

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO CENTRALIZADO EN VENEZUELA (1899-1935) Y SUS PROYECCIONES CONTEMPORANEAS

321 (87)

por

Allan R. Brewer-Carias

Director del Instituto de Derecho Público UCV

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL ESTADO FEDERAL (1811-1899): 1. LA REPÚBLICA INDEPENDIENTE (1811-1830) Y LA IDEA FEDERAL. 2. LA REPÚBLICA AUTÓNOMA Y CONSERVADORA (1830-1863) Y EL PACTO CENTRO-FEDERAL. 3. LA FEDERACIÓN Y LA AUTOCRACIA (1863-1899).—III. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO CENTRALIZADO Y AUTOCRATICO (1899-1935): 1. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO. 2. LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL. 3. LA CENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: LA FIGURA DEL SITUADO. 4. LA CENTRALIZACIÓN FISCAL: LA ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA. (*Continuará.*)

I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es estudiar el desarrollo institucional del Estado en el período histórico que va desde la asunción del poder por Cipriano Castro al frente de la Revolución Liberal Restau-

radora en 1899, hasta la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935, época durante la cual se consolida el Estado autocrático centralizado.

Para ello, sin embargo, resulta indispensable encuadrar ese período en todo el proceso de conformación político-constitucional del Estado en nuestro país, desde el comienzo de nuestra República independiente. En los ciento setenta y cinco años que han transcurrido desde 1810, el Estado venezolano independiente, formalmente, ha estado regido por 25 textos constitucionales, los cuales fueron sancionados, sucesivamente, en los años 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961.

Este excesivo número de textos fundamentales, sin embargo, no significa que en nuestro país haya habido, literal y jurídicamente hablando, 25 «Constituciones» diferentes. En realidad, la gran mayoría de dichos textos sólo fueron meras enmiendas o reformas parciales de los precedentes, muchas provocadas por factores circunstanciales del ejercicio del poder, que no incidieron sobre aspectos sustanciales del hilo constitucional. Sin embargo, al no existir en nuestra tradición constitucional, salvo en el texto de 1961, el mecanismo formal de la «Enmienda», aquellas reformas parciales dieron origen a la promulgación sucesiva de Constituciones autónomas unas de otras, pero de contenido casi idéntico. Pero bajo otro ángulo, estrictamente hablando, en realidad hemos tenido muchos más actos constitucionales que los 25 textos formales, los cuales en la mayoría de los casos no se sucedieron unos a otros. Las múltiples rupturas del hilo constitucional entre 1812 y 1899, y luego entre 1945 y 1958, por revoluciones sucesivas, hicieron aparecer actos constitucionales diversos y particulares cuyo estudio completa nuestra evolución constitucional.

Del análisis global de todas estas Constituciones y actos constitucionales en nuestra evolución política, surge la conclusión que en nuestro país regímenes constitucionales derivados de verdaderos pactos políticos de la sociedad, diferentes sustancialmente unos de otros, ha habido pocos, por lo que en nuestra evolución político-constitucional pueden distinguirse los siguientes seis grandes períodos, que han marcado el desarrollo institucional de nuestro Estado:

El primero (1810-1829), correspondiente a las Constituciones del proceso primario de formación del *Estado independiente* (1811-

1819), incluso como formando parte de la Gran Colombia (1821).

El segundo (1830-1863), marcado por la Constitución que consolidó la *República autónoma* (1830) y *conservadora*, con reformas parciales en dos oportunidades (1857-1858).

El tercero (1863-1899), correspondiente a la Constitución que configuró el *Estado federal* (1864), en cuyo marco se desarrolló la *autocracia* liberal, con modificaciones parciales en múltiples ocasiones (1874, 1881, 1891, 1893).

El cuarto (1899-1935), que corresponde a las Constituciones que consolidaron el *Estado centralizado y autocrático* (1901, 1904, 1909, 1914, 1922), con su versión final producto de la dictadura petrolera (1925), reformada luego parcialmente en varias ocasiones (1928, 1929, 1931).

El quinto (1935-1958), que corresponde a las Constituciones del período de *transición entre la autocracia y la democracia* (1936-1945), cuyos textos inspiraron luego la Constitución de la dictadura militar (1953), período en el cual debe incluirse la Constitución del Estado democrático y social (1947), de muy corta vigencia, que inspiró el texto actual (1961).

El sexto (a partir de 1958), que corresponde al *Estado democrático*, que se comienza a formar en 1958 y que se desarrolla al amparo del texto constitucional vigente (1961).

Al período 1899-1935, por tanto, lo hemos denominado el del *Estado centralizado y autocrático*, y que sustituyó al del Estado federal, que se desarrolló entre 1863 y 1899. Por tanto, para comprender adecuadamente la significación de ese período desarrollado bajo la conducción de Castro y Gómez, y las proyecciones contemporáneas del centralismo, resulta indispensable que nos refiramos previamente a la situación anterior a 1899, y en particular al federalismo, del cual tanto se ha hablado, muchas veces en forma distorsionada.

II. EL ESTADO FEDERAL (1811-1899)

La Federación en Venezuela, como forma de Estado más o menos descentralizada políticamente, o en términos del constitucionalismo moderno, como sistema de distribución vertical del poder, si bien se adopta definitivamente en 1863, como producto directo de las guerras federales, en realidad nos ha acompañado institu-

cionalmente desde el mismo nacimiento de la República independiente (1811).

