jornadas Domínguez Escovar, en la cual había un moderador que se excedía en sus funciones e interrumpía a los ponentes para que terminaran a tiempo sus respectivas exposiciones, pero luego

2 En la asignatura *Régimen Municipal*, dictada por mi estimado Prof. Gustavo Urdaneta Troconis. Trabajo que fue publicado en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, de la Universidad Central de Venezuela, No. 91, año 1994.

dejaba hablar de más a los que intervenían en la fase de preguntas, y volvía a limitar las respuestas a los expositores... Hasta que exasperado uno de los ponentes dijo: ¿Quién modera al moderador? Pues bien, cuando revisé las normas contenidas en la LOCAPTEM pensé: ¿Quién coordina al coordinador?, puesto que la referida ley se limitaba a la coordinación y armonización de las potestades tributarias de los Estados y Municipios; y ¿acaso las del Poder Nacional no debían haber sido incluidas en esa ley? Considero que sí, puesto que la disposición constitucional con fundamento en la cual fue promulgada la LOCAPTEM, es el numeral 13 del artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que prevé como competencia del Poder Público Nacional: *“la legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias”*, las cuales son las nacionales, estatales y municipales.

Por consiguiente, estimo que la referida legislación debe encuadrarse en los principios que regulan la forma federal del Estado venezolano, como unidad de distintas entidades locales, y que rigen la distribución del Poder Público en las diferentes ramas previstas en la Constitución. De allí que considero que la legislación para coordinar y armonizar las potestades tributarias ha de tener como norte el principio de cooperación que rige al Estado federal descentralizado (art. 4 CRBV) y el principio de colaboración entre los órganos a los que incumbe el ejercicio del Poder Público (art. 136, aparte único, *eiusdem*). De esta suerte, se puede lograr un sistema tributario que se ajuste a las previsiones del artículo 316 constitucional, que procure la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.

El federalismo en Venezuela

En nuestro país, la forma federal del Estado ha sido fundamentalmente una previsión constitucional de larga data, desde la Constitución de 1811 hasta la vigente de 1999, y solo en un período de poco más de cuarenta años fue un Estado unitario (desde 1819 hasta la Constitución Federal de 1864³). Pero, ciertamente el federalismo es un legado histórico de gran arraigo en el Derecho Constitucional patrio, aunque la realidad nos ha demostrado la tendencia al centralismo, con algunos avances y retrocesos a favor de la descentralización política. Sobre el federalismo venezolano existen trabajos muy valiosos, que presentan con detalle las razones de establecer

3 Cfr. Boscán de Ruesta, Isabel y Urdaneta Troconis, Gustavo, “El federalismo venezolano y el reciente proceso de descentralización territorial”, en *Revista de Derecho Público* No 47, Editorial Jurídica Venezolana, 1991.

esta forma de Estado en la Constitución, y cómo luego los gobiernos iban de facto estableciendo un centralismo, que dejaba en el papel esa forma federal⁴.

Ahora bien, quisiera centrar el análisis del federalismo en Venezuela desde la Constitución de 1961 y la actual Constitución, para observar los avances que hubo durante la vigencia de la primera y luego con la promulgación de la segunda. De manera de poder destacar los logros en este federalismo patrio de los últimos tiempos, para tratar de mantenerlos y mejorarlos, en la medida en que haya un pacto entre las distintas entidades que conforman el Estado Federal, o al menos una colaboración en tal sentido, teniendo por norte el logro de los fines del Estado.

En primer término, cabe destacar que la Constitución de 1961 disponía, en su artículo 2: “La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”. Por lo que era necesario revisar las normas que establecían las competencias de las distintas unidades político territoriales que conformaban la federación, para precisar en qué términos estaba prevista esa federación.

Ciertamente, la mayor parte de las competencias y de los ingresos fiscales, le correspondían al Poder Nacional (el Poder Federal), en beneficio de la República de Venezuela, según se observa en el artículo 136, en los 25 numerales allí establecidos. Y aquí cabe destacar el numeral 8, en el cual se preveían como ingresos, los derivados de:

La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcohol, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; la de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley.

Pero, frente a esta larga lista de competencias del Poder Nacional, vemos que eran muy reducidas las que le correspondían a los Estados, como entidades políticas autónomas, en atención a lo establecido en el artículo 17, en siete numerales, y allí se disponía como sus ingresos, en el numeral 3, los proveniente de: “La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución”. Como se ve, eran muy escasos los ingresos de los Estados, los cuales dependían realmente del situado constitucional. Pero, es necesario poner de relieve

4 Vide, al respecto, el estudio del Profesor de la Universidad del Zulia, Jorge Sánchez Meleán, “Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela. Breves notas para la reflexión”, *Provincia* N° 9, julio-diciembre 2002; el libro coordinado por Ramón Guillermo Avelo, *Mito, Promesa y Realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello, 2019.

que el precitado artículo 17 dispuso, en su numeral 3, como competencia de los Estados:

Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137; dejando de esta suerte abierta una posibilidad de mejorar la situación competencial y financiera de estas entidades federales. En efecto, preceptuaba este artículo 137 que: El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Distinto era el panorama en el caso de los Municipios, previstos como la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional (art. 25), a los cuales se le atribuyeron una lista más larga de competencias, en su artículo 30, que comprendía: “El gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”. Y sobre todo resaltaba una mayor cantidad de ingresos, en relación con los Estados, a tenor de lo estatuido en el artículo 31:

Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. *El producto de sus ejidos y bienes propios;*
2. *Las tasas para el uso de sus bienes o servicios;*
3. *Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;*
4. *Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;*
5. *Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos;* y
6. *Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.*

El problema entonces de la federación en Venezuela se presentaba en la Constitución de 1961 con respecto a los Estados, a los cuales se les daba muy pocas competencias y exiguos ingresos, dependiendo en gran medida del situado constitucional. Y de allí que se dijera que realmente Venezuela no era un Estado Federal, porque los Estados que conformaban la República no gozaban de una verdadera autonomía financiera que les permitiera ejercer un real Poder Público en su entidad territorial, aparte de que sus gobernadores no eran elegidos por el pueblo, sino designados por el presidente de la República, lo cual ponía en evidencia la dependencia de estas autoridades con el Poder Nacional. No obstante, cabe resaltar que la misma Constitución preveía, en su artículo 22, que: “La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución”. Quedaba igualmente abierta la posibilidad de otro avance en la federación, con respecto a la elección de los gobernadores.

Ahora bien, la referida situación tuvo un cambio positivo a favor de los Estados, terminando la década de los 80, cuando se produjo una verdadera descentralización política, según las disposiciones constitucionales antes citadas, que así lo permitían, y vimos resurgir a estas entidades federales en el ejercicio efectivo del Poder Público. En efecto, cuando a finales de los 80, la dirigencia política llegó a un acuerdo para la descentralización, se promulgó la *Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores* (publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del 14 de abril de 1989, Número 4.086 Extraordinario) y la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (Gaceta Oficial N° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989), lo cual permitió un real avance de la federación en nuestro país.

Es necesario alzaprimar que también a nivel municipal hubo un progreso en materia de fortalecer la autonomía de los Municipios, cuando fue promulgada la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* (Gaceta Oficial de la República de Venezuela del 15 de junio de 1989, N° 4109 Extraordinario), en la cual se consagró la figura del Alcalde como primera autoridad civil del Municipio y quien ejercería el Poder Ejecutivo, que hasta ese momento estaba atribuido al Concejo Municipal, al cual solo le correspondería el Poder Legislativo. En efecto, según lo dispuesto por el artículo 50 de la citada Ley:

El gobierno municipal se ejerce por un alcalde y un concejo municipal. la rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del alcalde y la deliberante por órgano del concejo municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del municipio y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal, en los términos establecidos en la presente ley. La denominación oficial del órgano ejecutivo del municipio será alcaldía.

A su vez, según lo previsto por el artículo 51 *eiusdem*: “En cada municipio o distrito metropolitano se elegirá un alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica del sufragio”.

De suerte que, gracias a estas leyes promulgadas en el año 1989, los Estados se volvieron protagonistas en el ejercicio del Poder Público, así como los Municipios, y a la par las comunidades fueron adquiriendo conciencia sobre la importancia de la descentralización. Es necesario poner de relieve el cambio que hubo en el ejercicio de las profesiones ligadas a la Administración Pública estatal y municipal, sobre todo en el caso de los abogados, contadores, administradores y politólogos, con respecto a los cuales hubo un aumento en la demanda de personal calificado en este ámbito. De esta manera, aumentó la formación a nivel de posgrados y diplomados para estos profesionales, que querían ingresar y desarrollar su carrera en las gobernaciones y alcaldías, así como en los entes descentralizados estatales y municipales, en las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales. Fue un verdadero *boom* de la

formación profesional dirigida al personal de estos organismos públicos, que para esa época ejercían mayor poder y tenían más autonomía financiera.

Con todo este camino avanzado hacia una verdadera federación en Venezuela, es promulgada la Constitución vigente, a finales de 1999 (publicada en Gaceta Oficial del 30 de diciembre de 1999, N° 36.860), la cual contiene una normativa tendente a fortalecer a los Estados y Municipios, al aumentar sus competencias e ingresos, y además perfilar la forma federal de la República Bolivariana de Venezuela con sujeción a una serie de principios, que tienen por norte la consecución de los fines del Estado, y a los cuales nos referiremos más adelante.

En lo que respecta al Poder Estatal, observamos que la Constitución aumenta de manera importante las competencias de estas entidades, y “constitucionaliza los principales avances legales de los años anteriores”, como destaca el Profesor Aveledo⁵. En efecto, el artículo 164 establece las materias de la competencia exclusiva de los Estados:

1. *Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.*
2. *La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución 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.*

5 Aveledo, Ramón Guillermo, en su estudio “Federalismo, Descentralización y Constitución”, p. 29, publicado en el libro coordinado por el citado autor, *Mito, Promesa y Realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*.

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 esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

Y a su vez, en el artículo 157 se prevé la posibilidad de aumentar las materias de la competencia de las entidades locales, cuando dispone que: “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”.

Por consiguiente, el panorama que surgía de la Constitución vigente, era que se le daba más fortaleza a la forma federal del Estado venezolano, a través de un verdadero “empoderamiento” de los Estados, en cuanto al reconocimiento de un mayor número de competencias e ingresos, lo cual sin lugar a dudas les daría una sólida autonomía. Mas, para el desarrollo de esas normas constitucionales y actualizarlas en el país, hacía falta sobre todo la voluntad política, porque bien sabemos que si no existe esa voluntad, poco se puede avanzar en materia de federalismo.

Sin vuelta de hoja, estimo que el aspecto fundamental para el desarrollo del federalismo, es la *voluntad política de los gobernantes nacionales de distribuir el poder*. Por tal razón, comparto parcialmente el criterio expuesto por George Anderson⁶ sobre que el Federalismo, con “el tiempo, exige que una parte significativa de la población adquiera un sentido de identidad con el conjunto del país, y asimismo exige comunidades políticas activas y comprometidas a nivel regional”. En efecto, aunque sea una exigencia valedera, puede existir una conciencia en la comunidad sobre ese sentido de pertenencia al país; y a su vez, cada comunidad estar comprometida regionalmente. Mas, *si los dirigentes políticos nacionales no llegan a un acuerdo para distribuir el poder público en las entidades político-territoriales*, poco se puede lograr para el mantenimiento del federalismo. Por el contrario, se puede revertir lo que se ha descentralizado y caer en un Estado centralista de facto, aunque la Constitución prevea la forma federal. Basta con observar la historia reciente de Venezuela: cuando a finales de los 80, la dirigencia política llegó a un acuerdo para la descentralización, y se promulgó la ley para la elección de gobernadores y la ley para la transferencia de competencias, lo cual produjo un real avance de la federación. Pero con el giro político que hubo luego de la promulgación de la Constitución de 1999 —a pesar

6 Anderson, George, *Una Introducción al Federalismo*, p. 30, Marcial Pons, Madrid, 2008.

de tener normas que fortalecían la descentralización, como antes se indicó—, pues el gobierno nacional fue centralizando el poder, desmontando poco a poco el proceso de descentralización adelantado, fundamentalmente en lo que respecta a los Estados, aunque a los Municipios también se les ha disminuido su poder, como indicaremos más adelante.

En el caso de los Estados, este retroceso vino marcado fundamentalmente por la reforma parcial del año 2009, realizada a la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (publicada en Gaceta Oficial No. 39.140 del 17/03/2009), mediante la cual se suprimieron de un solo plumazo las competencias exclusivas de los Estados de rango constitucional, relativas a: 1) La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios; 2) la Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial. Sobre el precedente de esta reforma y el carácter inconstitucional de la misma, cabe destacar un excelente estudio de Alfonso Paradisi⁷, quien expone que tal ley se reformó dado el exhorto que hizo la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia, en la sentencia No. 565 del 15 de abril de 2008 (con ponencia de la Magistrada Luisa Estela Morales Lamuño). Se produjo entonces una centralización de competencias que eran exclusivas de los Estados, según el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución, a quienes se le atribuye: “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”. Destacando aquí, además, un principio que rige para estas competencias de las entidades locales, como lo es la *coordinación* con el Ejecutivo Nacional, principio fundamental del federalismo, para lograr un equilibrio entre el Poder Federal y las entidades locales, como veremos más adelante.

Pero, como no se puede tampoco por una ley desmontar el avance que se había logrado en la materia relativa a las carreteras y autopistas nacionales, el Poder Nacional tuvo que dar un paso atrás en esa reversión de competencias, y volver a entregar a los Estados lo atinente a la conservación, administración y aprovechamiento de esas vías públicas, fundamentales para el tránsito en nuestro país y que el gobierno central no podía mantener. Así, mediante una Resolución Conjunta de los Ministerios del Poder Popular para el Transporte y para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, de fecha 19 de agosto de 2022 (publicada en Gaceta Oficial No. 42.451 del 30/08/2022), se dictaron las *Normas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Estaciones de Peajes a Nivel Nacional y las Encomiendas Convenidas para su Conservación y Administración*, con la finalidad de procurar

7 Alfonso Paradisi, Juan Domingo, *El Régimen de los Estados vs la Centralización de Competencias y de Recursos Financieros*, Editorial Jurídica Venezolana, 2011.

bienes y servicios de calidad y optimizar la transitabilidad, movilidad y seguridad de los usuarios.

En esta Resolución Conjunta se previó que el Ejecutivo Nacional, a través de los referidos Ministerios, establecería los mecanismos de *coordinación* en cada Estado, para formular e implementar el *Plan Sistema Integral de Seguridad y Asistencia Vial*. Asimismo, dispuso que este Plan debería implementarse en las estaciones recaudadoras de peajes en vías sujetas a recaudación, y contemplaba los planes de equipamiento de servicios conexos que debían atender. Por otra parte, estatuye que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de transporte fijará los criterios para la determinación de las tarifas de peaje nacional, de acuerdo a las especificaciones allí establecidas. Y preceptúa la Resolución *in commento* que la administración de estaciones recaudadoras de peajes se realizaría a través de la suscripción de encomiendas convenidas con Gobernaciones y entes públicos descentralizados, quienes realizarían la administración de las estaciones encomendadas, así como las actividades relativas al mantenimiento y conservación del tramo de vialidad sujeta a cobro⁸.

Con respecto a los Municipios, igualmente se observó un retroceso en cuanto al ámbito de las competencias propias de estas entidades locales, de contacto directo con la comunidad, que lo venían haciendo a través de las Juntas Parroquiales y las Asociaciones de Vecinos, causado por la promulgación de una serie de leyes atinentes al Poder Comunal, que trataron de imponer la figura del Estado Comunal, el cual había sido rechazada por el pueblo, al votar en contra de la Reforma Constitucional que así lo pretendía establecer, en el referéndum realizado el 2 de diciembre del año 2007. Es así como en el año 2010, la Asamblea Nacional dictó las siguientes leyes con tal propósito: la *Ley Orgánica del Poder Popular*, la *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, la *Ley Orgánica de las Comunas*, la *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* y la *Ley Orgánica de la Contraloría Social*, promulgadas todas el 21 de diciembre de ese año (en Gaceta Oficial No. 6.011 Extraordinario).

Por otra parte, ese mismo año 2010 fue reformada a *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* (publicada en la Gaceta Oficial No. 6.015, de 28 de diciembre de 2010), en la cual fue eliminada la figura de la Junta Parroquial⁹ conformada por miembros de elección popular, para incluir la Comuna como una entidad local territorial (artículo 19, numeral 1) y crear la Junta Parroquial Comunal, integrada

8 Según información suministrada por el Presidente del Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), el dinero que se recauda en los sistemas de peajes del país es destinados a la atención de la vialidad; y que existen al menos 50 peajes activos en el país, los cuales son administrados por las gobernaciones y FONTUR (noticia publicada por *Banca y Negocios*, el 01/09/2023, consultado en <https://www.bancaynegocios.com/recaudacion-en-peajes-es-para-reparaciones/>).

9 Así, la disposición transitoria segunda establece que pasados treinta días continuos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, cesan en sus funciones los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarías, de las actuales juntas parroquiales...

por miembros electos por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva, lo cual debería ser validado por la asamblea de ciudadanos (art. 35).

Ahora bien, las referidas leyes dirigidas a crear el Poder Comunal, cuyas nuevas figuras iban en contra de lo que era la historia del Municipio en Venezuela, así como la de sus entidades locales cercanas a la comunidad, no tuvieron la acogida popular que se esperaba, y en tal sentido han sido muy pocas las comunas que se han constituido en el país, así como las Juntas Parroquiales Comunales. Lo que sí se crearon fueron los Consejos Comunales, que en nuestro sentir vinieron a sustituir a las Asociaciones de Vecinos —tan cercanas a las necesidades de las comunidades y con vínculos directos con los Municipios—, y los nuevos organismos comunales quedaron bajo la supervisión del Poder Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas.

Es por eso que fue necesario reformar varias de esas leyes dirigidas a crear el Estado Comunal, para adaptarse a la realidad antes planteada, y en tal sentido destaca la reforma de la *Ley Orgánica del Poder Popular* (publicada en la Gaceta Oficial N° 6.812 Extraordinario del 6 de junio de 2024), en la cual la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de los Consejos Comunales sustituye a la Comuna como célula fundamental del Estado Comunal¹⁰. Además, desde el año 2024 comenzaron a realizarse consultas para que los vecinos eligieran, a través del voto, los proyectos presentados por los Consejos Comunales¹¹, en los Municipios del país. En este proceso, se observó una participación activa de las Alcaldías para llevar a cabo los proyectos aprobados, en cuanto a la supervisión de los recursos otorgados y las obras a realizar, en atención a los lineamientos trazados por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas¹². Con lo cual se puso de relieve que tal control no era efectivo efectuarlo desde el Poder Central, por medio del preindicado Ministerio, sino a través de los organismos más cercanos a las comunidades, como son las Alcaldías de cada Municipio, de manera de dar solución a los problemas vecinales, según los proyectos que fueron aprobados por la comunidad.