1. LA REPÚBLICA INDEPENDIENTE (1811-1830) Y LA IDEA FEDERAL

En efecto, al momento de declararse nuestra independencia de España, el sistema administrativo imperante en estas tierras era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la misma declaración de independencia por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales. Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República federal del año 1811, y fue el poder local federal que ese texto consagró el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el Gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

A partir de ese momento, el fantasma de la idea federal va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento. En efecto, de acuerdo con el texto de la «Constitución federal para los Estados de Venezuela» de 1811, como se la llamó, las Provincias de Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas formularon un «pacto federativo», partiendo del supuesto de que cada Provincia era soberana, por lo que toda autoridad no delegada a la autoridad general quedaba conservada por aquéllas. Con la Federación de 1811 se inicia en Venezuela un largo proceso de desarticulación institucional del país, que sólo va a ser controlado por los caudillos que lo gobernaron durante el siglo pasado y eliminado en el primer tercio de este siglo, con el fin de la Federación caudillista.

El establecimiento de la fórmula federal de 1811 tuvo, indudablemente, su causa profunda en el temor de nuestros primeros republicanos, siguiendo la ortodoxia liberal, por el establecimiento de una autoridad fuerte y central, y más aún, en el temor de los representantes de las diversas Provincias de Venezuela en relación

a la hegemonía natural de Caracas, lo que provocó, inclusive, que la «Ciudad federal» que se establecía en la Constitución, se ubicara en la ciudad de Valencia. El caudillismo político regional venezolano, que tanta influencia tuvo en toda nuestra historia, encontró entonces consagración formal en el primer texto constitucional, que garantizó el poder de la aristocracia regional sobre sus Regiones, frenando la hegemonía de la capital tradicional. En vano serán los esfuerzos del Libertador para erradicar la idea federal de nuestras instituciones políticas, expuestos fundamentalmente en el Manifiesto de Cartagena y en el Discurso de Angostura; sus ideas originales y su esfuerzo por desarrollar instituciones políticas propias en Venezuela y América latina, como vías de transición entre la sociedad colonial y la República independiente, lamentablemente no van a ser seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela, de 1819, y en las siguientes, aun cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se va a seguir bajo una forma centralista el mismo esquema de fondo, de autonomía regional y localista y, por tanto, de fomento a la autoridad de los caudillos militares.

El federalismo, en todo caso, no era una concepción europea. Al contrario, el Estado que emergió de la Revolución francesa fue un Estado tan centralizado como el del Antiguo Régimen, y paradójicamente constituyó el instrumento de la Revolución para la implantación de sus postulados: la eliminación de los privilegios y prerrogativas en manos de particulares mediante su transferencia al Estado, única forma de garantizar la igualdad propugnada por los postulados constitucionales.

Como consecuencia, el Estado liberal europeo surgió como un Estado centralizado, con una Administración centralizada, que concentraba el poder en el nivel nacional. Por ello, Alexis de TOCQUEVILLE, al analizar el sistema político federal de los Estados Unidos, consideraba como el «más funesto de todos los vicios», como inherente al sistema federal mismo, ... «la debilidad relativa del Gobierno de la Unión», pues estimaba que «una soberanía fraccionada será siempre más débil que una soberanía completa». Por ello, también la rotunda afirmación de BOLÍVAR en la comunicación que dirigió el 12 de agosto de 1813 al Gobernador de Barinas, en la cual expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado: «Jamás la división del poder ha establecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una Nación».

Sin embargo, como hemos señalado, la labor de los ideólogos políticos de nuestra independencia en la concepción del Estado, consistió en construirlo en un territorio disgregado en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales. La Federación así fue, hasta cierto punto, la fórmula sacada de la Constitución norteamericana para integrar pueblos habituados a un sistema de poderes descentralizados.

El Libertador, como se dijo, fue un crítico feroz de la forma federal y, por tanto, de todo esquema de distribución vertical del poder en nuestras nacientes Repúblicas. A todo lo largo de su vida política no cesó de condenar el federalismo y alabar el centralismo como la forma de Estado adecuada a nuestras necesidades.

Así, en el Manifiesto de Cartagena, en 1812, al año siguiente de la sanción de la Constitución y caída la Primera República, escribía: «... lo que debilitó más el Gobierno de Venezuela fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las Naciones en anarquía. Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada Provincia se gobernaba independientemente, y a ejemplo de éstas, cada ciudad pretendía iguales facultades, alegando la práctica de aquéllas y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode». «El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados».

Coincidió el Libertador con Alexis de TOCQUEVILLE, quien afirmaba respecto de la Constitución de los Estados Unidos, que «se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan, pero permanecen estériles en otras manos».

Ahora bien, frente al esquema federal, el Libertador propugnaba una forma de Estado centralizada. Por ello afirmaba, en el mismo Manifiesto de Cartagena: «Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras Comarcas». Esto mismo lo repitió al año siguiente, en la comunicación que dirigió en 1813 al Gobernador de Barinas, en la cual expuso

ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado, en la que afirmó: «... no son Naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central enérgico».

Posteriormente, en 1815, en su famosa Carta de Jamaica insistió el Libertador en sus críticas al sistema federal al constatar que «...así como Venezuela ha sido la República americana que más se ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados»; y posteriormente, en 1819, expresaba en su discurso de Angostura: «Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado».

«El magnífico sistema federativo —decía— no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo». Y agregaba: «Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al Gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola e indivisible...».

Este criterio político del Libertador a favor del centralismo lo va a acompañar hasta el fin de sus días. Así lo vemos expuesto en 1829 en una carta que envía desde Guayaquil a su antiguo edecán, General Daniel Florencio O'Leary, al calificar al sistema federal como «...una anarquía regularizada, o más bien es la ley que prescribe implícitamente la obligación de disociarse y arruinar el Estado con todos sus individuos», lo que le llevó a afirmar rotundamente: «Yo pienso que mejor sería para la América adoptar el Corán que el Gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo...».

A pesar de la clara posición del Libertador sobre el sistema federal, éste, sin embargo, no sólo se impuso en Venezuela en la Constitución de 1830, sino después de las guerras federales, en la Constitución de 1864.

2. LA REPÚBLICA AUTÓNOMA Y CONSERVADORA (1830-1863) Y EL PACTO CENTRO-FEDERAL

La Constitución de 24 de septiembre de 1830, que consolida la República autónoma, es quizá uno de los textos que más influencia

va a tener en el proceso constitucional venezolano dado los años de vigencia que tuvo y su efectiva aplicación hasta 1857.

En cuanto a la forma de Estado estableció una fórmula mixta transaccional. Las dicusiones que precedieron a la sanción de la Constitución de 1830 también estuvieron signadas por la ya secular controversia sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano, habiéndose optado, en definitiva, por una fórmula «centro-federal o mixta», como la denominó el Congreso aplicándola al Gobierno que se formaba, según la cual el Estado era unitario, pero las Provincias en las cuales se dividió el país gozaban de amplia autonomía e inclusive contaban con una Asamblea o Diputación provisional compuesta por Diputados electos, a la usanza del esquema de la Constitución de Cádiz. Estas intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia, los cuales, aun cuando dependían del Poder ejecutivo, significaban el «equilibrio» entre centralismo y federación que los constituyentes buscaron. Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los «jefes políticos» designados por el Gobernador, quienes presidían los «Concejos municipales», integrados a su vez por Alcaldes y Concejales designados por las Diputaciones provinciales. En esta forma el Pacto Centro-Federal disminuyó la autonomía municipal, que el texto constitucional de 1819 consagró, en beneficio de las Diputaciones provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para inclusive discutir el poder central.

Este federalismo-centralista, que se previó en el texto de 1830, en todo caso es el que de hecho o de derecho hemos tenido hasta la actualidad en nuestra historia político-constitucional.

Sin embargo, la transacción centro-federal del texto de 1830 no satisfizo ni a los que propugnaban un Gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y en la llamada Revolución de las Reformas contra el Gobierno del Presidente Vargas los federalistas insistían en lo inoperante de la organización provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados y de las Diputaciones provinciales en Legislaturas. Esto evidencia que los años de la República, durante la vigencia de la Constitución de 1830, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional, lo cual condujo a la reforma constitucional de 1857, que significó un triunfo del centralismo.

Esta reforma, en efecto, constituyó una reacción contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado, y ello de dos maneras: por una parte eliminó la competencia de las Diputaciones provinciales para intervenir en la elección de los Gobernadores, lo que en 1857 se atribuyó sólo a la competencia del Presidente de la República, y en segundo lugar mediante el establecimiento de un nuevo poder, el «Poder municipal», al cual se le concedió autonomía, y al cual, teóricamente, se le trasladaron las competencias de las Diputaciones provinciales, que en el texto de 1857 desaparecen. En esta forma se estructuró un Poder municipal autónomo pero inofensivo hacia el poder central y como reacción al poder provincial, eliminándose completamente el elemento federal que hasta la fecha existía. Ello originará, ante el conflicto centralismo-federación, la Guerra Federal.

La lucha del poder central contra las apetencias regionales-federales-caudillistas se pretendió resolver a favor del poder central, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857.

Pero la reforma constitucional de 1857 constituyó también una reacción contra los caudillos locales que dominaban la vida política del país, desintegrado en feudos provinciales. Monagas, quien ejercía la Presidencia de la República en ese momento, era un caudillo regional que había dominado siempre en el Oriente del país, y su reacción contra su mismo poder real provocaría evidentemente su caída, en la cual se aliaron conservadores y liberales. Estos, en efecto, en el mismo momento en que se produce la reforma constitucional y la reelección de Monagas, estaban preparando los mecanismos para hacer efectiva una reacción contra el personalismo y la autocracia. Se produce así la primera de nuestras revoluciones con ruptura del hilo constitucional, la Revolución de Marzo, comandada por el General Julián Castro, Gobernador del Estado Carabobo y uno de los caudillos regionales del centro. Con este triunfo se inicia en nuestra historia la larga y sucesiva lista de «revoluciones» triunfantes que trastocaron nuestro hilo constitucional hasta 1958.

Las discusiones de la Convención de Valencia, instalada el 5 de julio de 1858 como resultado de la Revolución, de nuevo estuvieron signadas por el tema de la forma federal o centralista del Estado

y condujeron a que con fecha 24 de diciembre de 1858 se sancionara una nueva Constitución que significó una vuelta al espíritu de la Constitución de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del Gobierno central con los regionales, aun cuando sin utilizar el nombre de «federación». Además del Poder nacional estableció, siguiendo la terminología del texto de 1857, un «Poder municipal» no sólo a nivel de cantones, sino a nivel de las Provincias, el cual se ejercía por un Concejo y un Jefe municipal. Previó además la existencia de Gobernadores como agentes del Poder nacional, pero elegidos por votación universal, directa y secreta.

Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas provinciales y de los Gobernadores como de los Concejos cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo del poder político, y sólo faltaban las guerras federales para que se consolidara formalmente la Federación en Venezuela.

Antes de sancionarse la Constitución de 1858 los preparativos e inicio de la guerra, que se convertiría en la Guerra Federal, ya estaban consumados, y a la cabeza de la reacción contra el Gobierno estaban Antonio Leocadio Guzmán y el General Juan Crisóstomo Falcón, cuyo partido, el Liberal, se oponía al del Gobierno, que se denominó Partido Constitucional. La bandera de la Federación enarbolada por el Partido Liberal dará lugar a la «guerra larga», de carácter social, que se inició a comienzos de 1859 al pronunciarse la ciudad de Coro por la Federación, con el General Zamora a la cabeza de los revolucionarios. Esta Guerra Federal, como guerra civil, además de haber producido profundas consecuencias en nuestra historia político-social desde el punto de vista político, condujo al triunfo del regionalismo y caudillismo locales frente al poder central, siendo la Federación la forma política reafirmadora del poder de los caudillos regionales y de la desintegración político-feudal de la República.