10 Como se refleja en el *Análisis de las recientes reformas a las leyes del Estado comunal ¿Cambios cosméticos o de fondo?*, realizado por Acceso a la Justicia, en abril de 2025, consultado en <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2025/05/Analisis-de-las-recientes-reformas-a-las-leyes-del-estado-comunal.pdf>

11 Que inició el 21 de abril de 2024, con la *Gran Consulta Popular*, como lo anunció la Asamblea Nacional a través de la Comisión Permanente de Desarrollo de las Comunas, dirigida a seleccionar los proyectos priorizados en los consejos comunales y comunas, a nivel nacional. “*Tenemos 49 mil 183 consejos comunales participando, donde hay más de 1 millón 300 mil voceros que fueron escogidos en procesos de democracia participativa y protagónica en todo el territorio*”, información de la periodista Zorayda León, consultada en <https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/comision-de-comunas-se-despliega-en-consulta-popular-del-21-de-abril>

12 Al respecto, resulta interesante revisar los *Boletines Especiales* publicados por el Ministerio Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana, como “*una herramienta de recopilación, sistematización, análisis y difusión de los logros llevados a cabo a nivel nacional por las instituciones y organismos públicos, particularmente, Alcaldías y Ministerios, en conjunto con las Organizaciones de Base del Poder Popular*”, consultados en <https://www.comunas.gob.ve/numeros-poder-popular/>

Con este recorrido en cuanto a las marchas y contramarchas de la descentralización política en Venezuela, tanto a nivel de los Estados como de los Municipios, hemos querido poner de relieve en la historia de la federación en nuestro país, que los avances obtenidos al otorgarse más competencias e ingresos a estas entidades locales, para de esta manera satisfacer de manera más eficiente las necesidades de su población, han hecho que por más que se quiera revertir estas conquistas de descentralización política, para centralizarlas, la realidad ha hecho que muchas de ellas hayan sido devueltas a quienes originalmente le correspondían, para poder dar respuestas efectivas a las necesidades colectivas. Porque no basta promulgar leyes que traten de desmontar esos logros, ni siquiera tener el apoyo político para ejecutarlas, si no se pueden dar respuestas efectivas a la comunidad, que recibía mejor atención de sus entidades locales.

Por lo tanto, el federalismo en Venezuela ha sido un proceso de idas y venidas, pero cuyos avances no se pueden desconocer, sino que por el contrario es necesario defender, con fundamento en los principios constitucionales que van delineando la distribución del Poder Público a nivel nacional, estatal y municipal.

El principio de cooperación en el Estado Federal venezolano y su vínculo con el principio de colaboración

Uno de los aspectos que destaca en la vigente Constitución, es el establecimiento de una serie de principios que van a definir el sentido y el alcance del Estado federal venezolano, y su vinculación con la manera como se va a distribuir el Poder Público en las distintas entidades que lo conforman, dejando siempre abierta la posibilidad de profundizar en el proceso de descentralización política.

En atención a lo previsto por el artículo 4 de nuestra Constitución, *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*. Queda de esta manera vinculada a la forma federal del Estado venezolano, la *cooperación* como uno de los principios fundamentales que lo rige.

Al respecto, certeramente señala el Prof. Aveledo¹³ que “los principios que se agregan al enunciado federal de la Carta inmediatamente precedente (artículo 4): integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, podrían resumirse en *cooperación* y bastaría, porque a lo que se compromete es

13 Aveledo, Ramón Guillermo, *Federalismo, Descentralización y Constitución*, p. 13.

a un federalismo cooperativo por oposición al dual de otros modelos federales” (paréntesis y resaltado nuestros).

En tal sentido, destaca la Exposición de Motivos de la Constitución vigente¹⁴, sobre el contenido del citado artículo, 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 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 las 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.

Como se ve, la Exposición de Motivos sostiene que los citados principios caracterizan un modelo federal *cooperativo*, en donde se concentran todos en un principio fundamental, que es el de la *cooperación*, como bien lo destacó el Prof. Aveledo en la cita antes indicada. Y además, finaliza con la vinculación de los referidos principios con la *armonización y coordinación* entre los Municipios, los Estados y el Poder Nacional, dato fundamental para delinear el sentido y alcance de estos últimos principios.

Ahora bien, para desentrañar el sentido del principio de *cooperación*, es necesario concatenarlo con las normas que desarrollan la distribución del Poder Público entre las distintas entidades territoriales que conforman la República Bolivariana de Venezuela, para así poder determinar su alcance. En tal sentido, dispone el artículo 136 constitucional que:

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.

Al efectuar el análisis de la distribución del Poder Público en Venezuela, a tenor de lo dispuesto por el citado artículo 136, se observa que realiza, en primer lugar, una distribución territorial o vertical, y luego una distribución por funciones u horizontal del Poder. En efecto, establece el citado artículo, que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, esto es, se distribuye entre las diferentes entidades políticas territoriales del país: los Municipios, los Estados y la República; lo cual se explica por ser Venezuela un

14 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.

Estado Federal. Y de seguidas dispone ese mismo artículo que el Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, de lo cual se desprende que la distribución se realiza con fundamento en las funciones propias que le son atribuidas a los órganos a los que les corresponde su ejercicio: la tradicional división de función legislativa, ejecutiva, judicial, y la incorporación de la función moral o ciudadana (o función de control) y la función electoral¹⁵. Mas, el citado artículo no indica cómo se divide el Poder Público Municipal ni el Estatal, por lo que resulta necesario acudir a las normas que regulan cada una de estas ramas del Poder Público, para determinar que las mismas se dividen en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Ciudadano (en materia de control fiscal, aunque sus organismos reportan al Poder Nacional), e incorpora un organismo de planificación a nivel municipal y estatal, al que podemos considerar que se le atribuye la función de planificación (como función ejecutiva).

En atención a la referida distribución territorial del Poder Público y la división de funciones antes indicada, la Constitución consagra la distribución orgánica de esas funciones, a los fines de su ejercicio en las distintas entidades políticas territoriales del Estado, mediante los órganos a los cuales se les ha asignado las referidas funciones¹⁶. Y en el ejercicio de las mismas, ha de prevalecer el principio de *colaboración*, como dispone el citado art. 136 CRBV, para realizar los fines del Estado, los se encuentran consagrados en el artículo 3 constitucional:

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 esta Constitución.

Ahora bien, de manera diáfana el preindicado art. 136 consagra el principio de *colaboración* entre los distritos órganos que ejercen el Poder Público en nuestro país,

15 Sobre el tema, ha destacado el Maestro Brewer-Carías que, en este aspecto instrumental de organización del Estado, la Constitución venezolana de 1999 puede decirse que se convirtió en un punto de referencia en el constitucionalismo contemporáneo al haber superado la clásica división tripartita del Poder Público y haber adoptado un novedoso sistema de separación orgánica del Poder al distribuirlo en cinco Poderes, al agregar a los tres tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dos nuevos, el Poder Ciudadano (que comprende los órganos con autonomía funcional que existen en forma variada en todos los países, en nuestro caso, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y la Contraloría General de la República) y el Poder Electoral que comprende los órganos encargados de llevar adelante los procesos electorales (Consejo Nacional Electoral). Estos cinco conjuntos orgánicos en el texto de la Constitución se encuentran separados, son autónomos e independientes entre sí, y cada uno de ellos tiene sus competencias constitucionales y legales específicas (*vide* "El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia", p. 33).

16 Para un desarrollo más amplio de este tema, vide Grisanti, R. "Principio de las Funciones del Estado y el carácter interorgánico de su ejercicio", publicado en el libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999, *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020.

por lo que el principio de *cooperación* previsto en el artículo 4 de la Constitución hay que analizarlo en el contexto de este otro principio de *colaboración*, para desentrañar su significado en lo que respecta a la forma federal del Estado venezolano. Y en este sentido, el Derecho comparado nos ofrece valiosos aportes, para ir perfilando sobre todo la función de tales principios en el federalismo. Al respecto, queremos destacar un interesante estudio de Serna de la Garza¹⁷, sobre una visión integral del sistema federal mexicano, en el cual señala de manera diáfana que:

Por definición, en los sistemas federales existe una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades. Como estas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias. El grado de diversidad podrá identificarse al hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a las entidades federadas. A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia. Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad, sino que también lo es de la unidad de las partes en un todo. Como se ha dicho ya tantas veces, en el federalismo conviven la necesidad de conservar identidades diversas, con la necesidad de integrar un todo unificado. De esta manera, así como han de existir materias en relación con las cuales los Estados miembros podrán decidir de manera autónoma el tratamiento normativo que habrán de darles, de igual modo habrá otras materias respecto de las cuales convendrá desarrollar políticas comunes u homogéneas, o bien tendrán que unir fuerzas, juntar recursos y voluntades, para enfrentar problemas que rebasan la capacidad de cada uno de los entes en particular. Desde el punto de vista del derecho, estas circunstancias han llevado al desarrollo de técnicas de integración jurídica.

Y vale destacar que los mecanismos de *armonización*, *unificación* y *colaboración* son estudiados por el citado autor como esas técnicas que permiten una visión integral del sistema federal. Aquí, tomamos en primer lugar el enfoque que se le ha dado al principio de *colaboración* (y su nexa con el principio de *cooperación*, al que se refiere nuestra Constitución), y así mismo revisaremos más adelante el sentido que ha tenido la técnica de armonización en un estado federal.

Al respecto, Serna de la Garza¹⁸ hace referencia a la existencia de diversos principios, reglas y mecanismos previstos por las Constituciones de los Estados federales, empleados como instrumentos para lograr cierta integración, y que pueden encuadrarse en el concepto de *colaboración*. Es por esta razón que la tendencia general en los Estados compuestos, y en particular la de los Estados federales, sea

17 Serna de la Garza, José María (2007), *Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración*, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/26.pdf>

18 Ob. cit., p. 804.

la de transitar de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre federación y estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación¹⁹.

Nótese aquí que el citado autor se refiere a tres principios que tiene previsión constitucional en nuestro país: el principio de *cooperación*, establecido en los artículos 4, 165, 184 (numeral 1) y 185; el de *coordinación*, contemplado en los artículos 156 (numeral 13), 164 (num. 10), 165, 184 (numeral 1) y 185; y el de *colaboración*, consagrado en el art. 136. Y al examinar cada una de las normas constitucionales antes citadas, observamos que todas giran en torno a lo mismo: la colaboración entre los distintos niveles que ejercen el Poder Público en el país, para la prosecución de los fines del Estado (visto como unidad); así pues, al hablar de *cooperación* o *coordinación*, se hace referencia a técnicas que buscan integrar el sistema federal, respetando la diversidad de cada entidad, para lo cual es indispensable la *colaboración*, como principio unificador.

En este sentido se pronuncia Serna de la Garza²⁰ cuando destaca la importancia del principio de colaboración en el Estado Federal:

Ahora bien, el derecho comparado sugiere de manera clara que el eje que permite asegurar la cohesión en los Estados compuestos, con sistemas de relaciones intergubernamentales crecientemente complejos, es el principio de colaboración. En efecto, en los Estados compuestos más sofisticados existentes en la actualidad, es posible encontrar junto al esencial principio de autonomía, otro principio que en lugar de dar pie a la descentralización, persigue la integración. Dicho principio es el de colaboración, que en los distintos Estados recibe nombres diferentes.

Por lo tanto, podemos considerar que dentro del principio de *colaboración* entre las distintas ramas del Poder Público que conforman el Estado Federal, están incluidos los principios de *cooperación* y *coordinación*, que buscan en definitiva garantizar la gobernabilidad en el país. En lo que atañe al principio de *cooperación*, el mismo va dirigido a integrar un sistema federal en el cual se regulen las distintas competencias del Poder Nacional o Federal y el de las entidades locales, con la finalidad de atender los diferentes cometidos estatales. Así, para el constitucionalista argentino Quiroga Lavié²¹, el principio de cooperación se caracteriza como aquel que:

Convoca a los poderes políticos encargados de tomar la decisión política nacional, a la tarea de crear el derecho. Dicha convocatoria está dirigida a los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial, quienes encuentran en la distribución de funciones establecida por la Constitución Nacional, las competencias particulares para la realización conjunta de la función.

Por lo tanto, en este principio de *cooperación*, que tiene su máximo desarrollo en el federalismo que existe en un Estado Social —como el caso emblemático de Alemania—, los distintos niveles del Poder Público deben engranarse de manera tal que puedan cumplir la actividad prestacional dirigida a la satisfacción de las

19 Serna de la Garza, *ibidem*.

20 Ob. cit., p. 805.

21 Quiroga Lavié, Humberto. *Derecho Constitucional*, pag. 428. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, año 1978.

necesidades colectivas, a nivel nacional y a nivel local, y con tal fin crear todo un sistema normativo y operativo que permita el funcionamiento del Estado compuesto.

Muy en sintonía con el principio de *cooperación*, se encuentra el de *coordinación*, que está ligado a las competencias concurrentes entre los distintos niveles del Poder Público, como lo han puesto de relieve los autores argentinos María Teresa García y Federico Arrázola²², quienes destacan que la asignación de competencias en el sistema federal no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; por lo cual no debe verse un enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes²³. Va por tanto este principio vinculado a la coordinación de potestades concurrentes, como señalan los citados autores, quienes hacen mención especial a la materia impositiva en su citado estudio.

Es aquí donde queremos analizar cómo ha sido previsto el principio de *coordinación* por nuestra Constitución, en lo atinente a las potestades tributarias, y tener siempre por norte que el mismo no implica subordinación, sino que va ligado a la colaboración entre las distintas entidades que ejercen el Poder Público, para lograr la consecución de los fines del Estado. Y con tal finalidad, el texto constitucional lo ha unido a su vez al principio de *armonización* de las distintas potestades tributarias, como veremos de seguida.

La coordinación y armonización tributarias en Venezuela

La política de armonización tributaria fue fijada por el Tribunal Supremo de Justicia, en la célebre sentencia No. 0078 del 7/7/2020, por la cual, a fin de garantizar el mandato constitucional referido a la coordinación y armonización tributarias, se suspendió por el lapso de noventa (90) días la aplicación de cualquier instrumento normativo tributario de los Estados y Municipios, y se ordenó al vicepresidente sectorial del Área Económica y Ministro del Poder Popular de Industrias y Producción, celebrar con los gobernadores, los alcaldes y el jefe de gobierno del Distrito Capital, una mesa técnica para coordinar los parámetros dentro de los cuales ejercerían su potestad tributaria, en particular, para armonizar lo referido a los tipos impositivos y alícuotas de los tributos. En cumplimiento de esta sentencia, fue firmado el *Acuerdo de Armonización Tributaria Municipal*, el 29/8/2020, según consta en sentencia No 0118 de la Sala Constitucional del 18 de agosto de 2020. Posteriormente, siguiendo la línea fijada por el Máximo Tribunal, fue dictada por la

22 María Teresa García y Federico Arrázola, “Las facultades concurrentes en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultades Concurrentes en el marco del Estado Federal*, Número 1, segundo semestre 2021.

23 María Teresa García y Federico Arrázola, estudio cit., p. 229.

Asamblea Nacional la *Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios* (LOCAPTEM), promulgada el 10/8/2023 (Gaceta Oficial No. 6.755 Extraordinario).

Todas estas actuaciones las ha realizado el Estado Venezolano con la finalidad de *hacer efectivo el principio constitucional de armonización tributaria*, previsto en el artículo 156, cardinal 13, de nuestra carta magna, y que tiene como objetivo esencial la *protección de la economía nacional*, tal y como expresamente lo señala la preindicada sentencia 0078 de la Sala Constitucional, luego de citar el contenido del artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece los principios que rigen el sistema tributario, y al respecto indica:

La norma constitucional transcrita señala que, entre otros principios, el sistema tributario debe propender a la “protección de la economía nacional”, por lo cual, cuando el sistema tributario en general tiende a establecer impuestos, tasas o contribuciones que pueden llegar a afectar considerablemente el desenvolvimiento armónico de la economía nacional, extralimitándose en el ejercicio de la potestad tributaria, ya sea por instituir gravámenes no autorizados por la Constitución o la ley o por fijar alícuotas que, por excesivas, pueden llegar a tener efectos confiscatorios, con el eventual perjuicio que tales circunstancias producen para el sector productivo nacional.

La política de armonización tributaria que ha fijado el Estado venezolano, a través del Tribunal Supremo de Justicia, seguida por el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional, se dictó para ser cumplida por los Estados y Municipios del país, con la finalidad de materializar la protección de la economía nacional, según el criterio sostenido en la citada sentencia 0078 de la Sala Constitucional.

Sobre este proceso de armonización tributaria, aplicado en el país durante los años 2020 a 2023, existió en principio una gran expectativa por parte del sector industrial y comercial, en cuanto a la posibilidad de bajar la fortísima presión tributaria que estaban padeciendo los contribuyentes. Mas, los instrumentos a través de los cuales fue aplicado tal proceso, han sido objeto de importantes críticas desde el punto de vista constitucional y tributario²⁴. Sobre todo, se objetó fuertemente la medida tomada en la sentencia No. 0078 del 7/7/2020, por la cual fue suspendida temporalmente la aplicación de cualquier instrumento normativo tributario de los Estados y Municipios.

Ahora bien, queremos concentrar el análisis de los principios de *coordinación y armonización* tributarias, en lo que significó todo el referido proceso realizado desde el 2020 por el Poder Nacional, y lo que había acontecido antes en nuestro país desde

24 Sobre este tema cabe alzarprimar un excelente trabajo del destacado tributarista Luis Fraga-Pittaluga, “Comentarios a las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Nos. 0078 y 0118 y la crisis de la autonomía tributaria municipal”, publicado en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 165-166, 2021, de la Editorial Jurídica Venezolana, pp 493-507.

la Constitución de 1961, para tratar de rescatar los avances obtenidos y delinear el sentido constitucional de tales principios, en consonancia con los comentados principios de *cooperación* y *colaboración*. Porque las normas constitucionales que consagran la coordinación y la armonización tributarias no pueden aplicarse fuera de todo el contexto que regula el federalismo del Estado venezolano.

Lo primero que llama la atención, y así lo indicamos al inicio de este trabajo, es que la ley que fue dictada como producto del referido proceso de coordinación y armonización tributarias, fue dirigida a las potestades de los Estados y Municipio, y no incluyó la potestad del Poder Nacional en esta materia. En efecto, en 2023 fue promulgada la ***Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios***²⁵, y solamente con leer el nombre de la ley, se observa que no se incluyó la potestad tributaria nacional. Lo cual queda confirmado al leer el artículo 1 de la citada LOPCATEM:

Esta Ley tiene por objeto garantizar la coordinación y armonización de las potestades tributarias que corresponden a los estados y municipios, estableciendo los principios, parámetros, limitaciones, tipos impositivos y alícuotas aplicables, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ahora bien, la disposición constitucional con fundamento en la cual fue promulgada la LOCAPTEM es el numeral 13 del artículo 156 de la Constitución, que prevé como competencia del Poder Público Nacional:

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 (resaltado nuestro).

Nótese que la norma constitucional se refiere a la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, que son las nacionales, estatales y municipales, atribuidas a la República Bolivariana de Venezuela a través del Poder Nacional (o Federal), a los Estados y a los Municipios. Ciertamente la citada disposición constitucional alude más adelante a la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, al establecer la citada legislación para definir principios, parámetros y limitaciones a las potestades tributarias. Mas esas son actividades necesarias para poder lograr una verdadera armonización y, en modo alguno, puede verse como una afectación a la autonomía tributaria de los Estados y Municipios, pues lo que busca es lograr un equilibrio en esta materia y evitar la desproporción en cuanto a los tributos estatales y municipales, que afecta la economía del país.