3. LA FEDERACIÓN Y LA AUTOCRACIA (1863-1899)

En efecto, ya finalizadas las hostilidades y conforme a lo acordado en el Convenio de Coche en mayo de 1863, nombrado Presidente provisional de la Nación el General Juan C. Falcón, en agosto

de 1863 éste comenzó a establecer formalmente las bases de «la forma representativa federal» del Estado, a cuyo efecto fijó las atribuciones del Gobierno federal, estableciendo que «todo lo que no esté atribuido al Gobierno general corresponde naturalmente a la administración particular de los Estados». Se aclaraba, sin embargo, en el Decreto que también correspondía al Gobierno general «lo que sea esencialmente nacional por ser de aquellas medidas que abrazan a todos los Estados y que propendan a su prosperidad, orden, adelanto y bienestar», con lo que se estableció así el principio de repartición de competencias entre el nivel federal-nacional y el de los Estados miembros, que aún perdura en la Constitución de 1961.

El General Falcón convocó la Asamblea Constituyente de la Federación venezolana, la cual sancionó en marzo de 1864 la «Constitución de los Estados Unidos de Venezuela», la cual estableció formalmente la forma federal del Estado.

Con la Constitución de 1864 se inicia, por tanto, una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, pues desintegra la República en Entidades federales-feudales autónomas con Gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto, confiándose el Poder nacional a un Distrito federal con territorio neutro. La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta finalizar el siglo XIX se va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales, formalizada por esta Constitución federal, y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza y situación que concluirá a comienzos del siglo XIX al consolidarse la integración política del país en el período de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez.

La Constitución de 1864, en efecto, «reunió» veinte Provincias que se declaraban «independientes» y «reconocían recíprocamente sus autonomías». Estas Provincias se unieron «para formar una Nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela», denominación que perdurará hasta la Constitución de 1947, cambiándose a partir de 1953 por la República de Venezuela. Las antiguas Provincias así comenzaron a denominarse Estados, y en las «Bases de la Unión», fórmula que perduró hasta la Constitución de 1945 y que se eliminó a partir de 1947, aquellos Estados se comprometieron a una serie de postulados donde estaban expuestas las bases de este Pacto federal o más bien del Pacto regional-caudillista-federalista, que daba soporte al Estado nacional y al Poder central, y que se manifestó particularmente en la organización de las Fuer-

zas Armadas. Estas estaban formadas por «la milicia ciudadana que organicen los Estados», compuesta «con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes», no pudiendo en ningún caso el Gobierno nacional «situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sean del mismo Estado ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza». La ausencia de un Ejército nacional y la consolidación de las milicias regionales regulares bajo el comando de los caudillos regionales daba a través de este pacto de señores regionales-feudales soporte al Poder nacional, y sólo será a comienzos de este siglo cuando mediante la formación de un Ejército nacional, Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República. El federalismo, desde el punto de vista legal y administrativo, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción, pues el nivel nacional o federal conservó poderés que en federaciones clásicas hubieran correspondido a los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

En todo caso, el establecimiento formal de la Federación implicó, por supuesto, una distribución vertical del Poder público entre el que tenían los Estados «independientes» y el que se atribuía en las Bases de la Unión a la Nación. Sin embargo, contrariamente a lo que las Constituciones de 1857 y 1858 señalaban, no se utilizó en el texto de 1864 la expresión «Poder público» ni su división. En 1857 se señalaba que el Poder público se dividía en «Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal», en una mezcla de distribución horizontal y vertical; y en 1858 se dividió el Poder público en «Nacional y Municipal», con una clara connotación de distribución vertical, ya que el Poder municipal se ejercía, entre otros, «por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Consejo y un Jefe municipal en los cantones».

En 1864, por tanto, sin decirlo, esta división vertical del Poder público entre el nacional y el estatal se consolidó, eliminándose consiguientemente toda referencia al Poder municipal, pues quedaba a partir de esa fecha en poder de los Estados el establecimiento de «las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior». Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez dentro del sistema federal se consagró «la autonomía del Municipio y

su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo», independencia que se estableció posteriormente, también expresamente, respecto del Poder federal. La expresión «Poder público» y su división se restableció en la Constitución de 1901, al distribuírsele en «el Poder federal y el Poder de los Estados», agregándose a esta división el «Poder municipal» a partir de 1925.

La Federación de 1864, en todo caso, formalmente tuvo elementos particulares, sobre todo si se la compara con el esquema utilizado en la época en otros países, pues desde el inicio tenía una carga centralista. Basta para darse cuenta de ello el hecho de que en las Bases de la Unión los Estados se comprometieron «a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal», con lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela los Códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales y nunca se dictaron por los Estados.

En el esquema federal debe mencionarse, sin embargo, que el Poder judicial correspondió básicamente a los Estados. Por ello la Constitución de 1864 declaró expresamente que «los Tribunales de Justicia de los Estados son independientes; las causas en ellos iniciadas, conforme a su procedimiento especial y en asuntos de exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña». Conforme a ese esquema, la Alta Corte Federal tenía una competencia limitada a los asuntos que concernían a la Nación. Sólo fue en la Constitución de 1945 cuando desapareció del texto constitucional la referencia a los Tribunales de los Estados, salvo en las Disposiciones transitorias, produciéndose la nacionalización de la Justicia en nuestro país al reservar los Estados «al Poder federal» todo lo relativo a la «administración de justicia en el territorio nacional».

Esta organización federal de 1864 tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país; por ello, como consecuencia de la integración política que se realizó autoritariamente en el mismo, a comienzos de este siglo perdió toda su vigencia al perder su único objetivo: pacto de descentralización político-regional-caudillista.

La Federación de este siglo xx, por tanto, sólo ha sido el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando; sin embargo, no siempre ello fue así, por lo que estimamos que es importante insistir en torno a los aspectos políticos y admi-

nistrativos de la Federación, pues a veces se hacen apreciaciones generalizadas inexactas relativas a su carácter ficticio. Ciertamente, la Federación no significó efectiva descentralización administrativa, pues por la escasez de recursos los caudillos de turno en el poder desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, se hizo a cambio de la descentralización político-militar.

En este último aspecto, todo lo contrario de una ficción, la Federación fue una realidad con enorme arraigo histórico ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; y ello lo reconoce la propia Constitución de 1961 al disponer que «la República de Venezuela es un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución», lo que equivale a decir muy poco.

El proceso político venezolano durante la segunda mitad del siglo pasado se desarrolló bajo esta forma federal del Estado, que permitió la actuación de los caudillos regionales con entera libertad aun cuando reconocíéndose un *primus inter pares* en la Presidencia del Estado, que manejaba centralizadamente los hilos administrativos del mismo al tener el control de sus ingresos básicos derivados de los empréstitos externos y de los impuestos a las importaciones. Todas las revoluciones posfederales, a partir de la Revolución Azul de 1868, se hicieron para restablecer «el espíritu de las instituciones republicanas democráticas bajo la forma federal», y ellas fueron comandadas por caudillos regionales (por ejemplo Monagas en 1868 y Crespo en 1892) o apoyándose en éstos. En este sentido debe recordarse que a raíz de las dos revoluciones comandadas por Guzmán Blanco, la de abril de 1870 y las Reivindicadora de 1879, la institucionalización del Poder se hizo a través de sendos «Congresos de Plenipotenciarios», que reunieron a los caudillos regionales del país para legitimar el nuevo poder fáctico central que se establecía.

Durante el último tercio del siglo pasado, sin embargo, comenzó el proceso de desmantelamiento del federalismo, que culminó a principios de este siglo. Guzmán Blanco, a raíz de la Revolución Reivindicadora de 1879, logró que el Congreso de Plenipotenciarios redujera a siete grandes Estados los veinte que componían la Unión Venezolana, lo cual se institucionalizó en la Constitución, llamada

Suiza, de 1881, que estableció nueve Estados. Ello permitía un mayor control por parte del Poder central.

Además, en esta Constitución de 1881 se inició el proceso de centralización formal del federalismo. Por ejemplo, a partir de ese texto constitucional los Estados cedieron «al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos», cuando antes los Estados tenían la libre administración de sus productos naturales; y además los Estados reservaron «al Poder federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas para ser invertido en el fomento del país», con lo cual se inicia el proceso de vaciamiento de competencias tributarias de los Estados, lo cual se acentúa posteriormente hasta materialmente extinguirse.

La Constitución había sido nuevamente reformada en 1893, luego del triunfo de la Revolución Legalista de Joaquín Crespo, y la misma, si bien conservó la división territorial en los nueve Estados existentes, en su artículo 4.º estableció que las Secciones de dichos Estados (equivalentes a los Estados de 1864) podían recuperar su categoría de Estados «siempre que así lo pidan las dos terceras partes de sus Distritos por el órgano de quienes los representen en el seno de la Asamblea Legislativa», proveyéndose que una Ley reglamentaría el procedimiento.

El Congreso nacional, sin embargo, el 27 de abril de 1899, considerando que «las Secciones de los actuales Estados de la República reclaman del Congreso una Ley que los autorice para constituirse en Entidades autónomas», lo cual reclamaba la intervención del Congreso «en asuntos de excepcional gravedad para la República»; y considerando «que no determinando la Constitución de 1881 ni la de 1893 las reglas transitorias a que deben someterse los Estados en el instante en que recuperen su soberanía, toca hacerlo al Congreso nacional, desde luego que ellas van a regir sobre toda la Nación»; acordó en primer lugar que debía procederse «a practicar por los medios legales las enmiendas de los artículos 1.º, 2.º y 4.º (de la Constitución) con el fin de que puedan reconstituirse los veinte Estados de la Federación a que se refiere la Constitución de 20 de marzo de 1864»; en segundo lugar, que «entre tanto se lleva a término la enmienda constitucional, serán organizadas provisionalmente de manera autonómica las Secciones que no hayan recuperado to-

davía su categoría de Estados federales»; en tercer lugar autorizó «al Presidente de la República para designar Presidentes provisionales de las Secciones que se organicen conforme a lo preceptuado en este Acuerdo», y en cuarto lugar, que «hechas las enmiendas de la Constitución, las elecciones de 1901 se practicarán en toda la República conforme a la reorganización constitucional que se prepara por medio de este Acuerdo, en el cual se reconoce el derecho de las Secciones y se les devuelve su categoría de Entidades autonómicas».

Sin duda, este Acuerdo vulneraba la Constitución de 1893, y a pesar de querer acentuar la autonomía de los Estados, en realidad, al atribuir la designación de los Presidentes de éstos al Poder central, provocó la reacción de los caudillos regionales y con ello la llegada de los andinos al Poder. La reacción contra este Decreto fue el motivo político de Cipriano Castro para desencadenar la Revolución Liberal Restauradora de 1899.

III. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO CENTRALIZADO Y AUTOCRATICO (1899-1935)

Con la entrada del General Cipriano Castro en Caracas, el 22 de octubre de 1899, al frente de la Revolución Liberal Restauradora, se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro; a la eliminación del propio caudillismo regional, y con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador); a la consolidación del Estado Centralizado con la eliminación de la forma federal del Estado; a la extinción de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional al amparo del federalismo podía provocar, y a la integración política nacional mediante la consolidación de un Ejército Nacional como soporte del Poder Central. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva.