25 Con respecto a esta ley, vide el interesante trabajo de **Gabriel Sira Santana**, *Generalidades sobre la Ley de Armonización Tributaria de los Estados y Municipios*, editado por FUNEDA y CIDEF, Colección Compactos N° 9, Caracas, 2024.

Por lo tanto, en esta parte del trabajo nos parece importante delinear el principio de *armonización* en el contexto del federalismo, para poner de relieve que se trata —así como los principios de *cooperación*, *coordinación* y *colaboración*—, de un principio que rige a las distintas unidades político territoriales que ejercen el Poder Público, y que va dirigido a respetar las diversidades de cada una y, a su vez, lograr la unidad del Estado Federal, para de esta suerte determinar los mecanismos a través de los cuales se puede lograr actualizar realmente esta armonización tributaria en el país.

Es necesario alzaprimar el enjundioso análisis que hace Serna de la Garza²⁶ sobre el principio de *armonización* en el federalismo, y las distintas modalidades para implementarlo en las diversas entidades locales que conforman el Estado. Así, señala el citado autor que:

En el contexto de un sistema federal, armonización puede entenderse como el proceso por el cual el derecho local en una entidad determinada se llega a asemejar al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local²⁷. Asimismo, pueden distinguirse varios niveles de armonización. De esta manera, armonización constitucional significaría el proceso por el cual las Constituciones locales se llegan a asemejar unas a otras, conservando su identidad propia como Constituciones locales; mientras que la armonización legislativa vendría a ser el proceso por el cual las leyes locales en una materia determinada se llegan a asemejar a las leyes de otras entidades federadas, al tiempo que conservan su identidad propia como leyes locales. Por medio de la armonización, las diversas leyes locales llegan a tener características comunes. Por su parte, la armonización jurisprudencial podría considerarse como el proceso por el cual la interpretación judicial en un Estado miembro se llega a asemejar a la interpretación judicial de otras entidades federadas.

En este interesante estudio del principio de *armonización*, el autor señala una serie de mecanismos para lograr hacer efectivo este principio, que aplicadas al ámbito venezolano, resultan de vital importancia, porque destaca que el mismo se logra no solo a través de la legislación promulgada a tal fin, sino mediante una serie de instrumentos que permiten, a las distintas entidades que conforman la

26 Estudio cit., p. 798.

27 En este punto, señala el citado autor (loc. cit., p. 798): “Seguimos aquí los conceptos de George A. Bermann, si bien su definición se refiere únicamente a la armonización *legislativa* en particular, y no del derecho en general. Véase Bermann, George, “Harmonization and Regulatory Federalism”, en Pernice, Ingolf (ed.), *Harmonization of Legislation in Federal Systems*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 38. Existen otras definiciones, como la de Boodman para quien armonización, desde una perspectiva general, significa el proceso en el cual diversos elementos son combinados o adaptados unos a otros para formar un todo coherente, reteniendo al mismo tiempo su individualidad. Boodman, Martin, “The Myth of Harmonization of Laws”, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, núm. 4, otoño de 1991, p. 702”.

federación, lograr la armonización en las potestades atribuidas desde el punto de vista constitucional. Al respecto, señala Serna de la Garza²⁸ que:

Ahora bien, esta “aproximación” de las normas y decisiones judiciales locales puede ser voluntaria u obligatoria. Y puede alcanzarse a través del empleo de diversos instrumentos, que van desde normas homogeneizadoras a nivel de la Constitución general, leyes marco y distintos mecanismos de coordinación legislativa controlados por la federación, hasta códigos y leyes modelo, organismos de consulta y comunicación horizontales o interestatales y convenios interestatales.

Por otro lado, debemos mencionar, como recuerda Pernice, que la armonización es una cuestión de grado. ¿Qué grado de armonización normativa necesita un Estado federal en particular, sin amenazar la identidad de las entidades federadas? No hay una respuesta general. En opinión de este autor, “Mientras que la necesidad de cierta homogeneidad entre las Constituciones integradas en un sistema federal parece ser ampliamente aceptado, la armonización de la legislación de las entidades federadas tiene que ser considerada en vista de la especificidad de cada área”²⁹.

Ahora bien, desde el punto de vista normativo, toda propuesta de armonización se basa en la premisa de que las diferencias en las normas de dos o más entidades federadas son inconvenientes, y por tanto deben ser reducidas. Así, la armonización se plantea como una respuesta a los problemas que surgen a partir de dichas diferencias.

Por consiguiente, resulta fundamental el enfoque que le da el citado autor al principio de *armonización* sobre su aplicación, en cuanto a que no se trata solamente de una armonización normativa, sino también existe una armonización jurisprudencial, y destaca la armonización entre las distintas entidades federales para que adopten normas similares, sin que haya una autoridad política común que imponga esa similitud, lo que representa para este autor la verdadera armonización.

Si aplicamos estos mecanismos para delinear el principio de *armonización tributaria* en nuestro país, vemos que además de la potestad normativa otorgada al Poder Nacional para coordinar las distintas potestades tributarias, existen las potestades normativas de los Estados y Municipios para tratar de armonizar las regulaciones atinentes a sus potestades tributarias. Por otra parte, destaca el papel que tiene la jurisprudencia nacional para ir delineando esa armonización tributaria, así como el establecimiento de mecanismos, como los previstos en la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, tendentes a lograr acuerdos entre los Municipios y con otras entidades político territoriales sobre materias tributarias, en atención a lo previsto por su artículo 162³⁰.

Ciertamente los principios de *coordinación* y *armonización* tributarias fueron previstos en la vigente Constitución, y no existía una norma similar en la Constitución de 1961. Sin embargo, podemos destacar una importante labor de armonización tributaria realizada por la jurisprudencia nacional, sobre todo

28 Serna de la Garza, estudio cit., p.798.

29 Pernice, Ingolf, *op. cit.*, nota 7, p. 7, *apud* Serna de la Garza, *ob. cit.*, p. 799.

30 “Los municipios podrán celebrar acuerdos entre ellos y con otras entidades político territoriales con el fin de propiciar la coordinación y armonización tributaria y evitar la doble o múltiple tributación interjurisdiccional. Dichos convenios entrarán en vigencia en la fecha de su publicación en la respectiva Gaceta Municipal o en la fecha posterior que se indique”.

la emanada de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mientras regía la referida Constitución de 1961, para resolver los conflictos que surgían entre la potestad tributaria del Poder Nacional y la de los Municipios, y se fueron delineando elementos fundamentales de los impuestos municipales, sobre todo los relativos a la patente de industria y comercio.

En efecto, la actividad judicial en Venezuela tuvo que resolver múltiples conflictos que se producían ante los problemas que se planteaban por la doble tributación en materia municipal o por los problemas de territorialidad, así como por la inclusión en los impuestos locales de materias que eran competencia del Poder Nacional. A esta labor jurisprudencial ha hecho referencia la doctrina tributaria venezolana³¹, e igualmente fue tratada en el estudio que realicé sobre la patente de industria y comercio, al que hice referencia al inicio de este trabajo³², y en el cual resaltaba la importancia de la delimitación de las competencias tributarias:

Es menester una adecuada delimitación, a través de los instrumentos legales correspondientes (leyes nacionales, ordenanzas municipales), que permita desarrollar a cada poder tributario sus respectivas competencias a la luz de los preceptos constitucionales, que son muy claros a la hora de atribuir a las predichas competencias. En este sentido, queremos resaltar la importancia que tiene en materia tributaria precisar el contenido y alcance de la competencia de cada ente público [entidad político territorial], para evitar la extralimitación de competencias y el surgimiento de problemas de doble tributación. Además, una certera delimitación de competencias permite la conformación de un sistema tributario justo y congruente, en aras de una real protección a la economía nacional, tal como lo preceptúa el art. 223 de nuestra Carta Magna³³ (intercalado nuestro).

Destacaba, además, en el preindicado trabajo, el criterio de la Corte Suprema de Justicia, para enfrentar el tema de la doble y múltiple tributación en el país, establecido en varias sentencias:

Así mismo, se ha detectado que en la tradición jurisprudencial de nuestra Corte Suprema de Justicia, por lo que a la delimitación interna de las competencias o potestades tributarias entre los niveles territoriales del Poder Público se refiere, el criterio del “hecho imponible” parece prevalecer como delimitador de dichas competencias, es decir, como elemento fundamental para determinar si existe o no usurpación de potestades tributarias entre tales niveles y, en consecuencia, como elemento delimitador de la doble y múltiple tributación interna (sentencias de la Sala Político-

31 Romero-Muci, Humberto, *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local*, 1936-1996, 5 tomos, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

32 Grisanti, Rosibel, “La patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación”, p. 118.

33 Constitución de 1961, que establecía: Artículo 223.- *El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad; así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.*

Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fechas 3 de marzo, 3 de junio y 11 de junio de 1969, entre otras)³⁴.

Por otra parte, la jurisprudencia nacional puso de relieve la importancia de la regulación de las garantías constitucionales por parte del Poder Nacional, como mecanismos para delimitar el ejercicio de la potestad tributaria por las entidades municipales. En tal sentido, destacaba³⁵ la enjundiosa e interesante sentencia referida a la autonomía municipal, proferida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena el 13-11-89, en la cual se sostuvo que:

... Por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales, que corresponde al Poder Nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho.

Sobre este tema de la autonomía tributaria municipal, conocimos el diáfano criterio del eximio tributarista Jaime Parra Pérez³⁶, quien señaló que:

Como consecuencia de un “autonomismo” o “municipalismo” que no dudaríamos en calificar de exagerado, se ha sostenido que, al menos con respecto a esos cuatro tributos que la Constitución le atribuye al Municipio, la Nación no puede inmiscuirse al limitar, condicionar o regular el ejercicio de la potestad tributaria. Hoy pensamos, como muchos venezolanos, que la autonomía tributaria municipal no puede entenderse de esa manera. Por el contrario, y así se ha hecho en los últimos años, la ley nacional puede limitar la potestad tributaria municipal, en la medida en que corresponde al Poder Nacional desarrollar y reglamentar las garantías y principios establecidos en la Constitución, de acuerdo con su art. 136, ord. 24.

Al comentar la referida sentencia de la Sala Plena, y su importancia para perfilar la autonomía tributaria municipal, señalaba³⁷:

Id est, en materia tributaria existe una serie de principios fundamentales que deben respetar los entes con potestad tributaria, tales como los principios de legalidad, irretroactividad, capacidad tributaria, progresividad del tributo. Y en atención a su trascendencia jurídica estos principios tributarios fundamentales se encuentran consagrados en la Constitución Nacional. A su vez, para evitar la heterogeneidad de regulaciones por los distintos poderes tributarios, que pudiese tergiversar el alcance de los predichos principios, el Texto Fundamental atribuye la

34 Vide Legislación Económica C.A., *Código Orgánico Tributario*, p. 18.

35 Grisanti, Rosibel, “La patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación”, p. 122-124.

36 *Competencia Tributaria Municipal*, conferencia dictada en el Seminario *La Reforma Tributaria en Venezuela*, el 20 de junio de 1991, auspiciado por la Procuraduría General de la República del 17 al 20 de junio de 1991.

37 Grisanti, Rosibel, “La patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación”, p. 124.

legislación reglamentaria de las garantías constitucionales de carácter tributario (las de todas las garantías que otorga la Constitución), al Poder Nacional.

Es así como se erigió el Código Orgánico Tributario (promulgado el 1-7-82) en la ley que va a desarrollar las garantías tributarias y, en consecuencia, marca la pauta de todas las demás disposiciones que se dicten en materia tributaria.

Concluía mi comentario, sobre la sentencia tantas veces citada de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, señalando que: “Ya hemos visto que la autonomía municipal no es ilimitada, sino que debe desarrollarse **en armonía** con las otras normas constitucionales que atribuyen competencias al Poder Nacional y Estatal”³⁸. Ya desde esa época se abogaba por lograr la armonización de las potestades tributarias nacionales, estatales y municipales, aun cuando no tuviera este principio previsión constitucional, pero que había sido desarrollado en la práctica por la jurisprudencia nacional.

Por otra parte, hay que alzaprimar la labor de la jurisprudencia patria en lo relativo a la solución de los problemas tributarios entre Municipios, porque así como vimos que la doble tributación entre el Poder Nacional y los Municipios venía dada en razón de la competencia por la materia, hubo que resolver asimismo los problemas tributarios entre Municipios que se presentaban en cuanto a la competencia territorial. Múltiples eran los reclamos de contribuyentes que se sentían gravados por distintos Municipios en relación con una misma actividad.

Es innegable, por lo tanto, que durante la vigencia de la Constitución de 1961, la jurisprudencia nacional fue realizando una importante obra de armonización tributaria, en lo que respecta al Poder Nacional y Municipal. Y en la misma línea, ha venido actuando la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a partir de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1999.

En lo que respecta a la normativa contenida en la vigente Constitución Nacional, que expresamente se refiere a la legislación para garantizar la *coordinación* y *armonización* de las distintas potestades tributarias, cabe destacar que la ejecución de esta norma requiere su contextualización en los principios de *cooperación*, *colaboración* y *coordinación*, a los que hemos hechos referencia. Por lo tanto, para poder establecer normas de armonización tributaria es necesario, en primer lugar, lograr una coordinación entre las distintas potestades tributarias, en el entendido de que este principio está vinculado a la cooperación que ha de existir en el Estado federal venezolano, lo cual a su vez se relaciona con el principio de colaboración entre las distintas ramas del Poder Público.

38 Grisanti, Rosibel, “La patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación”, p. 125.

Por lo que, en nuestro criterio, lo que inicialmente debía plantear la referida LOPCATEM, era la *coordinación* de las potestades tributarias del Poder Nacional, Estatal y Municipal, con fundamento en la realidad normativa que existía en ese momento en el país, que comprendía una gran cantidad de tributos que afectaban a los contribuyentes y, por lo tanto, al desarrollo de la economía nacional. Luego de realizada esta labor de coordinación, para lograr ese equilibrio tributario en el Estado Federal, era cuando procedía regular la armonización entre las distintas potestades tributarias, sobre todo a nivel municipal; puesto que es allí donde se ha producido históricamente la mayor cantidad de distorsiones, en materia de sobreimposición o doble tributación, así como por las elevadas alícuotas que se venían estableciendo en materia de impuesto a las actividades económica (IAE).

En tal sentido, resulta muy esclarecedor el análisis hecho en la economía del país sobre la presión tributaria³⁹, para ubicarnos en la raíz del problema: En primer lugar, sobresale una fuerte carga tributaria, con una cantidad en aumento de impuestos, tasas y contribuciones provenientes del Poder Nacional; y a la par el incremento de los tributos estatales y municipales, observando cómo en algunos Municipios se aumentaban de manera exagerada las alícuotas del impuesto a la actividad económica, y el monto de las tasas o “precios” por el servicio de aseo urbano domiciliario. Como señalan Oliveros y Palacios (2024):

Haciendo un repaso de la recaudación en los últimos años, después de una aguda caída en los ingresos fiscales del gobierno entre 2014 y 2020 —producto de la fuerte contracción de la economía y la hiperinflación—, la voracidad fiscal ha escalado en los últimos años: la recaudación ha aumentado de unos 150 millones de dólares mensuales promedio en 2019 a unos 700 millones de dólares mensuales en el inicio de 2024. Esto ha sido posible gracias a la aplicación de nuevos impuestos, como el Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF), y una fiscalización más estricta del cumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la Renta (ISLR). Si lo vemos en las cifras interanuales el repunte es más impresionante: un aumento desde los 2.000 millones de dólares interanuales hasta los 6.730 millones de dólares en abril de este año, un incremento de 45% respecto a 2023 y un máximo en una década en la recaudación anual.

A ello se suma otro elemento: los impuestos municipales. Es muy difícil acceder a cifras de lo que recaudan las alcaldías, y más aún a la suma nacional de esta recaudación. Pero si se tiene en cuenta que el peso histórico de los impuestos municipales en Venezuela se encuentra por el orden del 20% respecto a la recaudación del Seniat, y entendiendo que ha habido una agudización relativa de los mismos en

39 Al respecto, ver el interesante estudio realizado por Asdrúbal Oliveros y Jesús Palacios, *Escala la presión fiscal en Venezuela*, publicado el 7/5/2024 en <https://prodavinci.com/escala-la-presion-fiscal-en-venezuela/>

los últimos tres años; podemos estimar que la recaudación municipal agregada en todo el país podría ser equivalente a unos 1.350 millones de dólares.

Considerando esto, y de acuerdo a nuestras estimaciones, el impacto sobre los ingresos netos de las empresas –la llamada tasa de impuestos efectiva– solo en los impuestos nacionales alcanza cerca del 40%. Si consideramos la carga parafiscal, muchas de estas contribuciones sobre los ingresos brutos –como Impuestos a la Actividad Económica, aseo urbano, anticipo del ISLR, Impuesto de Ciencia y Tecnología–, puede alcanzar más de 60%.

El punto sobre el cual pone su atención el estudio antes citado, es que aun cuando la presión tributaria ha ido en aumento para los contribuyentes formales, esto no ha significado un reforzamiento del sistema tributario venezolano, sino todo lo contrario, porque ello ha aumentado la evasión fiscal; y en realidad no se obtienen los ingresos fiscales causados por las distintas actividades económicas, industriales y comerciales efectuadas en el país, en vista de la economía informal que se ha instaurado en nuestro patria. En tal sentido, destacan los citados autores que:

A pesar de las altas tasas impositivas no es menos cierto que nuestro país tiene los ingresos fiscales más bajos en la región, ¿por qué ocurre esto? La combinación de baja formalidad laboral –70% del mercado laboral opera de forma informal– y la baja dolarización financiera en la banca nacional –apenas uno de cada cinco dólares está dentro del sistema financiero– complejizan el cobro de impuestos en Venezuela y facilitan la evasión, haciendo que sean pocos los negocios formalizados que deban llevar toda la carga tributaria del país.

Por lo tanto, es imprescindible que en Venezuela se produzca un proceso real de *coordinación* entre las distintas potestades tributarias, para lograr la unificación de propuestas y decisiones, tanto en el Poder Nacional, como de los Estados y Municipios, en el sentido de fortalecer el sistema tributario, equilibrar el peso de los tributos nacionales con los estatales y municipales, aumentar el número de contribuyentes e integrarlos de manera efectiva en un sistema único de información fiscal, que permita mayor control y supervisión. De esta suerte, se busca que aumente la recaudación tributaria por parte de todos los que tienen que contribuir con el pago de los tributos, y que no solo recaiga en los contribuyentes formales que siempre han llevado esta carga, cada vez más pesada; todo lo cual exige una verdadera *armonización* entre las distintas potestades tributarias previstas en nuestra Constitución.

Conclusión

Para poder lograr un sistema tributario en nuestro país que responda a los lineamientos fijados en el artículo 316 de la Constitución vigente, resulta impretermitible lograr una *cooperación* entre el Poder Nacional, los Estados y Municipios en la búsqueda de soluciones que beneficien al país, mejoren la recaudación y alivien la presión fiscal de los contribuyentes formales. Para ello, es fundamental la *colaboración* entre las distintas ramas que ejercen el Poder Público en Venezuela, en cuanto al ejercicio de las potestades tributarias atribuidas. De donde se perfilan los principios de *coordinación* y *armonización* tributarias como los indicados para lograr tales cometidos.

En tal sentido, toca al Poder Nacional asumir su papel de coordinador de las potestades tributarias previstas en la Constitución, según la norma antes comentada, y con tal fin debe establecer comunicación con los Estados y Municipios, para revisar la situación actual en materia de la innegable presión tributaria que existe en el país, así como la evasión fiscal causada por la economía informal. Para ello, es ineludible realizar un *inventario*⁴⁰ de todos los tributos que actualmente existen en el Estado federal venezolano, los que ha creado el Poder Nacional, los Estados y Municipios, y cuantificar el peso que ello acarrea en los contribuyentes formales y su influencia en la economía del país. Además, es imprescindible unir esfuerzos para actualizar un sistema de información fiscal lo más completo posible, e ir integrando la mayor cantidad de contribuyentes, con incentivos y mejoras para el desarrollo de sus actividades económicas.

40 Siguiendo los lineamientos de Raúl D'Alessandro *et alii*, en la obra *Administración y Reforma Tributaria Municipal en América Latina, Estrategias para su Implementación y Desarrollo*, pp. 57-58, publicada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL-IULA), Caracas, 1987.

BIBLIOGRAFÍA

- Acceso a la Justicia, *Análisis de las recientes reformas a las leyes del Estado comunal ¿Cambios cosméticos o de fondo?*, abril de 2025, consultado en <https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2025/05/Analisis-de-las-recientes-reformas-a-las-leyes-del-estado-comunal.pdf>
- Alfonso Paradisi, Juan Domingo, *El Régimen de los Estados vs la Centralización de Competencias y de Recursos Financieros*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011.
- Anderson, George, *Una Introducción al Federalismo*, p. 30, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- Aveledo, Guillermo (Coordinador), Kiriakidis, Jorge, Carrasquero Andrés y Campos Villalba, Mariana, *Mito, Promesa y Realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*, Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello, 2019.
- Aveledo, Ramón Guillermo, “Federalismo, Descentralización y Constitución”, en *Mito, Promesa y Realidad. El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*.
- Banca y Negocios, noticia publicada en <https://www.bancaynegocios.com/recaudacion-en-peajes-es-para-reparaciones/>.
- Boscán de Ruesta, Isabel y Urdaneta Troconis, Gustavo, “El federalismo venezolano y el reciente proceso de descentralización territorial”, en *Revista de Derecho Público* No 47, Editorial Jurídica Venezolana, julio-septiembre 1991.
- Brewer-Carías, Allan Randolph “El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia”, publicado en *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo. Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Año 12, No. 12, Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo Prof. Jesús González Pérez, San José, Costa Rica, 2012.
- Fraga-Pittaluga, Luis, “Comentarios a las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Nos. 0078 y 0118 y la crisis de la autonomía tributaria municipal”, publicado en la *Revista de Derecho Público*, Nos. 165-166, 2021, de la Editorial Jurídica Venezolana, pp 493-507.
- García, María Teresa y Arrázola, Federico, “Las facultades concurrentes en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultades Concurrentes en el marco del Estado Federal*, Número 1, segundo semestre 2021.

- Grisanti, Rosibel, “La patente de industria y comercio y los problemas de doble tributación”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, de la Universidad Central de Venezuela, No. 91 (Homenaje a Tulio Chiossone), año 1994.
- Grisanti, Rosibel, “Principio de las Funciones del Estado y el carácter interorgánico de su ejercicio”, publicado en el libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999, *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos Actuales*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, 2020, No. 29, pp. 597-618. Link de la publicación: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/11/A.-R.-Brewer-Carias-J.-Araujo-Juarez.-PRINCPIOS-FUNDAMENTALES-DEL-DERECHO-PUBLICO-Carat2-11-2020.pdf>
- Legislación Económica C.A., *Código Orgánico Tributario*, 2ª ed., Forum Editores C.A. Caracas, 1989.
- León, Zorayda, información de la Comisión Permanente de Desarrollo de las Comunas de la Asamblea Nacional, publicada en <https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/comision-de-comunas-se-despliega-en-consulta-popular-del-21-de-abril>
- Ministerio Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana, *Boletines Especiales*, consultados en <https://www.comunas.gob.ve/numeros-poder-popular/>
- Oliveros, Asdrúbal y Palacios, Jesús, *Escala la presión fiscal en Venezuela*, publicado el 7/5/2024 en <https://prodavinci.com/escala-la-presion-fiscal-en-venezuela/>
- Parra Pérez, Jaime, *Competencia Tributaria Municipal*, conferencia dictada en el Seminario *La Reforma Tributaria en Venezuela*, el 20 de junio de 1991, auspiciado por la Procuraduría General de la República del 17 al 20 de junio de 1991.
- Quiroga Lavié, Humberto. *Derecho Constitucional*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, año 1978.
- Sánchez Meleán, Jorge, “Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela. Breves notas para la reflexión”, *Provincia* N° 9, julio-diciembre 2002. pp. 20-33.
- Serna de la Garza, José María (2007), *Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración*, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/26.pdf>
- Sira Santana, Gabriel, *Generalidades sobre la Ley de Armonización Tributaria de los Estados y Municipios*, editado por FUNEDA y CIDEP, Colección Compactos N° 9, Caracas, 2024

Romero-Muci, Humberto, *Jurisprudencia Tributaria Municipal y la Autonomía Local*, 1936-1996, 5 tomos, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO FEDERAL VENEZOLANO UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL BICAMERALISMO DE 1961 FRENTE AL UNICAMERALISMO DE 1999

Coralia del Valle Indriago González¹

RESUMEN

Tradicionalmente la forma de estado federal ha aparejado consigo que el respectivo poder legislativo esté compuesto por dos cámaras: la cámara de representantes o cámara baja, y la cámara alta. No obstante, en Venezuela, un país de larga tradición federal hasta el presente, la Constitución aprobada en 1999 introdujo un importante cambio para el poder legislativo tradicional, al pasar de la bicameralidad a la unicameralidad. El presente trabajo aborda este fenómeno, sus características principales, y las consecuencias que dicho cambio ha acarreado tanto en el ordenamiento jurídico nacional, como en la práctica.

Palabras clave:

Estado federal; poder legislativo; federalismo; bicameralismo; unicameralismo; Venezuela.

Abstract

Traditionally, the federal form of government has meant that the respective legislative branch is composed of two chambers: the lower house of representatives or lower house, and the upper house. However, in Venezuela, a country with a long federal tradition up to the present, the Constitution approved in 1999 introduced an important change for the traditional legislative branch, moving from bicameralism to unilateralism. This paper discusses this phenomenon, its main characteristics, and the consequences that this change has had both in the national legal system and in practice.

1 Abogada por la Universidad Católica Andrés Bello. Especialista en Comercio Marítimo Internacional por la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante. Máster en Comercio Internacional y Máster en Dirección y Administración de Empresas (MBA) por la Universidad Isabel I de Castilla, España, ambos con mención honorífica *cum laude*. Doctorando en Derecho, Universidad Católica Andrés Bello.

Keywords:

Federal State; legislative power; federalism; bicameralism; unicameralism; Venezuela.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN:

Este trabajo de investigación tiene como objetivo conocer y precisar cuáles son los cambios que introdujo en el poder legislativo venezolano la Constitución aprobada en 1999, y su enmienda de 2009, desde el punto de vista de su conformación, competencias y papel que desempeña en el sistema federal actual de nuestro país, y las consecuencias que ello ha acarreado tanto desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista práctico, para poder arribar a conclusiones sobre la conveniencia o no de continuar bajo el sistema unicameral.

INTRODUCCIÓN

El estado federal como forma de estado, surgió desde hace algunos siglos en contraposición al modelo de estado unitario, en la mayoría de los casos, como respuesta a las necesidades prácticas de diversos grupos humanos asentados en territorios específicos, generalmente cercanos e incluso contiguos, de unirse y agruparse para formar un todo que les diese mayor fortaleza frente a enemigos y/o necesidades comunes, así como también con la intención de fomentar y agilizar el comercio entre ellos.

En este trabajo, nos referiremos primeramente al concepto de federalismo y al desarrollo histórico que éste ha tenido, para luego tratar en concreto la forma que presenta el poder legislativo en los estados federales.

Se analizará tanto el poder legislativo bicameral como unicameral, con sus características, ventajas y desventajas de manera general, para adentrarnos posteriormente en el poder legislativo venezolano, visto desde la perspectiva de las últimas dos constituciones: la del 1961 y la de 1999 (con su enmienda de 2009).

Para ello se verificarán las características de ambos modelos según las constituciones venezolanas, contraponiendo ambas formas de poder legislativo, y analizando las bondades y defectos de cada uno de ellos.

Finalmente, explicitaremos las conclusiones alcanzadas.

I. EL CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL

El estado federal puede concebirse en términos generales como una forma de estado en la que una agrupación de entes territoriales acuerda asociarse bajo ciertos parámetros comunes, plasmados en un acuerdo formal que generalmente

se denomina “constitución” (aunque puede tener otra denominación), pero conservando cada uno de esos entes, un nivel de independencia y autonomía.

Según comenta el autor venezolano Eligio Rodríguez, la expresión estado federal:

Etimológicamente proviene del concepto de federación, el cual a su vez viene del vocablo latino foedus o federare, que significa, ligar, unir o alianza. De modo que, un estado federal viene a darse por la unión de dos o más estados que inicialmente permanecían separados antes de haber decidido o pactado unirse.

(...) cuando estamos hablando del Estado Federal, nos referimos a una organización territorial del estado, la cual no nace mediante un tratado internacional entre varios Estados miembros, sino por el ejercicio pleno del poder constituyente y la soberanía sea de una estructura centralizada o el deseo de estados independientes, mediante el cual crean un nuevo Estado, con una nueva Constitución, un nuevo orden gubernamental y donde existe una nueva soberanía. (Rodríguez s.f)

Para (Sarasola 2024):

El federalismo es un sistema de organización política de un estado en el que el poder político se reparte entre diferentes entidades políticas, detentando las entidades federadas la soberanía o un nivel alto de competencias exclusivas en relación a lo que es la capacidad de legislar, gobernar e impartir justicia, esto es, respecto de los tres poderes básicos que conforma un estado, el poder legislativo, ejecutivo y judicial, y dejando en manos del estado federal o central únicamente las áreas comunes como la política exterior, defensa y competencias relacionadas con el banco central como la moneda, entre otras.

Otras definiciones de estado federal serían: “Estado compuesto por diversas unidades territoriales, dotadas de autonomía política e instituciones de gobierno comunes a todas ellas, cuya organización, competencias y relaciones intergubernamentales están regidas por una Constitución como norma suprema de todo el ordenamiento jurídico.” (Real Academia Española s.f.) como también: “[u]n Estado federal es aquel cuyas competencias constitucionales se distribuyen entre el Gobierno central y los distintos Estados particulares que lo componen.” (definición de s.f.).

Para (de Carreras Serra 2016):

(...) La República federativa es una unión de estados soberanos que mediante un pacto, y abiertos a pactos posteriores con otros nuevos estados, y sin renunciar a la soberanía, mientras mantienen su gobierno republicano interior (que garantiza la libertad y la participación de los ciudadanos, cosa que no hacen las monarquías), obtienen de la unión una fuerza defensiva exterior que, dada su extensión territorial y volumen demográfico, los hacen tan fuertes como las monarquías (que en el plano interior son regímenes despóticos). En consecuencia, estas Repúblicas federativas tienen una doble ventaja, interior y exterior.

Esta circunstancia de quedar abierta la federación a la incorporación de nuevos estados, fue precisamente el caso de Venezuela en sus inicios, que asumió esta postura para permitir que las provincias que todavía no habían sido liberadas al momento de constituirse el estado federal, pudiesen incorporarse una vez lograda su independencia de España.

En realidad podemos encontrar múltiples definiciones sobre lo que es un estado federal. Ello debido a que los estados federales actualmente existentes, son bastante heterogéneos, ya que detrás de su origen y conformación actual existen fenómenos históricos, políticos, sociales y culturales que le han dado su forma particular a cada uno de ellos.

Tal y como señala (Sánchez de Dios s.f.):

Todos los estudiosos del federalismo reconocen que hay una gran variedad de situaciones, pero lo fundamental del federalismo es que hay cooperación multilateral, es decir, negociación entre las distintas unidades políticas, ya que la base del federalismo es generar compromisos creíbles, de ahí su ventaja como forma de organización política.

No obstante lo anterior, es posible encontrar algunos rasgos comunes a todos los estados federales.

En cuanto a su formación, pueden crearse de dos maneras: la primera es cuando varias unidades territoriales en principio autónomas e independientes entre sí, deciden por algún interés común, unirse para conformar un todo, un solo país o estado, pero conservando cada una de las entidades originarias un cierto grado de independencia frente a las demás, y frente al gobierno central.

La segunda viene dada por la decisión de un estado originalmente unitario, de fraccionarse en entidades más pequeñas, generalmente en aras de buscar una descentralización eficaz y útil para el país, de tal manera que continúan siendo un solo estado, pero dividido internamente en sectores o territorios más pequeños, que lo hacen más funcional.

Sobre estas maneras de constitución de los estados federales, (Ferrando Badía s.f.) señala:

Se distinguen dos modos fundamentales de formación de los Estados federales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, en cuyo caso —como observa Biscaretti di Ruffia— se produce realmente el nacimiento de los Estados-miembros y no del Estado federal, que es el antiguo Estado unitario constitucionalmente transformado: Brasil en 1891, Austria en 1920, Méjico y la U. R. S. S. se formaron según este procedimiento. El segundo modo, que es el normal, tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado federal. Tal es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, de Suiza, de Argentina, de la Confederación de Alemania del Norte, etc. Este proceso puede realizarse jurídicamente, a través de un tratado internacional primero y de una Constitución después (Estados Unidos), o bien por vía extrajurídica o de hecho (Suiza).

En este mismo sentido, (García Pelayo s.f.) establece:

El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico.

En cuanto a su organización, los estados federales tienden a mantener la división clásica de poderes públicos, en ejecutivo, legislativo y judicial, pero descentralizan uno o varios de ellos según lo disponga su constitución, buscando siempre un equilibrio entre el poder central o nacional, y el poder regional o local. En términos generales puede decirse que el poder ejecutivo siempre tiene al menos dos niveles: el poder nacional o central, y el poder estatal o local. En algunos países, como Venezuela, pudiera hablarse de una tercera opción o nivel, que es el poder municipal, como la unidad político-territorial más pequeña con rasgos de autonomía.

En lo que respecta al poder legislativo federal, encontramos un poder legislativo nacional, generalmente bicameral, un poder legislativo estatal o local (consejos legislativos), y en el caso venezolano, nuevamente un tercer nivel, que vendrían a ser los concejos municipales.

Algunos estados federales mantienen una gran autonomía de su legislación a nivel local (v.g. Estados Unidos de América), mientras que otros decidieron tener una legislación mayormente nacional —uniforme y aplicable a todo el país—, como es el caso de Venezuela. Sin embargo, en los estados federales siempre van a existir leyes locales y leyes nacionales, pero la amplitud de temas que puedan ser regulados por unas u otras, dependerá de lo establecido en el pacto federal o constitución.

La administración de justicia, también puede ser autónoma en cada entidad político-territorial, aunque siempre se requerirá alguna instancia nacional, que decida sobre la normativa federal común a todos los integrantes.

Según (Rodríguez s.f.) el estado federal “...presenta las siguientes características: a) A través de la unión concertada se crea un nuevo Estado, b) Los Estados integrados desaparecen, c) Su autonomía interna permanece y su amplitud varía de acuerdo a las circunstancias planteadas en la integración.”

De esta manera vemos como los países que han adoptado la forma de estado federal, han requerido alcanzar acuerdos sobre cuáles competencias o facultades siguen siendo propias de cada ente político-territorial de manera autónoma, y cuáles corresponden al poder nacional o federal (federalismo dual) mediante una asignación de competencias, aun cuando puede observarse la tendencia cada vez mayor a un federalismo cooperativo, en el que pueden existir competencias concurrentes compartidas entre el poder federal y el poder local.

II. DESARROLLO HISTÓRICO DEL FEDERALISMO

El surgimiento de la forma de estado federal, es relativamente reciente. Nace desde hace poco más de dos siglos, lo que en términos históricos, sugiere un período bastante corto de tiempo, reconociéndose a los Estados Unidos de América como

el primer estado federal creado en el mundo, y su ejemplo más puro de federalismo dual.

Según explica el tratadista (García Pelayo s.f.)

El Estado Federal hace su entrada en la Historia con la Constitución americana de 1787. No respondía a un esquema previo, sino a necesidades prácticas: se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. Las formas de organización que se conocían entonces y que respondían a un criterio racional, eran el Estado Unitario y la Confederación, y la que surge ahora será interpretada como una fórmula intermedia entre ambas(...)

La organización federal parte por necesidades reales y parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a varios Estados iberoamericanos (Méjico, Argentina, Brasil, Venezuela), a Suiza (1848), a Alemania (1871) a varios dominios británicos y, a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países.

Podemos entonces afirmar que el federalismo como forma de estado surgió en el siglo XVIII con el nacimiento de los Estados Unidos de América, extendiéndose su uso paulatinamente a nivel mundial, hasta nuestros días.

II. 1. DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN VENEZUELA

Venezuela nació como un estado federal. Desde su primera constitución dictada en 1811, nuestro país se declaró federal acogiendo esa forma de estado, lo que se ha mantenido (al menos en teoría) hasta el presente. En efecto, Venezuela desde su inicio como país independiente ha tenido 26 textos constitucionales; sin embargo, en todos ellos se ha sostenido que se trata de un estado federal, independientemente del contenido y de las modificaciones que hayan sufrido las constituciones, y los cambios jurídicos e institucionales derivados de tales cambios.

Como bien señala (González Cruz 2024):

La ilusión federal ha acompañado a los venezolanos desde los tiempos de fundación de la República, y nunca ha logrado satisfacerla. Jamás ha tenido el Estado Venezolano forma unitaria, siempre federal o centro federal como en la Constitución de 1830, pero siempre han sido declaraciones formales en los textos constitucionales sin expresión concreta en la asignación de competencias estatales ni en la capacidad de generar recursos fiscales propios, mucho menos en las posibilidades reales de liderar su propio desarrollo económico y social.

De manera similar, comenta (Badell Madrid 2021):

(...) el régimen de estado federal en Venezuela ha mutado desde un federalismo clásico establecido en la Constitución de 1811, que lo adoptó íntegra y definitivamente, no como una imitación de la forma de Estado de los Estados Unidos, sino como una forma original producto de la verdadera unión de siete provincias que decidieron confederarse dentro del territorio venezolano y formar un nuevo Estado; pasando por las sucesivas constituciones venezolanas que inmediatamente, a partir de la Constitución de 1819, redujeron significativamente el poder de las provincias y se

decantaron por un modelo más centralizado y más acorde con los ideales de concentración de poder propios de los regímenes caudillistas.