En cuanto al Estado venezolano, en todo caso el período que se inicia en 1899, y que culmina con la muerte de José Vicente Gómez, tiene la especial significación de haber consolidado al Estado nacional centralizado mediante un proceso de centralización política, militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa. El centralismo del Estado, sin duda bajo la inspiración de la idea

autoritaria del «gendarme necesario», fue el proyecto político que las generaciones de comienzos del siglo realizaron, y cuyo legado nos dejaron. Nuestro Estado centralizado contemporáneo sin duda es tributario directo de aquel sistema, a pesar de la sustitución de la autocracia por la democracia. Por ello es quizá esta mala convivencia actual entre centralismo y democracia la que está resquebrajando nuestra fe en la misma, y la que para mantenerla provocará la reforma de aquél. Ese es el reto fundamental de la llamada reforma del Estado: la distribución del poder y la sustitución del Estado centralizado por uno descentralizado precisamente para perfeccionar la democracia.

De allí la importancia que tiene para comprender el Estado contemporáneo analizar este proceso de centralización del primer tercio de este siglo en sus diversos ángulos: político, militar, tributario, fiscal, administrativo y legislativo.

1. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: EL FIN DEL FEDERALISMO

Frente a un Estado federal, que durante el siglo pasado tuvo una vigencia incuestionable desde el punto de vista político, el proceso de centralización política del Estado se realiza a través de sucesivas reformas constitucionales, en las cuales se va progresivamente desmontando el federalismo, lo cual se inicia al llegar Castro al poder.

A los seis días de haber entrado en Caracas, el 28 de octubre de 1899, el General Castro, considerando que una de las legítimas aspiraciones de la voluntad popular, cuya «expresión soberana» era la Revolución Liberal Restauradora, era «devolver a todos los Estados, que se unieron después de la Gran Campaña Federal para constituir los Estados Unidos de Venezuela, la plenitud de su soberanía», por Decreto declaró como «Entidades autonómicas», que constituyeron los Estados Unidos de Venezuela, los mismos veinte Estados que reconoció la Constitución federal de 1864, con los mismos límites de las Secciones que constituían los grandes Estados que creó la Constitución de 1881.

Castro se había alzado en armas contra el Gobierno porque el Congreso había atentado contra el federalismo y la autonomía estatal al haber atribuido al Presidente el nombramiento de los Gobernadores. Su Revolución Liberal Restauradora, por tanto, también

se había hecho en nombre del sistema federal. De allí esta primera medida autonomista, la cual, ciertamente, será la última, pues en lo sucesivo todas las decisiones públicas conspirarán contra el federalismo.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente, instalada en 1901, procedió a efectuar una reforma constitucional ese año, aumentando los poderes del nivel federal, eliminando el Consejo de Gobierno que el texto anterior (1893) había establecido y colocando en manos de los Concejos municipales la elección del Presidente de la República. Esta Constitución, además, dispuso por primera vez desde 1858 la división del Poder Público, esta vez en «el Poder Federal y el Poder de los Estados», pero para acrecentar las facultades de los órganos del Poder Federal en perjuicio de los Estados; en cuanto al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, amplió considerablemente, a través de una enumeración detallada, las materias sobre las cuales debía legislar el Poder Federal; y en cuanto al Presidente de la Unión, quien ejercía el Ejecutivo Federal, se le ampliaron considerablemente sus poderes, con lo cual se sentaron las bases del centralismo presidencial que se desarrolló a lo largo de este siglo.

Posteriormente la reforma constitucional de 1904 estableció una nueva división territorial de la Nación en «Distritos», los cuales se consideraron partes constitutivas de la Federación venezolana. Estos Distritos, de acuerdo a este texto, se reunieron en trece Estados, reduciéndose los veinte Estados restablecidos en 1901, y estos Estados se comprometían a reconocer la «autonomía municipal de los Distritos». Por tanto, a partir de 1904 constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados, «cuyas Municipalidades» eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953, y que transitoriamente perdura en la actualidad (1985).

De nuevo en 1904 se repitió el esquema de 1857: la autonomía municipal sirvió de excusa para minimizar el poder de los Estados, los cuales se vieron disminuidos en beneficio del Poder Federal y de estos nuevos Distritos autónomos, con un nivel territorial tan grande que por lo demás impedirían la formación y desarrollo efectivo de un poder local o municipal. Ese Distrito autónomo de Castro, insistimos, es el que hoy todavía tenemos en el país; por ello, simplemente, es que hemos dicho que todavía Venezuela carece de

un régimen municipal, y mucho menos de uno de carácter democrático.

En todo caso, el proceso de desmantelamiento del federalismo siguió a partir de la Rehabilitación Nacional, en 1908, al asumir el poder Juan Vicente Gómez. Durante su mandato hasta su muerte, en 1935, la Constitución se reformará siete veces (1909, 1919, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931) y se amoldará sucesivamente a los intereses y conveniencias del dictador. Con la reforma de 1909 se estableció la elección del Presidente por el Congreso, esquema que va a permanecer en vigencia hasta 1946; se fijó el período presidencial en cuatro años, contados a partir de 1910, y se otorgaron amplísimos poderes al Presidente provisional, con lo cual se formalizó la dictadura, eliminándose la figura de las Vicepresidencias, establecidas en 1901. En 1914 se dictó un Estatuto Constitucional Provisorio, que creó por primera vez a nivel constitucional el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional, del cual no se separará Gómez y que le permitirá gobernar el país aun sin ejercer la Presidencia de la República; y se dictó luego la Constitución de 1914, que amplió el período constitucional a siete años, eliminando la prohibición de reelección del Presidente de la República, lo que le permitió ser electo para un segundo período (1915-1922). En 1922 se reformó nuevamente la Constitución, restableciéndose las dos Vicepresidencias, que habían sido eliminadas en 1909, que ocuparán su hermano y su hijo.

En el contexto del auge de las primeras producciones petroleras se dictó la Constitución de 1925, en cuyas disposiciones se estableció la posibilidad del Presidente de la República de ausentarse de la capital sin dejar encargado de la Presidencia; se consagró la posibilidad de que el Presidente de la República nombrara los Presidentes de Estado; se prohibió a los Estados tener Fuerzas Armadas propias, con lo que se extinguieron formalmente los últimos vestigios político-militares del sistema federal, y se eliminó la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos que los textos anteriores exigían, con lo cual se puso en evidencia la complacencia del régimen en relación a las empresas petroleras.