No fue sino hasta la Constitución de 1864 cuando se vislumbró nuevamente el modelo de Estado Federal que promueve la descentralización de poder.

Este mismo autor continúa señalando que

(...) la Constitución de 1961 promovió la consolidación del Estado Federal a través de la elección de alcaldes y gobernadores mediante votación popular; también se promovió la descentralización mediante la progresiva transferencia de competencias desde el poder nacional al poder estatal y al poder municipal (...)

La Constitución de 1961, es el texto constitucional que estuvo en vigencia inmediatamente antes del actual, y dispone en su artículo 2 que “la República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución.”

Actualmente se encuentra en vigencia la Constitución de 1999 dictada por la Asamblea Constituyente, con la enmienda que sufrió en 2009, la cual sirvió exclusivamente para suprimir el límite que imponía el texto de 1999 a las reelecciones de funcionarios públicos, permitiendo la reelección indefinida. Por demás, se mantiene el mismo texto dictado en 1999.

Este nuevo texto constitucional, dispone en su artículo 4 lo siguiente: “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.”

La Constitución de 1999, desde el punto de vista normativo, profundizó la descentralización funcional y territorial, estableciendo un régimen de descentralización funcional progresiva, en sus artículos 157, 158, 173 y 184.

También adoptó la forma de un federalismo cooperativo, cuando en su artículo 136 no solo establece la separación de poderes (que pasan de 3 a 5), sino que ordena la cooperación y colaboración entre ellos, en los términos siguientes:

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.

Finalmente, y como rasgo destacable de esta nueva Constitución, por primera vez desde el inicio de la era republicana, consagró un poder legislativo unicameral, algo nunca experimentado en Venezuela, en su artículo 186. Aspecto éste sobre el que profundizaremos más adelante en este trabajo.

III. EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO FEDERAL

Como hemos visto anteriormente, los estados federales constituyen una creación a la que cada agrupación de entes territoriales que se unieron para conformarlos, le imprimió sus características propias, según los acuerdos alcanzados para ello.

En este sentido, podría afirmarse que, en principio, nada impide que un estado federal tenga un poder legislativo unicameral o bicameral, a su elección, ya que “[c]ada Estado tiene un parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado como resultado de cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y en los cuales pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.” (Garat y Casales 2004)

Sobre este particular, la (Asesoría Técnica Parlamentaria 2021) chilena, suministra la siguiente información:

En la actualidad, y según afirma la Unión Interparlamentaria, todos los países del mundo tienen algún tipo de Parlamento, cuya estructura funcional se puede clasificar en dos grandes categorías: aquellos de carácter unicameral, y los de naturaleza bicameral, precisando que de los 193 estados reconocidos por las Naciones Unidas, 81 (42,2%) son bicamerales y 111 (57,8%) son unicamerales (IPU, 2021).

Al respecto, los países han optado por una u otra fórmula, atendiendo a una serie de razones de distinto corte, entre las que se cuentan la configuración del Estado, que puede ser unitaria o federal; el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos; y la tradición política o los factores de raigambre histórico-cultural.

Sin embargo, la tendencia predominante en los estados federales, ha sido la de tener poderes legislativos de dos cámaras.

En este sentido, (Aveledo 2018-2020) sostiene que: “De todos los estados federales del planeta, solamente tres tienen parlamentos unicamerales. Uno es Venezuela (...) Los otros dos son la Unión de las Comoras y los Estados Federados de Micronesia.”

Y siguiendo este orden de ideas (Castro Patiño 2006), comenta:

Doctrinariamente se establece que en los estados unitarios, existe absoluta facilidad para optar entre unicameralismo y bicameralismo. En cambio, en los Estados Federales, la organización bicameral parece pertenecer a la esencia de los mismos, pues junto a la Cámara Baja o de Diputados, que representa a la población, existe otra llamada Alta o de Senadores, que representa a los estados miembros de la Federación. De esta manera se congenian los intereses de los estados de gran población, que accederán a un mayor número de representantes en la Cámara Baja, con los de los estados de poca población, que tendrán igual representación en la Cámara Alta. No obstante lo expuesto, existen estados federales que tienen un sistema unicameral, como Venezuela. Y en cuanto a la afirmación de que, en los estados federales, la Cámara del Senado, asume la representación de los Estados miembros, se critica el hecho de que tal representación no refleja un principio absolutamente democrático, sino la necesidad política de establecer un mecanismo que mantenga cohesionado el acuerdo federal.

El sistema de poder legislativo bicameral surge en Inglaterra durante la Edad Media en el siglo XIII cuando se creó el Parlamento con dos cámaras: la Cámara de los Lores (Cámara Alta) y la Cámara de los Comunes (Cámara Baja). Estas cámaras representaban intereses y posiciones sociales y económicas diferentes: en la Cámara Alta se encontraba el clero y la nobleza, mientras que en la Baja se encontraban los representantes de los caballeros y la burguesía.

Este modelo bicameral se extendió por Europa, y luego fue adoptado por los Estados Unidos de América, extendiéndose su uso por diversos países de América, en la misma medida en que fueron surgiendo estados federales, siendo Venezuela el segundo estado federal creado en el mundo.

III.1. Unicameralismo y Bicameralismo

Hasta ahora hemos visto como los poderes legislativos de cada país adoptan fundamentalmente dos formas: un órgano legislativo de una sola cámara o unicameral, o bien un órgano legislativo dividido en dos cámaras, también llamado bicameral.

A continuación, conoceremos un poco más sobre las características de cada una de estas tipologías.

El unicameralismo, puede definirse en los términos siguientes:

(...) es aquel sistema parlamentario que tiene como parte de su estructura una sola cámara legislativa en la que reside el órgano legislativo. De esta forma, todas las funciones representativas, legislativas, de fiscalización y nombramientos, que en el sistema bicameral se reparten entre ambas cámaras, en este son efectuadas por solo una. (...)

Los sistemas unicamerales se pueden subdividir a su vez en unicamerales perfectos e imperfectos; siendo los primeros aquellos en que la cámara única desarrolla sus funciones de manera integral a través de comisiones especializadas. Un ejemplo de esta alternativa es el establecido en la Constitución Política Peruana de 1867 y actualmente en países como Ecuador y Venezuela.

Por su parte, el sistema unicameral imperfecto es aquel en que, a diferencia del anterior, la Cámara no desarrolla las funciones de una manera integral, es decir, se produce una fragmentación interna, existiendo un órgano dentro de la misma que funciona como una segunda Cámara, y es el caso de la Constitución Política peruana de 1823, con la presencia de un Senado conservador, y en la actual de 1993, con la Comisión Permanente [artículo 42 y siguientes, Reglamento del Congreso de la República] (Unicameralismo: Elementos Históricos, Dogmáticos y Comparados 2022)

Son ejemplos de países con un poder legislativo unicameral: Israel, Nueva Zelanda, Dinamarca, Costa Rica, Guatemala, Portugal, Perú, Ecuador y Venezuela.

A favor del unicameralismo se esgrimen varios argumentos:

Que permite dar mayor celeridad a la formación de las leyes, y evita la duplicidad de esfuerzos legislativos que supone el paso de un proyecto de ley por ambas cámaras.

Que desde el punto de vista político una sola cámara hace que el proceso legislativo sea más fuerte e independiente del poder central.

Que la existencia de una sola cámara hace que sus miembros tengan que asumir su responsabilidad frente a la población, al no poder culpar una cámara a la otra, de entorpecer sus labores o cometer errores.

Que un órgano unicameral es más democrático, porque representa fiel y proporcionalmente a la población del país.

En términos generales, el unicameralismo es, como ya hemos afirmado, bastante característico de los estados unitarios, aunque nada impide que un estado federal lo adopte, como es el caso de Venezuela.

Por otra parte, encontramos el sistema legislativo del bicameralismo, generalmente adoptado por los estados con forma federal. En el concepto formulado por (Alfonzo Carvallo 2012)

(...) el bicameralismo es el sistema parlamentario en el que el Poder legislativo está integrado por dos cámaras, a las cuales, según la forma y medida en que se regulen sus competencias, tendrán conjuntamente la labor de formar y dictar leyes, representar a la población y ejercer el control político y jurídico frente a los otros poderes.

En tal sentido, (Romero Díaz 2019) sostiene que:

Montesquieu, en su obra el Espíritu de las Leyes, defiende la existencia del bicameralismo y numerosos autores defienden la existencia de una Cámara Alta que represente a determinados estamentos que son ajenos a la opinión pública y son portadores de estabilidad como se consideraba que eran la nobleza, el alto clero, y otros elementos (intelectuales o altos dignatarios) que accedían a la segunda cámara por designación regia. Por otro lado, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos, está el Senado de modelo federal, donde se posicionaba la Cámara Alta como una cámara de representación de los estados federados(...)

En España, el bicameralismo surge en el S. XIX como consecuencia de la existencia de regímenes de carácter doctrinal (también llamados “orleanista” o de “monarquía constitucional pura”), y su finalidad era permitir que el Senado contrarrestase la voluntad del Congreso de los Diputados (de modo que la legitimidad tradicional contrarrestase y moderase los posibles excesos de la cámara provista de legitimidad democrática).

De los comentarios de estos autores podemos comprender entonces que el bicameralismo ha consistido históricamente en la contraposición de dos grupos socio-económicos claramente diferenciados en las épocas monárquicas: la nobleza y el clero como clase dominante conformando la Cámara Alta, considerada como la parte equilibrada, sabia, sensata y conservadora, y por otra parte la Cámara Baja, representando al pueblo en su conjunto, como clase gobernada, con sus impulsos y eventuales excesos. De allí que se entendiese en esas épocas, que la conformación de un ente legislativo compuesto de dos cámaras, según las competencias que fuesen otorgadas a cada una de ellas, supondría un sistema de equilibrios y contrapesos en beneficio de la sociedad destinataria de las normas aprobadas por esos órganos actuando como cuerpos colegisladores, y también de controles ejercidos por una

cámara sobre la otra, o por una de ellas sobre el poder ejecutivo, según la distribución competencial que se haya previsto.

De manera lógica y coherente, cuando los Estados Unidos de América adopta el modelo bicameral, debido a la ausencia de un régimen monárquico que rigiese a los estados que pasarían a conformar la unión, la Cámara Alta fue conformada por un representante de cada estado, todos con igual peso en la toma de decisiones, mientras que la Cámara Baja continuó representando al pueblo, y es por ello que la cantidad de representantes por cada estado, varía según la cantidad de población que este tenga, mientras que el número de miembros de la Cámara Alta, siempre será el mismo que la cantidad de estados que conformen la federación. Este modelo fue seguido por Venezuela.

Quienes se pronuncian a favor del bicameralismo, argumentan:

Que el bicameralismo permite realizar una labor legislativa más depurada, ya que la Cámara Alta funciona como un filtro y un “sistema de enfriamiento” frente a las posibles precipitaciones de la Cámara Baja, de tal manera que pueden corregirse errores y también frenar excesos producidos en la Cámara de Representantes.

Que con el bicameralismo se impide el exceso de reformas legislativas frecuentes o numerosas, dando así mayor estabilidad a la legislación nacional.

El bicameralismo supone un sistema de equilibrios y contrapesos debido al control mutuo que se hacen las cámaras, suponiendo un control intraorgánico.

El bicameralismo evita la concentración de poder que supone la mayoría única en una sola cámara.

En el caso venezolano, (Aveledo, El Senado. Experiencia Comparada y Utilidad para la Democracia en Venezuela 2019), pronunciándose a favor de la existencia del Senado, —Cámara Alta del Congreso venezolano hasta 1998—, nos explica que

La justificación del Senado está unida a la idea del Parlamento bicameral. Sea por la lógica federal de una Cámara del pueblo y otra de las regiones, o por la del balance entre una Cámara política que expresa el oleaje, a veces turbulento, de la opinión popular y otra de reflexión y revisión que la equilibre o por ambas, para que haya Senado, es menester que haya dos Cámaras, porque si hubiera una sola la función senatorial no podría ser cumplida, lo mismo que si la Cámara popular actuara con la serenidad que se espera del Senado, (...) como un cuerpo parlamentario ideal, perfectamente representativo, moderado, a salvo de apasionamientos, otra Cámara no sería necesaria.

En el próximo capítulo estudiaremos lo ocurrido en el caso venezolano, para poder alcanzar conclusiones sobre el beneficio o perjuicio que puede haber causado este cambio tan drástico en el Poder Legislativo nacional, al pasar de la bicameralidad tradicional desde que inició la vida republicana, a la unicameralidad, por obra del poder constituyente.

IV. ANÁLISIS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL VENEZOLANO

El Congreso bicameral de la Constitución de 1961 y la Asamblea Nacional de la Constitución de 1999, reformada en 2009

En el artículo 138 de la Constitución venezolana de 1961, se establecía la bicameralidad del Poder Legislativo, denominado Congreso de la República, en los términos siguientes:

Artículo 138.- El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado y la Cámara de Diputados se reunirán en sesión conjunta en los casos señalados por esta Constitución y las leyes, y para dictar el reglamento del Congreso cuando ambas Cámaras lo decidan por estimarlo necesario.

El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados presidirán el Congreso con el carácter de Presidente y Vicepresidente respectivamente. El reglamento establecerá las formas de suplir sus faltas temporales y accidentales.

La Comisión Delegada del Congreso y las demás Comisiones que las Cámaras formen con sus miembros ejercerán las funciones que les atribuyan esta Constitución y los reglamentos.

Por su parte, el artículo 139 *eiusdem*, establecía las principales facultades atribuidas al Congreso:

Artículo 139.- Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo que hará por Ley especial.

El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución.

La Constitución venezolana de 1999, modificó sustancialmente el Poder Legislativo nacional, suprimiendo la bicameralidad al eliminar la Cámara Alta o Senado de la República, cambiando su nombre a Asamblea Nacional, y determinando su composición, en estos términos:

Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán sus diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

Este cambio tan radical, fue justificado en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, argumentando lo siguiente:

El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral 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, entre otras cosas.

(...)

Los diputados que integran la Asamblea Nacional son elegidos, en cada entidad federal, según una base poblacional de uno coma uno por ciento de la población total del país; además, corresponderán tres diputados por cada entidad federal y habrá tres diputados en representación de los pueblos indígenas. El periodo de duración del mandato es de cinco años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos periodos consecutivos como máximo². De acuerdo con lo expuesto, el número de diputados de la Asamblea Nacional sólo aumentará o disminuirá en la misma medida en que aumente o disminuya la población, en una o varias entidades federales.

Con esta forma de integración y con la estructura unicameral del órgano legislativo nacional desaparecen los llamados diputados adicionales; además, en virtud de la eliminación del Senado, desaparece la figura del senador vitalicio.

La representación parlamentaria, de acuerdo con el artículo 186 del texto constitucional reviste un doble carácter. El diputado es, al mismo tiempo, representante de la entidad federal y representante popular, lo cual reafirma el artículo 201 al expresar que los diputados son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto.

Según esta explicación formulada en la Exposición de Motivos, se pretende entonces que una sola cámara realice todas las funciones que antes estaban repartidas entre el Senado y la Cámara de Diputados, y que estos últimos, por una parte representen de manera proporcional a la población de su estado, pero al mismo tiempo representen a la entidad político-territorial como persona jurídica de derecho público.

En relación con este cambio de bicameralidad a unicameralidad, es importante destacar que en el Anteproyecto de Constitución que se presentó originalmente a la Asamblea Constituyente, se mantenía la adopción de un órgano legislativo bicameral. La propuesta de unicameralidad fue introducida por algunos constituyentistas, lo que originó un gran debate, que finalmente se resolvió por votación uninominal en primera discusión, con un resultado de 70 constituyentes a favor de la unicameralidad y 49 a favor de la bicameralidad, con el voto salvado de Allan R. Brewer-Carías, experto administrativista y constitucionalista, quien expuso sus razones para conservar la bicameralidad, y oponerse a la unicameralidad, entre las cuales estaban: mantener la participación de los estados; evitar la eliminación del proceso de formación de leyes de las dos cámaras actuando como cuerpos colegisladores, y no suprimir la distribución de funciones de control político sobre el poder ejecutivo. Por su parte, el constituyente Antonio Di Giampaolo puso de

2 Esto fue modificado con la enmienda constitucional N° 1 de 2009, permitiéndose a partir de su promulgación, la reelección indefinida.

relieve que la adopción de un sistema unicameral era contrario al sistema político federal y descentralizado aprobado por la misma Asamblea Constituyente.

En la segunda discusión sobre el tema, se negó la propuesta realizada por Hermán Escarrá de un artículo que consagraba nuevamente la bicameralidad, dando paso a la aprobación de la unicameralidad, y al drástico cambio constitucional.

A continuación, señalaremos las principales diferencias entre ambos sistemas, para facilitar su rápida comprensión y análisis:

1. Nombre del órgano legislativo:

1961: Se denominaba Congreso Nacional.

1999: Se renombra como Asamblea Nacional.

2. Estructura legislativa:

1961: Sistema bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado.

1999: Sistema unicameral, con una única Asamblea Nacional.

3. Representación federal:

1961: Existía una cámara (el Senado) donde los estados tenían representación como entidades federadas.

1999: La Asamblea Nacional representa a la población y a los estados, pero no hay una cámara específica para los estados.

El bicameralismo de 1961 respondía a la estructura federal del país, permitiendo la representación directa de cada uno de los estados en el Senado. La unicameralidad de 1999 elimina esa representación diferenciada, cuando se establece que los diputados representan al mismo tiempo a la población, y al estado por el que fueron electos, como entidad político-territorial. Esto debilita la estructura federal, porque la representación de los estados pasa a ser genérica.

4. Debate y pluralismo:

1961: Existía mayor espacio institucionalizado para el debate parlamentario en las dos cámaras.

1999: Se presenta un riesgo de reducción del pluralismo y la discusión pública, pese a reconocer la participación ciudadana.

Esto se explica porque la falta de un segundo órgano deliberante puede concentrar el poder legislativo y disminuir el contrapeso político, ya que cualquier iniciativa o proyecto de ley, será discutido únicamente por los miembros de la Asamblea Nacional, sin posibilidad de ser revisado o nuevamente analizado y debatido por personas diferentes (los integrantes de la otra cámara).

5. Participación política y representación:

1961: La representación era explícitamente representativa.

1999: Se habla de un sistema electivo, participativo y protagónico, sin mencionar directamente que es representativo.

A pesar de esto, se mantiene la representación indirecta de la población a través del sufragio.

6. Delegación legislativa:

1961: Existía la posibilidad de leyes habilitantes.

1999: Se constitucionaliza con mayor detalle la delegación legislativa al Presidente, exigiendo una ley habilitante aprobada por las 3/5 partes de la Asamblea.

7. Régimen electoral:

1961: Sistema proporcional según la densidad poblacional más la representación de las minorías en la Cámara de Diputados, pero lineal en la Cámara del Senado, en la que se tenía un número fijo de senadores por cada entidad federal (2) más los electos por representación de minorías, y los senadores vitalicios (expresidentes de la República).

1999: Se establece un sistema de representación proporcional personalizada, que busca representar mejor la diversidad política.

8. Iniciativa legislativa popular:

1961: no está contemplada.

1999: se permite la iniciativa legislativa con un respaldo mínimo del 0,1% del Registro Electoral.

9. Sujetos con iniciativa legislativa:

1961: Senadores y Diputados, Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia en materias judiciales, Fiscal General, Contralor General, Procurador General, Corte Federal y Contencioso Administrativo en su ámbito.

1999: Se amplía el número de actores con capacidad para iniciar leyes, incluyendo a las comisiones permanentes de la Asamblea y al Defensor del Pueblo.

10. Etapas del proceso de formación de las leyes:

1961: Iniciativa, discusión en una cámara, revisión y discusión en la otra, sanción, promulgación por el Presidente.

1999: Iniciativa, dos discusiones en la Asamblea Nacional en días distintos, sanción, promulgación por el Presidente.

Como se observa, el cambio de bicameralismo a unicameralismo simplificó la dinámica formal de presentación, discusión y sanción de leyes, lo cual es un arma de

doble filo, ya que, por una parte, el proceso puede ser más simple y expedito, pero, por otra parte, pueden cometerse errores u omisiones, que no serán oportunamente subsanados, por falta de otra revisión independiente.

Adicionalmente, el control mayoritario que pueda ejercer una determinada fuerza política en la Asamblea, hará nugatorio cualquier esfuerzo por ejercer controles sobre las propuestas legislativas. También resalta en este aspecto, que se limite el número de sesiones para discutir las iniciativas a solo dos, lo que puede ser insuficiente, dependiendo de la extensión del texto que se esté sometiendo a consideración, pudiendo tal disposición conllevar aun más un apresuramiento por dar aprobación a textos legislativos que contengan errores, normas contradictorias, o incluso violatorias de la Constitución.

La supresión del Senado venezolano y la adopción de la unicameralidad, ha sido ampliamente criticada por diversos tratadistas venezolanos, tal y como refiere (Alfonzo Carvallo 2012), quien nombra entre otros detractores, a juristas tan destacados como Maria Amparo Grau, Ramón Guillermo Avelado, José Peña Solís, y Allan R. Brewer-Carías.

En opinión de Alfonzo Carvallo

Las críticas desde un punto de vista jurídico doctrinario son amplias, muy bien fundamentadas y razonadas, con argumentos sólidos que no se circunscriben a la coyuntura de un momento o a la practicidad de una situación específica, que además tampoco atienden a intereses políticos o partidistas particulares, sino mas bien a la Teoría General del Derecho Constitucional.

Además creemos que desde la perspectiva de la ciencia política y del estudio de la democracia esta decisión de eliminar el senado también es altamente criticable. Principalmente por un tema de respeto a las minorías y de garantía de las libertades fundamentales de los individuos así como de intereses de los estados.

En el mismo sentido, (González Cruz 2024), citando otra de sus obras, formula una crítica al presunto federalismo de la Constitución de 1999, cuando señala:

Como conclusión, la Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado. A lo sumo lo que establece es una posibilidad para que mediante leyes de base y orgánicas tal proceso se pueda dar en el futuro. Las declaraciones iniciales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales son engañosas porque el sistema federal descentralizado no se desarrolló institucionalmente en el texto constitucional.

De manera tal que para este autor no existe un verdadero federalismo en Venezuela, ya que este no se ve reflejado en las instituciones que contempla la nueva Carta Magna, entre ellas, el órgano legislativo nacional, puntualizando que

(...) es conforme a la naturaleza de un Estado Federal la existencia de un Senado, una cámara de representación territorial en el Congreso de la República que garantice el principio de la igualdad

de los estados mediante una representación de igual número de senadores, y, además, mejore el proceso de discusión y aprobación de las leyes.

En definitiva, son muchos los detractores de este cambio constitucional, todos tratadistas de reconocida trayectoria en Venezuela, argumentando razones válidas, objetivas y coherentes.

CONCLUSIONES

Luego de haber estudiado el origen y las características de los estados federales, así como el origen del federalismo venezolano, las características de los sistemas legislativos unicamerales y bicamerales, y el caso concreto venezolano, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

1. El Estado venezolano se ha considerado a sí mismo como federal, desde su nacimiento, y así quedó plasmado en todas las constituciones que ha tenido nuestro país, desde la primera hasta la última de 1999, con su reforma de 2009.

2. Una característica inherente al estado federal, es el bicameralismo de su órgano legislativo nacional o federal, por razones históricas que así lo justifican.

3. El bicameralismo legislativo proporciona equilibrio y control político entre los poderes del estado, y asegura una mejor labor legislativa, debido a la depuración de las propuestas de textos legales.

4. El bicameralismo supone una forma de cohesión del estado federal, que garantiza la representación igualitaria de todas las entidades político-territoriales que la conforman, en el órgano legislativo federal.

5. La introducción del unicameralismo en la Constitución venezolana siendo un estado federal, supone una desmejora del poder de cada estado de la federación en la toma de decisiones legislativas, y pérdida de control político sobre el poder ejecutivo central.

6. El unicameralismo venezolano disminuye significativamente la calidad de la labor legislativa, aumentando la posibilidad de comisión de errores por falta de análisis y revisión exhaustivos de las propuestas, violación de normas constitucionales, o inclusión en un mismo texto de normas contradictorias.

7. El unicameralismo facilita el control por parte de cualquier fracción política mayoritaria en la Asamblea Nacional venezolana, del ejercicio de la función legislativa.

8. Se considera recomendable en una futura reforma constitucional, volver al sistema bicameral venezolano, para garantizar un mejor desenvolvimiento del poder legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonzo Carvallo, Francisco. *El Sistema parlamentario Bicameral y la Eliminación del Senado en Venezuela*. Vol. 132, de *Revista de Derecho Público*, 63. 2012.
- Asesoría Técnica Parlamentaria. *Estructura Parlamentaria Unicameral/Bicameral*. Editado por Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2021.
- Aveledo, Ramón Guillermo. “Un Senado para la Democracia Venezolana.” En *Estudios Constitucionales y Parlamentarios. Anuario*, 24. abediciones, 2018-2020.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *El Senado. Experiencia Comparada y Utilidad para la Democracia en Venezuela*. Editado por Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas: abediciones, 2019.
- Badell Madrid, Rafael. *Del Estado Federal al Estado Comunal*. Editado por Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2021.
- Castro Patiño, Iván. “Reflexiones sobre la Bicameralidad y la Unicameralidad del Congreso.” *Conferencia dictada en el Seminario sobre Reformas Constitucionales*. Guayaquil, 2006.
- de Carreras Serra, Francesc. *Ensayos sobre el Federalismo*. Editado por Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 2016.
- definicion.de. s.f. <https://definicion.de/federal/> (último acceso: 2025).
- Ferrando Badía, Juan. *El Federalismo*. s.f.
- Garat, Cecilia, y Sandra Casales. “Bicameralismo y Unicameralismo.” *Derecho e Instituciones Parlamentarias*. Editado por División Estudios Legislativos del Senado. 2004.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional*. Colección Estudios Jurídicos Universitarios, s.f.
- González Cruz, Fortunato. *El Futuro del Estado Federal Venezolano: propuestas constitucionales y legislativas*. 1°. Editado por Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. UCAB. Caracas: abediciones, 2024.
- Real Academia Española. s.f. <https://dpej.rae.es/lema/estado-federal> (último acceso: 2025).
- Rodríguez, Eligio. “Revista de la Facultad de Derecho Universidad Católica Andrés Bello.” s.f. revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve (último acceso: 10 de junio de 2025).
- Romero Díaz, David. *Breve Historia del Bicameralismo-Unicameralismo en España*. Editado por La Razón Histórica. Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas. Vol. 42. 2019.
- Sánchez de Dios, Manuel. *¿Es Necesario el Senado en los sistemas Federales?* s.f.

Sarasola, Josemari. “ikusmira.org.” 2024. <https://ikusmira.org/p/federalismo> (último acceso: junio de 2025).

“Unicameralismo: Elementos Históricos, Dogmáticos y Comparados.” Diario Constitucional. 20 de abril de 2022.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO UNITARIO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR ¿UN CAMINIO AL FEDERALISMO?

Pablo Miguel Vaca Acosta¹

Problema: ¿La descentralización en el Estado Unitario de la República del Ecuador, es un camino viable al federalismo?

Objetivo General: Desarrollar un análisis crítico jurídico sobre la descentralización el Estado Unitario de la República del Ecuador y la factibilidad futura del federalismo.

RESUMEN

El Ecuador según el inciso primero del art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, el que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. En tal contexto, es conveniente analizar los límites de la descentralización dentro del estado unitario; para lo cual, es preciso referir el control jurídico que ha determinado el Estado sobre ello, para lo cual, se analizará un precedente jurisprudencial emitido por la actual Corte Constitucional del Ecuador.

De igual manera, se analiza si la descentralización en el Ecuador puede en un momento dado dirigirse a estado federal y cuáles serían las implicaciones jurídicas que ello supondría.

Palabras Clave: estado unitario, descentralización, federalismo.

ABSTRACT:

Ecuador, according to the first paragraph of Article 1 of the Constitution of the Republic of Ecuador (hereinafter CRE), is a constitutional state of rights and justice, social, democratic, sovereign, independent, unitary, intercultural, plurinational and secular, which is organized as a republic and governed

¹ Doctor en jurisprudencia y abogado de los tribunales y juzgados de la República. Profesor de pregrado y posgrado en UNIANDÉS y en la Maestría de Derecho Procesal y Litigación Oral en la Universidad Indoamérica en Ambato, Ecuador. Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua. ORCID 0000-0002-0806-8929

in a decentralized manner. In this context, it is convenient to analyze the limits of decentralization within the unitary state; for this purpose, it is necessary to refer to the legal control that the State has established over it, and a jurisprudential precedent issued by the current Constitutional Court of Ecuador will be analyzed.

Similarly, it is examined whether decentralization in Ecuador could at some point lead us to a federal state and what the legal implications of that would entail.

Keywords: Unitary State, Decentralization, federalism.

INTRODUCCIÓN

En la sentencia No. 60-21-IN/24 dictada el 04 de abril de 2024 por la Corte Constitucional del Ecuador en el caso 60-21-IN, analiza la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (en lo futuro GADMQ), por cuanto se alega que se habrían transgredido los principios constitucionales tributarios de legalidad y de reserva normativa, ya que la entidad demandada creó la tasa por autorización de funcionamiento, lo que señala la parte demandante que en esencia es un impuesto, y por tanto se actuó con extralimitación de la competencia constitucional para legislar mediante ordenanzas respecto a tasas y contribuciones especiales de mejoras, invadiendo con ello las competencias asignadas a la Asamblea Nacional.

En la demanda, se señaló que dicha tasa tiene como finalidad la recaudación y no se vincula con la prestación de ningún servicio público, actividad estatal o administrativa específica, o una ventaja o beneficio a la población con actividades económicas en la circunscripción territorial del GADMQ, sino que su hecho generador, es tan solo ser sujeto pasivo del impuesto de patente, con lo que se inobservan los principios constitucionales tributarios de generalidad, equidad, proporcionalidad, capacidad contributiva, legalidad, y no confiscatoriedad, establecidos en los artículos 300 y 323 de la CRE, al imponer una carga desproporcionada sobre una accionar estatal inexistente y privar de recursos propios a los sujetos pasivos sin recibir una prestación proporcional.

Se estima en la demanda que dicha tasa es inconstitucional por su contravención al artículo 301 de la Constitución y la letra e) del artículo 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD). El artículo 301 de la CRE señala:

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.²

Por su lado la letra e) del COOTAD, establece:

Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano;

(...)

2 Ecuador. Asamblea Nacional del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial No. 449.

e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;³

Por lo tanto, a fin de entender el problema citado, conviene analizar los conceptos jurídicos atinentes a aquel, y por tanto revisar si lo actuado por el órgano seccional o gobierno autónomo descentralizado en términos de la Constitución de la República del Ecuador transgrede los límites de la descentralización en el Ecuador y como ello debería apreciarse en posible estado federal ecuatoriano.

MATERIALES Y METODOS

Enfoque de la Investigación

La investigación usada es cualitativa, al tener como objetivo, la descripción de los objetos que se analizan y el esclarecimiento de las relaciones de causalidad de aquellos, acudiendo a la combinación de la teoría fundamentada en la doctrina, y el análisis documental de la jurisprudencia. Este enfoque presenta a la realidad como una construcción subjetiva, susceptible de varias construcciones aleatorias de la misma, pero provenientes de un sujeto y objeto de conocimiento interdependientes, sometidos a métodos y técnicas de recolección de información teórica-doctrinaria, y al análisis como método interpretativo del derecho constitucional y los conceptos esenciales de la democracia.

Tipo de Diseño de la Investigación

El diseño es de carácter no experimental con un diagnóstico transversal del problema en base a un análisis documental.

Tipo de investigación según el alcance

La investigación se cataloga como descriptiva al conceptualizar y describir al estado unitario, la descentralización y el federalismo, para detallar cómo tales conceptos fueron entendidos en la jurisprudencia constitucional que se analiza.

3 Ecuador. Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial Suplemento No. 303.

Además la investigación se puede encasillar como analítico-explicativa, ya que a más de describir los conceptos, se explica la interpretación y aplicación de aquellos destacando sus elementos esenciales y posiciones doctrinarias relevantes.

Métodos, Técnicas e Instrumentos de la Investigación

El método que corresponde a la investigación referida es el analítico-sintético, pues con ello se procesará la información recabada para sintetizarla, descomponiendo el problema a tratar, las definiciones, características y aplicación de los conceptos jurídicos y democráticos precisados.

De igual forma, con el uso del método interpretativo, se trabajará la información sintetizada, para determina su sentido y alcance dentro del contexto jurídico-ecuatoriano.

Por otro lado, al tratarse de una investigación jurídica no experimental, se plantea el diagnóstico de la problemática con base en un análisis documental, recopilando y analizando la información de forma exegética para ajustar la información generada a un diagnóstico documental idóneo de la problemática.

Como instrumento usado, tenemos a las guías de análisis documental, con las cuales se ha seleccionado las ideas relevantes de los documentos sobre la temática propuesta.

RESULTADOS

Estado Unitario

Al hablar de Estado, inmediatamente viene a la mente la concepción genérica de la organización político-jurídico de una población sobre un territorio, en la que se ejerce un gobierno que se impone por el poder surgido de las normas jurídicas que la misma población ha creado para su auto organización.

En todo caso, con frecuencia se utiliza la palabra “Estado” para referirse solo a una parte, perspectiva o dimensión de la compleja realidad (...)

Por otra parte, en algunos Estados compuestos el término Estado puede referirse a la totalidad de la organización política que ejerce el poder, o bien solo a las instituciones centrales, en cuyo caso se contraponen a los órganos autónomos también dotados de poder político, que suelen denominarse, para mayor confusión terminológica, “Estados miembros”. Así, en España el Tribunal Constitucional ha destacado el sentido anfibológico de este término en la Constitución (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5); en efecto, se utiliza a veces el término Estado para referirse a la

entidad global jurídico-política, incluyendo las instituciones centrales, autonómicas y locales (así, en los arts. 1.1, 56.1, 94, 137 de la Constitución), mientras que otras veces la palabra “Estado” se refiere solo a las instituciones centrales, y se contrapone a las comunidades autónomas (p. ej., en los arts. 149 y 150). En cambio, en la mayoría de los Estados federales, la palabra Estado hace referencia a cada una de las entidades dotadas de autonomía, que forman parte de la federación —la cual, por su parte, es el único “Estado” en el plano internacional—. En fin, la palabra Estado designa a veces a cualquier forma de organización política conocida, mientras que en otras ocasiones se refiere a la forma histórica que surge con la Edad Moderna.⁴

Por otro lado, el estado no debe confundirse con uno de sus elementos, el gobierno, pues éste se refiere en general a la organización y distribución de las estructuras y competencias de los órganos que lo componen y aquel a la forma en cómo se ejerce el poder, a la estructura y relación entre pueblo, territorio y soberanía, siendo una primera clasificación de las formas de estado, a aquella que los ubica como estados simples o unitario y estados compuestos.

Los primeros son aquellos para decirlo en forma sencilla, comprensible, que están integrados por un solo estado, o que no admiten dentro de su territorio ningún tipo de división que pueda catalogarse como estado.

Un Estado se llama unitario, cuando sus Instituciones de gobierno constituyen un solo centro de impulsión política. En el estado unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. La forma unitaria responde a una existencia natural. El Estado, como sociedad necesaria estructurada sobre un orden y un fin colectivo, tiende a la unidad. El problema surge cuando se trata de establecer el grado o intensidad de esta unidad.⁵

La CRE determina en su artículo 1:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

4 Francisco Javier Díaz Revorio, *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*, Primera edición. (México, 2018), 144.

5 Jorge Domínguez Nasar. *El Estado y sus instituciones*, 2ª edición. (Universidad de Carabobo, Ediciones de la Dirección de Cultura, 1979), 384.

De la norma fundamental referida, se tiene que el Ecuador es un estado unitario, pero además determina que es un estado constitucional de derechos y justicia; por lo que, a fin de mejor comprender lo que corresponde apreciar por unitario en el contexto de dicho estado constitucional, conviene parafrasear a Ramiro Ávila Santamaria, quien en “La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado”, a partir de lo que la Constitución de 1998 decía sobre el estado ecuatoriano, que se catalogaba como “un Estado social de derecho”, precisa lo que debe entenderse por un “Estado constitucional de derechos y justicia”, que señala que con ello se ha dejado atrás los modelos de estado absoluto, y de estado de derecho o estado legal de derecho.

En el estado absoluto, la autoridad y el poder se encuentran concentrados en una persona o clase política, sin más límites que los que quien usa el poder se autoimponga frente a sus súbditos, que no tienen derechos sino, bajo control del poder, privilegios, sin procedimientos para la aplicación de ley, libres de discrecionalidad y arbitrariedad.

En el estado de derecho, tales elementos son regulados por la ley, lo que lo vuelve menos autoritario y más democrático, al dividir, en teoría, el poder en tres ámbitos: legislativo, ejecutivo y judicial, aunque bajo el control fáctico de una clase política, constituyendo lo que se conoce como la “democracia absoluta”, al hacer provenir el poder de los ciudadanos, vistos en forma cuantitativa, pero sin dejar de estar sometidos a aquel que fija sus derechos y garantías. “Los límites del Estado los impone el parlamento: el ejecutivo sólo puede hacer lo que establece la ley y el judicial es <boca de la ley>”; la Constitución es flexible, al poder ser reformada por el procedimiento ordinario de creación de leyes.

En cambio, en el Estado constitucional, es la constitución la que:

determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. La constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas. En suma, en el constitucionalismo se conjugan estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio. Los derechos de las personas son, a la vez, límites del poder y vínculos. Límites porque ningún poder los puede violentar, aún si proviene de mayorías parlamentarias, y lo que se pretende es minimizar la posibilidad de violación de derechos; y vínculos porque

los poderes de los estados están obligados a efectivizarlos, y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos.⁶

En la sentencia No. 019-12-SIN-CC dictada por la Corte Constitucional del Ecuador en el caso No. 0067-09-IN, el 26 de abril del 2012, publicada en el Registro Oficial suplemento No. 756 de 30 de julio de 2012; implícitamente se reconoce este cambio de paradigma en el Ecuador, en el que se distingue la representación parlamentaria y la representación constituyente con base en la soberanía popular como límite de aquella, en el marco de una Constitución entendida como norma jurídica de directa e inmediata aplicación; así como, evidencia que dicho cambio en relación con el concepto de estado de justicia, conlleva un sistema constitucional abierto en el acceso a la justicia constitucional.