La Constitución de 1925, sin la menor duda, a pesar de su carácter circunstancial, constituye el texto que consolidó al Estado centralizado, que con ropaje federal había solidificado la autocracia, y hasta cierto punto fue la expresión más clara de la integración po-

lítico-nacional que había iniciado el dictador Juan Vicente Gómez. Como se dijo, la motivación central de la reforma de 1925 estuvo en permitir la ausencia de la capital del Presidente de la República sin necesidad de que estuviese obligado a separarse de su cargo, contrariamente a lo que se establecía en los textos anteriores, que confinaban la acción del Presidente al Distrito Federal. Ya para esa fecha Juan Vicente Gómez había fijado su residencia en Maracay; por ello el texto de 1925 le permitió «actuar en cualquier punto del país donde se encuentre, en el sentido de que le es potestativo comunicar desde allí sus instrucciones a los Ministros del Despacho para las resoluciones que éstos hayan de librar en Caracas, en los asuntos que motiven dichas instituciones de conformidad con la Constitución y las leyes».

La Constitución de 1925 formalmente conservó la forma federal del Estado, e incluso estableció por primera vez en forma expresa la distribución del Poder Público «entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal», situación que perdura hasta la actualidad. Sin embargo, este texto puede decirse realmente que marcó el fin del federalismo en Venezuela, y ello por varias razones:

En primer lugar se incorporó al texto constitucional como obligación de los Estados el que «jamás podrán romper la unidad nacional», con lo que se reafirmó la idea del Estado-Nación frente a la disgregación institucional precedente.

En segundo lugar, en este texto constitucional se estableció la posibilidad de que en las Constituciones de los Estados se delegase en el Presidente de la República la posibilidad de designar los funcionarios de los mismos, con lo cual se hizo nulatoria su autonomía, consagrándose un evidente predominio del Poder Central.

En tercer lugar, en el texto de 1925 los Estados reservaron al Poder Federal, por primera vez a nivel constitucional, «todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar», por lo que, como se dijo, se aclaró que «ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno federal». Con ello se consolidó la estructuración a nivel del Poder Federal del Ejército Nacional, con el cual gobernó y consolidó su poder el dictador. Con esto quedaba muy lejos la disgregación federal de 1864, que consagraba el texto de ese año, y que más bien prohibía al Poder Central situar fuerzas o jefes militares en los territorios de los Estados sin el permiso del Gobierno del Estado.

En cuarto lugar, en esta Constitución de 1925 se ampliaron considerablemente las materias reservadas al Poder Central por los Estados de la Federación en las «Bases de la Unión». Así se agregaron a las materias reservadas ya existentes, entre otras: la administración de la justicia federal en toda clase de juicios, en virtud de la cual desde esta fecha los Tribunales de los Estados podían ejercer funciones de Tribunales Federales en los casos en que la Ley se las atribuyera, y todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas, timbres fiscales, cigarrillos, tabacos, registro, herencias, fósforos, aguardientes, licores y todos los demás que con carácter de impuestos nacionales estableciese la Ley, con lo que quedó amplísimo el ámbito de la potestad tributaria nacional.

En quinto lugar, la Constitución de 1925 estableció por primera vez en el texto constitucional la institución del Situado Constitucional como un aporte anual que del Presupuesto Nacional debía hacerse a los Estados equivalente al 12 por 100 del total de «ingresos por rentas», en sustitución de la figura que existía anteriormente, y que consistía en la delegación que los Estados hacían al Poder Federal de ciertas materias rentísticas para que éste distribuyera su producto líquido entre los Estados.

En sexto lugar, con este texto de 1925 el régimen municipal recibió un amplio soporte al consagrarse constitucionalmente por primera vez materias reservadas a las Municipalidades: «Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal».

Con posterioridad a la Constitución de 1925, el texto constitucional se reformó en el período de la dictadura de Gómez tres veces más: en 1928, 1929 y 1931. En la reforma de 1928 se eliminaron las Vicepresidencias, establecidas en 1922, y se consagró expresamente en el texto constitucional, en el título relativo a los derechos constitucionales, en la regulación de la libertad de expresión de pensamiento, la prohibición de «la propaganda del comunismo», como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año. Las reformas de 1929 y 1931 tuvieron por objeto, la primera, establecer el cargo de Comandante en Jefe del Ejército como órgano estatal autónomo, que asumió Gómez al dejar la Presidencia, y la segunda para eliminarlo, atribuyendo las funciones al Presidente de la República, al reasumir Gómez el cargo.

2. LA CENTRALIZACIÓN MILITAR: LA CREACIÓN DEL EJÉRCITO NACIONAL

El centralismo político, proceso que culmina en este texto de 1925, fue posible por la centralización militar, que llevó a la creación de un Ejército Nacional. Como hemos señalado, la disgregación política federal del siglo pasado produjo la consolidación en 1864 de un sistema de milicias estatales a cargo de cada Entidad político-territorial, prohibiéndose al Poder Federal en la propia Constitución situar en un Estado fuerza o jefes militares con mando, y aun cuando fueran del mismo Estado o de otro, sin permiso del Gobierno del Estado en que se debía situar la fuerza. El sistema federal, por tanto, era contrario a la idea de un Ejército Nacional, aun cuando las Constituciones preveían la existencia de una «fuerza pública nacional» formada «con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a las leyes», correspondiendo en todo caso a la Legislatura Nacional el «fijar anualmente la fuerza armada de mar y tierra y dictar las ordenanzas del Ejército». Sin embargo, como se ha dicho, esa fuerza pública nacional no constituyó la verdadera fuerza de sustentación y defensa de los Gobiernos, sino que ésta estuvo constituida por los Ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos conflictivos.