Sobre el estado de justicia, esto no significa que las personas pueden juzgar un sistema jurídico y político, o que están vedados de imponer sus valoraciones, ni que los operadores de justicia deben abstenerse de hacer valoraciones de justicia y describir y aplicar el derecho; sino que, están llamados a determinar si las reglas son coherentes con los principios que las inspiran; y, que el quehacer estatal, está condicionado por la Constitución y los derechos que reconoce, a fin de conseguir una organización social y política justa.

En otras palabras, una norma y un sistema jurídico debe contener tres elementos para su cabal comprensión: descriptivo, que es el único que ha sido considerado por la ciencia jurídica tradicional (la regla o enunciado lingüístico), prescriptivo (los principios y, entre ellos, los derechos humanos), y valorativo o axiológico (la justicia). Sin uno de estos tres elementos, el análisis constitucional del derecho sería incompleto e inconveniente. Se funden tres planos del análisis, el legal, el constitucional y el filosófico moral, todos en conjunto para que la norma jurídica tenga impacto en la realidad (eficacia del derecho). (obra citada. Pág. 27).

En cuanto al estado de derechos, ello significa dejar atrás el estado de derecho, en el que el poder está sometido a la ley o a la Constitución, en lo que se conoce como la “estricta legalidad”, en donde el parlamento somete, a través de dichos cuerpos jurídicos, al Estado; mientras que en el Estado de derechos, son estos, entendidos como “creaciones y reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado”, ll que someten y limitan a todos los poderes incluido el constituyente.

Nuestra Corte Constitucional reconoce explícitamente la existencia de un cambio de modelo jurídico en relación a la Constitución de 1998, partiendo ello, desde la misma legitimación activa para demandar la inconstitucionalidad de una norma y con ello la supremacía de la Constitución, al permitir que todos los ciudadanos

6 Ramiro, Ávila Santamaria. La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 22.

sean guardianes de la Constitución y puedan de forma motivada presentar acciones de inconstitucionalidad de actos normativos a fin de generar coherencia en el ordenamiento jurídico y sostener materialmente la Supremacía Constitucional; y, define a nuestra Constitución como “una ley fundamental” y una “ley suprema”.

En relación con el principio de supremacía de la Constitución, ello es inherente a la misma definición como ley fundamental, que significa en resumen, que si bien pueden provenir tanto la Constitución como las leyes que desarrolla su contenido, del mismo cuerpo legislativo, si existiere entre éstas una discrepancia, tiene preeminencia la primera, pues tiene fuerza obligatoria y validez superior sobre aquellas, ya que la Constitución es la que determina la validez de las normas jurídicas y de su pertenencia al orden jurídico.

Por lo tanto, el Ecuador como estado unitario, a la vez que reconoce la supremacía de la constitución, no permite la existencia de estados federados o comunidades autónomas en su territorio, sino que conlleva la existencia de una sola república independiente, que debe gobernarse de manera descentralizada, en el marco de un orden jurídico único, surgido de su soberanía y en ejercicio de su democracia, por lo que, no se desconoce ni resulta incompatible aquel, con la aplicación de la descentralización entendida en la forma que más adelante se detalla.

Descentralización

Históricamente el centralismo se aprecia de forma acentuada en América Latina hasta fines de los años 50 del siglo pasado y merced a las crisis de planificación y la necesidad de un desarrollo institucional competitivo y eficiente, es que se pensó en nuevas formas de ejercer el poder del Estado, entre ellas la descentralización, como una nueva forma de producir mediante la adecuación del aparato estatal a las exigencia de una estructura social cada vez más compleja y exigente, en medio de ingentes necesidades, difícilmente alcanzables en forma oportuna y eficaz en un sistema centralista.

Es así, que con la descentralización se pensó que sin renunciar a la unidad constitucional de la república, se pueden obtener varios beneficios. Así, alcanzar eficiencia fiscal, mediante una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las realidades territoriales particulares del cada paraje que conforma el estado unitario, la descongestión de la administración pública, y la participación ciudadana en la asignación y control de gasto; reconceptualizar mejores objetivos sociales, a través de la implementación de nuevos sistemas de redistribución territorial de los recursos, y la diversificación de mecanismos de operación de las políticas públicas a fin de enfrentar la pobreza; y, mejorar las condiciones de gobernabilidad democrática,

permitiendo la participación ciudadana en la gestión pública y la construcción de mejores y más cercanos instrumentos de fiscalización del quehacer público.

Como es bien sabido, la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville. Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos (Tocqueville, 1835).

Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”.

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato.⁷

En la CRE la descentralización no solo que debe apreciarse en relación directa con la forma de estado unitario que se ha adoptado en el art. 1, sino que además es el proceso por el cual el Estado debe promover el desarrollo, puesto que, en el art. 3, se establece que es deber primordial del Estado: “6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

Un Estado Unitario descentralizado, afirma García Pelayo, es aquel en el que ciertas entidades territoriales —prescindimos aquí de la descentralización por servicios— tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios. expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central.

El poder está descentralizado, expresa Dabin cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado —comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública. que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.⁸

7 Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. s/ed. (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, 2001), 27.

8 Jorge Domínguez Nasar, *El Estado y sus instituciones*, 2ª edición. (Universidad de Carabobo, Ediciones de la Dirección

La descentralización en el Ecuador se puede sintetizar en 4 etapas: La primera, de planteamiento del concepto e institución jurídica, se genera a raíz de la Constitución de 1979 en cuyo artículo 118 se determinó que el “Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales”; es decir, se efectúa el planteamiento en el ideario nacional del concepto de descentralización, lo que luego fue desarrollado en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación, de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, de 1993; que no tuvo aplicación en la práctica, pues se priorizó lo concerniente a la privatización, rescatándose en este período, el hecho de plantar el tema para la discusión pública y académica.

En una segunda etapa, de profundización del marco normativo, se aprecian creaciones normativas que impulsan la descentralización, como la Ley de asignación del 15 % del Presupuesto General del Estado para los gobiernos seccionales autónomos de marzo de 2007; y, antes que ella, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social de noviembre de 1997, en donde se genera un modelo voluntario/obligatorio de descentralización; es decir, es opcional de cada gobierno sección entrar en el proceso de descentralización pero una vez que se ha solicitado la transferencia definitiva de competencias a la Función Ejecutiva por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello, el proceso es obligatorio, a excepción de aquellas que establece la Constitución; por lo que, cada entidad seccional debía contar con capacidad operativa para asumir tales competencias, que debían con los recursos que corresponden a aquellas, es decir, no cabe transferencia de competencias sin recursos.

En la etapa tres, o de ejecución del proceso, se empieza a aplicar el marco normativo generado, a fin de frenar las intenciones de autonomía territorial que se escuchaba en varias partes del país, a raíz de las consultas populares de 2001; por lo que, se generó el Reglamento a la Ley de Descentralización, a fin de generar el camino necesario para incorporar los contenidos constitucionales de 1998 y articular el primer plan nacional de descentralización que ejecuta los primeros procesos de transferencia de competencias, así como, se reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 2004 a fin de incorporar el procedimiento para la ejecución del proceso de descentralización.

La etapa cuatro, o de constitucionalización del proceso de descentralización, surge con la nueva Constitución de 2008, en cuyo título V “Organización Territorial del Estado”, crea los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD's –

arts. 238 y 239 CRE), las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales; reconociendo para aquellos, autonomía política, administrativa y financiera, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y, un sistema de competencias exclusivas por niveles de gobierno (nacional-parroquial rural), así como uno de competencias concurrentes, adicionales y residuales, integradas en el Sistema Nacional de Competencias, lo que se desarrolla bajo el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD de octubre de 2010, en cuyo art. 1, genera un modelo de descentralización ya no voluntario/obligatorio como el anterior de 1998, sino uno progresivo.

En el Ecuador, por la descentralización establecida en nuestra norma fundamental, la autoridad pública central del Estado, no se ve fraccionada, desmembrada o disminuida, pues subsiste en forma plena e íntegra, aunque se reconocen con igual rango constitucional las estructuras y funcionamiento de las autoridades descentralizadas. Los artículos 238 y 239 de la CRE, dan origen a los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD's) a quien les dota de autonomía política, administrativa y financiera, precisando que aquellos deben regirse por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; y, expresamente se indica que “En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”.

Asimismo se reconocen como tipos de gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, los que indica, que deben regirse por la ley correspondiente, en la que se precisa que su objeto será el establecimiento de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, así como la definición de las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Por otro lado, el “principio de legalidad” en general se refiere a la obligación que tiene el Estado y todo aquel que ejerce una potestad pública, a someter sus actuaciones al imperio de la ley, entendida esta no solo en un sentido forma, como la producción de la Función Legislativa del Estado, sino en un sentido material, como el resultado del ejercicio de todo organismo con facultades legislativas, bajo pena de que, si no lo hiciere, ello carecerá de validez.

El principio de legalidad tiene por tanto, en primer lugar una función garantista, que es la que se establece en el artículo 76.3 de la CRE, que precisa que es garantía básica del derecho al debido proceso, el que nadie pueda ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley

como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.

Así entendido, el principio de legalidad es un corolario de la doctrina política que ve no en la ley, sino más bien en la Constitución (y por tanto no en el Poder Legislativo, sino más bien en el poder constituyente) la expresión de la “soberanía”. De modo que el Poder Legislativo, lejos de ser ilimitado, encuentra también —como cualquier otro poder— sus límites, y precisamente sus límites constitucionales. Siempre que —con viene repetirlo— la Constitución sea rígida; ya que una Constitución flexible puede ser libremente derogada, modificada, suspendida o abrogada por el legislador, y por tanto no puede valer como límite a la legislación.⁹

Por lo dicho, al hablar del principio de legalidad, se hace directa relación al cumplimiento de determinados requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, para que sobrevenga el efecto o consecuencia jurídica determinada por el mismo ordenamiento, con lo que, se limita la actuación de los poderes públicos, que deben ceñir sus actuaciones a la órbita de atribuciones determinadas en aquel.

En tratándose de nuestro sistema en relación con la descentralización, el art. 132 numerales 3 y 4 de la CRE, determinan que se requiere de ley, y por tanto, de la irrestricta observancia del principio de legalidad, para “3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.”; así como para “4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados”.

Según el art. 133 *ibidem*, las leyes son de dos clases, orgánicas y ordinarias; siendo las primeras las que, entre otras cosas, regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; por lo que, se requiere de ley orgánica, es decir, no solo de una ley, para regular lo concerniente a la estructura de los gobiernos autónomos descentralizados y por ende para establecer el ejercicio del poder descentralizado, lo que se explica en razón de que lo que involucra dicho concepto en un estado unitario, no es una mera delegación de la autoridad sino el ejercicio mismo de las competencias públicas por el órgano descentralizado.

El Estado ecuatoriano está organizado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (art. 242 CRE) y se reconocen los regímenes especiales de la provincia de Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales y los distritos metropolitanos, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, respectivamente. Los distritos

9 Ricardo Guastini, *Estudios de Teoría Constitucional*. 1ª edición. (Universidad de Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001), 119.

metropolitanos autónomos tienen un concejo elegido por votación popular, siendo el alcalde metropolitano su máxima autoridad administrativa (art. 254 CRE).

Se precisa también que los distritos metropolitanos, conllevan la existencia de un cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones (conjunto de varios núcleos urbanos independientes y contiguos por sus márgenes que al crecer forman una unidad funcional), con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, que pueden constituirse por igual procedimiento parlamentario que el establecido para las regiones. (art. 247 CRE).

Además se establece la formación de mancomunidades, que pueden integrar dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas (art. 243 CRE), con el fin de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.

De igual forma, se permite la creación de regiones autónomas (art. 244 CRE), siempre que se trate de dos o más provincias contiguas, que alcancen una superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al cinco por ciento de la población nacional, los que pueden crearse solo por iniciativa de los gobiernos provinciales y mediante ley de regionalización con un trámite específico (art. 245 CRE); y que una vez constituida, debe elegir por votación a su consejo regional y a su gobernador y vicegobernador (art. 251 CRE)

Los consejos provinciales, comprende una provincia tendrá y se integra por un prefecto y un vicesprefecto elegidos por votación popular; los alcaldes; concejales en representación de los cantones; y representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales (art. 252 CRE).

Los concejos cantonales, comprenden un cantón y se integra el alcalde y los concejales elegidos por votación popular en forma proporcional a la población cantonal urbana y rural (art. 253 CRE).

Las juntas parroquiales, corresponde a cada parroquia rural y se conforma por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado es su presidente (art. 255 CRE)

Cada GAD antes referido tiene a su cargo el ejercicio de competencias exclusivas (art. 260 CRE), que no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, quedando reservado para el Estado central las competencias exclusivas, según el art. 261 eiusdem:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.

5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Por otro lado, conviene agregar también que los GAD's, están llamados a generar sus propios recursos financieros y a participar de las rentas del Estado (art. 270 CRE), con observancia de los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad, siendo el porcentaje mínimo de aquella participación del quince por ciento de ingresos permanentes y del cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público (art. 271 CRE), lo que se efectuará mediante asignaciones anuales predecibles, directas, oportunas y automáticas, por transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los GAD's, para lo cual, se deben observar los criterios regulados en la ley, que tienen relación, según el art. 272 CRE, con:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.
4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial.

En relación con lo dicho y acorde al 264 numeral 5 de la CRE, solamente a los gobiernos municipales o concejos cantonales, les corresponde “Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.”; para lo cual, conforme al art. 301 ibidem, debe expedirse el respectivo acto normativo de órgano competente que no puede estar en contra las regulaciones legales previamente

establecidas para ello, debiendo recordarse, tal y como se dijo, que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, siendo éste el límite impuesto por el legislador a los GAD's y que debe ser irrestrictamente respetado a fin de observar en debida forma el principio de legalidad.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 60-21-IN/24, relacionada al objeto de estudio, señala que las referidas disposiciones constitucionales (arts. 132 y 301) despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos; el primero referente a la reserva de ley en tratándose de impuestos, que solo pueden ser establecidos por el legislador nacional; y, el segundo, respecto a los demás tributos (tasas y contribuciones) pueden normarse por medio de acto del órgano competente; precisando que si bien los gobiernos municipales y de distritos metropolitanos tienen facultad tributaria, esta es limitada, “pues solo pueden crear, exonerar, extinguir o alterar los elementos esenciales de un tributo en la medida que se trate de tasas o contribuciones, pues carecen de dicha potestad con relación a impuestos”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 3 del Código Tributario ecuatoriano, determina que sólo por acto legislativo de órgano competente se pueden establecer, modificar o extinguir tributos, y que las tasas y contribuciones especiales se deben crear y regular de acuerdo con la ley, lo que se complementa con el art. 4 ibidem, que precisa que por reserva de ley, solamente las leyes tributarias deben determinar el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley.

En nuestro país, hay que anotar que la descentralización referida en la constitución es un verdadero poder indirecto del Estado, al existir el reconocimiento y el respeto, por parte del Estado y gobiernos autónomos descentralizados, de las atribuciones naturales que corresponden a éste y a los GAD's, en razón de sus propios fines y con la autoridad que a cada uno le corresponde, además es territorial y política, pues se otorga autonomía de acción, de gobierno y de legislación a cada GAD; que comprende no solo la posibilidad de prestar servicios públicos en forma independiente (administrativa) sino la existencia de órganos de legislación y gobierno propio, (política), tal y como así lo establece el art. 240 de la CRE, pero con las limitaciones constitucionales ya expresadas y sin que conlleve el ejercicio de funciones constituyente y jurisdiccional.

Como ya se indicó en el apartado anterior, acorde con el principio de legalidad, los impuestos deben ser regulados por ley expedida por la Asamblea Nacional, mientras que las tasas y contribuciones, puede ser reguladas por medio de acto normativo del GAD competente, pero sin que dicha creación normativa pueda incursionar

en la competencias exclusivas del legislativo nacional o afectar a los principios constitucionales tributarios aplicable a aquellos, determinados en el art. 300 de la CRE, a saber: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; siendo estas dos circunstancias el alcance de la descentralización tributaria.

Hay que resaltar, que si bien existe esta expresa limitación a la potestad tributaria de los GAD's, ello no obsta que su ejercicio conlleva una forma de participación democrática, en razón de que las organizaciones territoriales autónomas del Estado están llamadas a observar las necesidades de las comunidades que integran y coordinar la gestión pública a fin de lograr eficiencia en el manejo de la cosa pública, tomando decisiones responsables no solo sobre los ingresos públicos de su circunscripción, su capacidad auto impositiva en relación a las tasas y contribuciones, sino para decidir sobre su destino.

En efecto, en la CRE, se ha precisado que las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados deben ser transferidas con los correspondientes recursos, por lo que, no hay transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias (art. 273 CRE); y, que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, en el que se deben incluir todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (art. 292 CRE), reconociendo con ello el manejo diferenciado de dicho ingresos; debiendo los presupuestos de los GAD's ajustarse a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, y someterse a las reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado (art. 293 CRE).

Es decir, existe autonomía para la determinación de ingresos, vía tasas y contribuciones, y se reconoce la misma autonomía para aplicarlos a sus necesidades locales en sus respectivos presupuestos, pero cumpliendo con las reglas generales que el Presupuesto General del Estado, debe observar; en este contexto, otro alcance de la descentralización tributaria, viene dado por las finales mismas de los tributos, recordemos que el art. 6 del CT, al precisar los fines de los tributos, señaló que éstos son los siguientes a los que sumariamos una quinta finalidad, así:

1. Ser medios para recaudar ingresos públicos.
2. Ser instrumentos de política económica general, para estimular la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional.
3. Atender las exigencias de estabilidad y progreso sociales.

4. Procurarán una mejor distribución de la renta nacional.
5. Estabilización de los ciclos económicos.

Ahora bien, en razón de los tributos que les corresponde normar y administrar a los GAD's, es evidente que ello no puede visualizarse en relación con las finalidades 4 y 5 citadas, pues data la naturaleza jurídica de las tasas y contribuciones, difícilmente con ellas se podría incidir en la estabilización de ciclos económicos, o servir de mecanismo para la redistribución de la riqueza, lo que tiene razón de ser, pues si mediante una tasa se permitiera la estabilización económica, primero, ya no estaríamos frente a una tasa como tal, sino frente a un impuesto, y segundo se podría afectar la política económica nacional en sí misma, ya que dependería de cada GAD, la fijación del déficit público y políticas de endeudamiento, que como se indicó tiene su límite en las mismas reglas establecidas para el Presupuesto General del Estado.

La autonomía financiera de los GAD's, según el art. 5 del COOTAD, conlleva que aquellos tienen derecho a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como, reconoce sus capacidades para generar y administrar sus propios recursos; y, el art. 6 *ibidem*, precisa como una garantía para que ello se cumpla, la prohibición expresa, en relación con nuestro tema de estudio, bajo sanción de nulidad y destitución en caso de inobservancia, de que cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD's ejecute alguno de los siguientes actos:

1. Privar a los GAD's de alguno o parte de, sus ingresos reconocidos por ley, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía.
2. Hacer participar los ingresos reconocidos por ley a los GAD's a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía.
3. Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los GAD's, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;
4. Impedir de cualquier manera que un GAD recaude directamente sus propios recursos, conforme la ley; salvo disposición expresa en contrario.
5. Obligar a los GAD's a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley les imponga dicha obligación.

De igual manera, la redistribución de la riqueza es una cuestión que debe atenderse de manera general en todo el país; no así, las funciones de asignación, ligadas a la provisión de bienes y servicios financiadas con los impuestos, las tasas, las contribuciones propias de cada GAD; o, aquellas que permiten la atracción

de inversiones a los GAD's, en razón de la eficiencia recaudatoria o de gasto en inversión visible en su propia circunscripción territorial.

Además de la autonomía financiera citada, la descentralización en el Ecuador, comprende la autonomía política y administrativa, partiendo de la premisa general de la autonomía en general confiere a los GAD's el derecho y capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

La autonomía política, por su lado, es la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a su historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial, y se compone del ejercicio pleno de las facultades normativas y ejecutivas, la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana; y, la autonomía administrativa, en cambio, es el ejercicio pleno de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada.

En cuanto al control jurídico de la descentralización tributaria, como contrapartida a la garantía de autonomía financiera antes citada, existen los órganos jurisdiccionales nacionales que tiene facultad de revisión del ejercicio de las facultades de los GAD's, así, si una tasa o contribución es contraria a la ley, ello puede ser objeto de una acción de impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, que tiene competencia, entre otras cosas, para revisar que los reglamentos, ordenanzas, resoluciones o circulares de carácter general, dictadas en materia tributaria, tanto cuando tales actos normativos lesionan derechos subjetivos de los reclamantes, cuanto aquellos resulten nulos en forma total o parcial, tal y como surge de los arts. 220 numeral 1 y 2 del CT en concordancia con el art. 219 numeral 10 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Desde el punto de vista del derecho constitucional, si tales actos propios del ejercicio de la potestad tributaria de los GAD's, están en contra de los preceptos constitucionales, ello en cambio puede ser revisado por la Corte Constitucional, mediante la acción de inconstitucionalidad, conforme a los arts. 436 numeral 2 de la CRE y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo conveniente aclarar que la declaratoria de inconstitucionalidad, debe ser usada como último recurso, únicamente cuando exista una contradicción normativa, y de la interpretación constitucional no sea posible una interpretación conforme que conlleve la adecuación de la norma respectiva al ordenamiento constitucional.

Una interpretación se entiende conforme, cuando existe al menos una interpretación de la disposición jurídica compatible con las normas constitucionales; así como, cuando, identificada la parte de dicha disposición jurídica que la torna inconstitucional, esta es invalidada dejando vigente la disposición así reformada.

En cuanto a los beneficios de la descentralización tributaria, debe precisarse que para medir aquellos, es indispensable la existencia de un sistema de recaudación de tributos eficiente, a fin de atraer inversiones a la respectiva circunscripción territorial, lo que debe ir de la mano con una transparente gestión del gasto público; pues si se reeditan en los GAD's, los problemas que ya conocemos del estado centralista, la descentralización no representaría beneficio alguno.

En tal sentido el beneficio no solo es para los mismos órganos descentralizados pueden efectuar sus propias recaudaciones y gastos, debidamente presupuestados, que como se indicó, son completadas por las asignaciones del Presupuesto General del Estado, en aquellos casos en que corresponda, dada la disparidad en la generación de ingresos propios; sino que también, existe un beneficio para el contribuyente, en la medida en que está dispuesto a pagar por un servicio u obra pública, que aprecia eficiente y de calidad y que influye en el manejo, sea de su actividad económica o de los estándares de sus calidad de vida.

La descentralización fiscal y tributaria, como proceso de traspaso de competencias y recursos, lo que incluye ingresos y gastos públicos, conllevan el manejo de las relaciones intergubernamentales no solo de forma reglada, sino coordinada con las facultades exclusivas de los órganos centrales, con miras a procurar la eficiencia, equidad y eficacia del sector público en la asignación y distribución de competencias y recursos del Estado, sin dejar de lado ni la igualdad, solidaridad y representatividad, ni la responsabilidad en su ejecución.

Finalmente, y ya con base en las cuestiones teóricas referidas, centrando aquellas en lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 60-21-IN/24, objeto de este estudio, dicho órgano de justicia constitucional, señala que conforme como una excepción reglada al principio de reserva de ley los GAD's, bajo el principio de legalidad, tienen potestad tributaria para crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Analiza la Corte las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal y constituyen una prestación y no una contraprestación; pues debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa; y, no se deriva de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública, respectivamente.

Agrega que la tasa se fundamenta en los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia, por lo que, no está destinada a generar una utilidad

o beneficio económico para el ente público, y su hecho generado consiste en la prestación de un determinado servicio público colectivo; la ejecución de una actividad administrativa individualizada; la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público; y, la cuantía de la obligación tributaria no se encuentra encaminada a imponer una carga proporcional al contribuyente, ni se considera su capacidad contributiva, sino que la carga que se impone al sujeto pasivo es igual o menor a la cuantía de la actividad pública que la genera.

En relación con el principio de equivalencia, precisa entonces que debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para la realización de la actividad pública y la tarifa o valor que se cobra; con lo cual concluye que la tasa por autorización de funcionamiento ni identifica cuál es la actividad administrativa a la que se refiere dicha autorización por lo que no se aprecia que tenga destino la recuperación del costo en el que la entidad estatal incurre para la realización de una actividad pública, sin que se haya presentado una justificación sobre los gastos y costos en los que incurre el ente público para la realización la labor estatal vinculada a la tasa.

Identifica la Corte que al momento en que la tasa establece la tarifa del 10% del monto cancelado por concepto del impuesto de patente municipal, es decir, vinculada a otro tributo, no evidencia una relación directa con una actividad pública, inobservando los principios citados y la transgresión del numeral 5 del artículo 264 y el artículo 301 de la Constitución, relativos al principio de legalidad en materia tributaria; pues ha establecido una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales, y los referidos principios.

Finalmente, la Corte no desconoce la potestad tributaria de los GAD's, pero enfatiza que los contribuyentes tienen el derecho de que los tributos que pagan tengan un origen legítimo concordante con la norma constitucional, según el numeral 5 del artículo 83 de la Constitución.

En cuenta a los efectos de la sentencia, la Corte acude a su facultad modulatoria, y considerando que los ingresos por dicha tasa no se destinaron al presupuesto general del GAD sino a infraestructura hospitalaria, infraestructura y atención de emergencias, gestión y mitigación de riesgos, y el Fondo Quito Solidario, a fin de no afectar la capacidad de gestión y planificación presupuestaria anual de dicho GAD, hace una declaratoria de inconstitucionalidad con efecto diferido hasta la finalización del ejercicio fiscal en que se dictó la sentencia, conminando al GADMQ a tramitar una ordenanza que cumpla con los principios constitucionales y los parámetros de dicha sentencia, órgano al que también llama la atención por ser reincidente en la expedición de tributos inconstitucionales.

Federalismo

El federalismo por su parte, es una forma de organización política en la que dos niveles de gobierno comparten el elemento esencial del estado llamado soberanía sobre el mismo territorio, pero cada uno con competencias propias y reconocidas constitucionalmente; es decir, uno con competencias nacionales y otro con competencias más limitadas, que deben armonizar con las primeras. George Anderson señala que: “Una federación es un sistema de gobierno en el cual al menos dos órdenes de gobierno ejercen autoridad directamente sobre los ciudadanos, y cada uno tiene poderes asignados constitucionalmente” (Anderson, 2008, p. 13).

Este principio implica que ni el gobierno central ni los gobiernos subnacionales (como los estados o provincias) están subordinados uno al otro en sus respectivas esferas de competencia, lo que distingue al federalismo del sistema unitario. En palabras de Anderson: “La característica clave del federalismo es el reparto constitucional del poder que no puede ser alterado unilateralmente por ninguno de los gobiernos” (Anderson, 2008, p. 15).

En este contexto, el federalismo busca equilibrar la unidad nacional con la autonomía regional, favoreciendo la convivencia de diversas identidades políticas, lingüísticas o culturales dentro de un mismo Estado. Anderson también resalta su carácter práctico como instrumento para manejar la diversidad: “El federalismo puede ser una forma útil de manejar diferencias étnicas, lingüísticas o regionales dentro de un país, dándoles a las comunidades un grado de control sobre sus propios asuntos” (Anderson, 2008, p. 22).

Sin embargo, el autor advierte que el federalismo no es una panacea: su éxito depende del respeto mutuo entre los niveles de gobierno, la cooperación institucional y el cumplimiento del marco constitucional establecido.

El debate sobre la factibilidad de instaurar un sistema federal en el Ecuador ha cobrado fuerza en años recientes, especialmente ante las crecientes demandas sociales de una verdadera autonomía regional y la insatisfacción con el centralismo histórico del Estado, especialmente cuando los recursos del Estado central tardan en llegar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Si bien Ecuador ha sido tradicionalmente un Estado unitario, el análisis comparado puede ofrecer herramientas útiles para imaginar alternativas institucionales viables. En este sentido, el estudio del federalismo alemán y sus reformas, tal como lo presenta Antonio Arroyo Gil (2008), ofrece elementos clave para evaluar si un modelo federal adaptado podría implementarse en Ecuador.

El modelo federal alemán se caracteriza por una profunda articulación entre los niveles federal y estatal (Länder), donde las competencias están claramente

repartidas y la cooperación intergubernamental es un principio estructurante. Como señala Arroyo Gil: “Alemania representa un federalismo cooperativo, donde los Länder participan activamente en la legislación federal y el Bundesrat actúa como cámara de representación territorial” (Arroyo Gil, 2008, p. 2).

Este sistema ha evolucionado mediante reformas constitucionales significativas, particularmente la de 2006, que buscó clarificar competencias y fortalecer la autonomía de los Länder. No obstante, también refleja un contexto institucional y cultural específico, con una larga tradición federalista y una estructura económica descentralizada.

En contraste, Ecuador presenta una historia centralista, en la que la toma de decisiones y la distribución de recursos se han concentrado históricamente en el gobierno central, particularmente en Quito. A pesar de reformas constitucionales que han impulsado la descentralización (como la Constitución de 2008), el país no ha logrado una distribución territorial equitativa del poder. Las tensiones regionales, especialmente entre la Sierra y la Costa, y la marginalización histórica de zonas como la Amazonía, podrían parecer argumentos a favor del federalismo. Sin embargo, implementar un modelo federal como el alemán implicaría desafíos estructurales importantes. Como advierte Arroyo Gil: “El éxito del federalismo no depende únicamente de la existencia de una división de competencias, sino de una cultura política que promueva la cooperación entre niveles de gobierno” (Arroyo Gil, 2008, p. 5).

Ecuador aún carece de una institucionalidad sólida y de mecanismos eficaces de coordinación entre el nivel central y los gobiernos autónomos descentralizados, lo que debilita la posibilidad de replicar un sistema como el alemán. Más que una adopción literal del federalismo alemán, Ecuador podría beneficiarse de ciertas lecciones del mismo, especialmente en lo que respecta al reparto claro de competencias, la autonomía fiscal regional y la institucionalización de la cooperación intergubernamental. La experiencia alemana sugiere que: “Un reparto efectivo del poder requiere no solo normas constitucionales, sino también voluntad política y mecanismos estables de negociación” (Arroyo Gil, 2008, p. 9).

Así, una posible vía para Ecuador sería el fortalecimiento del régimen de autonomías previsto en la Constitución de 2008, avanzando hacia un modelo de descentralización profunda y funcional, sin necesidad de una transformación federal formal.

Conclusiones

El Ecuador es un estado unitario, pues no admite dentro de su territorio ningún tipo de división que pueda catalogarse como estado, sus ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común; es un estado constitucional de derechos, por cuanto la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder; constitución que debe ser apreciadas en forma material, orgánica y procedimental, pues determina la protección de los derechos y los derechos mismos como límites del poder público, los órganos del Estado llamados a garantizarlos, y los mecanismos de participación para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas; y, es un estado de justicia, porque se debe precisar si las reglas son coherentes con los principios que las inspiran; y, el quehacer estatal, está condicionado por la Constitución y los derechos que reconoce, a fin de conseguir una organización social y política justa.

La descentralización se reconoce en la CRE dentro de la forma del Estado ecuatoriano sin afectar su catalogación como unitario, identificado a aquella como el proceso por el cual el Estado debe promover el desarrollo, la que identifica a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, como órganos descentralizados con autonomía política, administrativa y financiera, sujetos a los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, sin que ello, pueda desembocar en secesión del territorio nacional.

El “principio de legalidad” hace que el Estado someta sus actuaciones al imperio de la ley y en relación con la descentralización, solo la ley puede crear, modificar o suprimir tributos, existiendo competencias exclusivas del Estado central, en las que no pueden incidir los órganos descentralizados, a quienes se les reconoce la facultad de generar sus propios recursos financieros y el derecho a participar de las rentas del Estado a través de criterios regulados en la misma ley, así pueden crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, pero no impuestos, pues ello es potestad de la Asamblea Nacional.

Los tributos evocan en general una prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes públicos frente a un hecho imponible previsto en la ley, a fin de satisfacer necesidades públicas; y, pueden ser impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos, no generan una contraprestación directa a favor del contribuyente; las tasas surgen por el uso o aprovechamiento de ciertos bienes de dominio público o la prestación de un servicio por parte del Estado; y, las contribuciones surgen

por las obras ejecutadas por el Estado de las cuales el contribuyente es beneficiario potencial.

La descentralización en el Ecuador, conlleva un poder indirecto del Estado, pues comprende la posibilidad de prestar servicios públicos en forma independiente (descentralización administrativa) y la existencia de órganos de legislación y gobierno propio (descentralización política); y, si bien existe limitación a la potestad tributaria de los GAD's, ello no obsta que su ejercicio conlleve una forma de participación democrática.

Existe autonomía para la determinación de ingresos, vía tasas y contribuciones, y se reconoce la misma autonomía para aplicarlos a sus necesidades locales en sus respectivos presupuestos; y, la autonomía financiera de los GAD's, evoca el derecho a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como, sus capacidades para generar y administrar sus propios recursos; para lo cual existen garantías que involucran la nulidad de los actos violatorios de aquella, así como la destitución y responsabilidad política de los servidores, funcionarios o dignatarios públicos que los propicien.

El control jurídico de la descentralización tributaria, está dado por la Constitución y la ley, que contempla la acción de impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, para revisar su legalidad y declarar su anulación total o parcial; y la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional como último recurso.

Los beneficios de la descentralización tributaria, se aprecian en relación con los mismos órganos descentralizados que pueden efectuar sus propias recaudaciones y gastos, debidamente presupuestados; y, en relación con el contribuyente, con incidencia en actividad económica o su calidad de vida.

La implementación de un sistema federal en Ecuador, al estilo del modelo alemán, no parece factible en el corto plazo debido a diferencias históricas, culturales e institucionales. No obstante, el análisis del caso alemán proporciona aprendizajes útiles sobre cómo estructurar la cooperación entre niveles de gobierno y garantizar una distribución equitativa del poder territorial. En lugar de una ruptura institucional, Ecuador debería avanzar en el perfeccionamiento de su régimen autonómico, promoviendo una descentralización efectiva, fiscalmente sostenible y participativa.

BIBLIOGRÁFIAS

- Anderson, G. (2008). *Una introducción al federalismo*. Ottawa: Forum of Federations / McGill-Queen's University Press.
- Arroyo Gil, A. (2008). *La reforma constitucional del federalismo alemán*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/07AntonioArroyoGil.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial Suplemento No. 303.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008, Registro Oficial No. 449.
- Ávila Santamaria, Ramiro. La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución, Primera edición. México, 2018.
- Domínguez Nasar, Jorge. El Estado y sus instituciones, 2ª edición. Universidad de Carabobo, Ediciones de la Dirección de Cultura, 1979.
- Finot, Iván Descentralización en América Latina: teoría y práctica. s/ed. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, 2001.
- García Bueno, Marco, “Los Tributos y sus elementos esenciales”, en MANUAL DE DERECHO FISCA, ed. por Gabriela Ríos Granados, 1ª edición. Universidad de Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Guastini, Ricardo. Estudios de Teoría Constitucional. 1ª edición. Universidad de Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- Huapaya, Pablo & otros, Manual de Derecho Tributario. 1ª edición. Instituto Aduanero y Tributario – IAT de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, 2023.



Últimos títulos publicados en la colección

Pueden descargarse gratuitamente de
www.eticacivica-ab.com y
www.abediciones.ucab.edu.ve

LAS CORTES GENERALES.

El Parlamento en la Constitución Española de 1978. (2018)

Ramón Guillermo Aveledo

MITO, PROMESA Y REALIDAD

El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana (2020)

Ramón Guillermo Aveledo

Coordinador

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES

Guía básica y de lectura (2021)

Ramón Guillermo Aveledo

ANTE LA “CIUDAD COMUNAL”

CIUDADANOS Y COMUNIDADES LIBRES (2021)

Aveledo-Casal-López Maya,

Pérez-Sayegh-González Marregot

PEDRO PABLO AGUILAR (1929-2022),

in memoriam (2022)

Marcos Villasmil

Coordinador

CARLOS CANACHE MATA (1927 - 2023)

POLÍTICO EJEMPLAR, PARADIGMA

CIUDADANO (2024)

Marcos Villasmil (Coordinador)

EL FUTURO DEL ESTADO FEDERAL

VENEZOLANO: PROPUESTAS

CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS (2024)

Fortunato González Cruz



• El federalismo como forma de Estado es en Venezuela constitucional desde 1864, sin que necesariamente ello se haya traducido siempre en la vida venezolana. Otras naciones de la región como Argentina, Brasil y México también lo consagran y en el continente, están los casos de Estados Unidos y Canadá. Cada federación es distinta porque la idea federal no es modelo rígido y porque, como siempre ocurre en las formas políticas, cada realidad histórica, social, económica, cultural las moldea. Acercar la capacidad de decisión política y administrativa a las personas y a los problemas para que estén más a su alcance las soluciones es el sentido de la redistribución del poder que llamamos descentralización.

• Federalismo y descentralización, aun con orígenes distintos, tienen una lógica convergente.

• Para la Cátedra Libre Andrés Bello de Ética Cívica en la Legislación y la Administración Local, la Federación como forma de Estado y la descentralización como política de Estado, una y otra consagradas en la actual Constitución venezolana son líneas de trabajo muy importantes.

• La descentralización como estrategia nacional es fenómeno que se universaliza y en nuestra región latinoamericana lógicamente gana terreno en la búsqueda de una gobernanza romotora del desarrollo.



Cátedra Libre
ANDRÉS BELLO
ÉTICA CÍVICA
Legislación
y Administración Local