Esta situación permaneció así hasta la llegada al poder de Cipriano Castro, quien a partir de 1900 comienza a tomar medidas para transformar la fuerza pública nacional, que ya era su «Ejército Restaurador», en un Ejército Nacional. Modificaciones constitucionales resultaban necesarias: así en la reforma de 1901 desaparece, por primera vez desde 1864, la norma que prohibía al Gobierno nacional situar en los Estados fuerzas o jefes con mando. Continuaron, sin embargo, coexistiendo la fuerza pública nacional y la de los Estados, pero con el establecimiento del principio de que «todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República, a la promulgación de esta Constitución, pertenecen al Gobierno nacional». En esta forma se nacionalizó la guerra, y sus elementos, las armas, y aun cuando se siguió permitiendo a los Estados adquirir el armamento y demás elementos de guerra necesarios para su seguridad interior, ello se eliminó en la reforma constitucional de 1904, donde se afirmó que «todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación». Ello conducirá en 1914 a la Reglamentación Nacional sobre Fabricación, Comercio y Porte de Armas, lo que ori-

ginará en 1922 la promulgación de la Ley de la materia, antecedente de la actual Ley de Armas y Explosivos. Por otra parte, a este proceso de nacionalización del Ejército debe agregarse que a partir de la Constitución de 1901 se había atribuido facultad al Ejecutivo Nacional para utilizar la fuerza pública para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados, con lo cual se formalizó la hegemonía militar del Poder Central.

La necesaria formación del Ejército Nacional provocó cambios institucionales de importancia en lo militar, reforzados por los triunfos del Vicepresidente Gómez contra los caudillos regionales. Así la Constitución de 1904 ya había atribuido al Presidente de la República la facultad de «dirigir la guerra y mandar el Ejército y la Armada, en persona, o a nombrar quien haya de hacerlo», lo que si bien se elimina en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en el cual por primera vez a nivel constitucional se regula el Ejército Nacional, cuya conducción se atribuye a «un Comandante en Jefe», que, por supuesto, es el General Gómez, se vuelve a consagrar en la Constitución de 1914, porque Gómez vuelve a ser Presidente, agregándose dentro de las atribuciones presidenciales el «organizar el Ejército y la milicia nacionales». Esto permanece hasta la Constitución de 1929, en la cual, con motivo de su separación del General Gómez de la Presidencia de la República, se previó una disposición transitoria, conforme a la cual el Congreso, para el período constitucional 1929-1936, debía elegir un Comandante en Jefe del Ejército Nacional, «quien mandará el Ejército, la Aviación y la Marina», resultando, por supuesto, electo el General Gómez. La renuncia de Juan Bautista Pérez a la Presidencia de la República en 1931 provocó la asunción por Gómez de nuevo de la Presidencia, reformándose la Constitución otra vez para atribuirle de nuevo la facultad de «mandar el Ejército, la Aviación y la Marina por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe» y dirigir la guerra, refundiéndose el cargo de Comandante en Jefe con el de Presidente.

En esta forma, reflejado en los textos constitucionales, el Ejército Nacional va a ser una de las grandes creaciones de los Gobiernos de Castro y Gómez, y por supuesto el principal instrumento para la centralización política y la eliminación del caudillismo federal. Como reflejo de ello, la Academia Militar, creada en 1903, comenzaría a funcionar a partir de 1910; en 1912 la Escuela Náutica de Venezuela en Puerto Cabello, y en 1920 la Escuela de Aviación Militar en Maracay. En 1911 también había comenzado a fun-

cionar la Escuela de Aplicación Militar para incorporar la vieja oficialidad al proceso de profesionalización, y en 1912 la Escuela de Clases para los niveles militares inferiores. El Ministro de Guerra y Marina, por su parte, fue el brazo ejecutor administrativo del proceso de centralización, control y dirección de las Fuerzas Armadas que asumió el Presidente Gómez; y el Ejército Nacional fue el instrumento del Gobierno para el mantenimiento del orden interno en el país. La centralización militar en una fuerza nacional, con la eliminación de las fuerzas estatales, comandada nacionalmente, fue así causa, efecto y soporte de la centralización política que se produjo en el Estado nacional.

Esta centralización militar tuvo, por supuesto, un reflejo importantísimo en la legislación de la materia, particularmente en los Códigos Militares. Debe señalarse que desde 1873 existía en el país un Código Militar, verdadero cuerpo reglamentario exhaustivo de la vida militar de 1.488 artículos, que había sido reformado en 1882 (1.687 artículos). Sin embargo, es en 1904 cuando sufre una importantísima reforma que lo lleva a 1.953 artículos, casi más extenso que los propios Códigos Civiles de la época. Asimismo, en 1903 se dicta el Código de la Marina de Guerra (1.574 artículos), reformado luego en 1904. Estos textos fueron luego sustituidos por la Ley Orgánica del Ejército y la Armada de 1933, antecedente de la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. En la materia también debe mencionarse la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1926, reformada en 1933, antecedente de la actual Ley de Conscripción Militar, y señalarse que en 1933, además, se había dictado el Código de Justicia Militar y Naval, sustituido luego por el Código de Justicia Militar de 1938, antecedente directo del actualmente vigente.

3. LA CENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: LA FIGURA DEL SITUADO

Pero el proceso de centralización del Estado, con sus elementos políticos y militares, se manifestó también en el ámbito de los ingresos públicos, particularmente los tributarios.

En efecto, en el esquema federal del siglo pasado los ingresos públicos se repartieron entre el nivel federal y el de los Estados. Correspondieron siempre al Poder Federal los impuestos de aduanas, los que por lo demás eran los más importantes, además de ser

la renta aduanera el único arbitrio rentístico seguro que poseía la República. Este estaba integrado básicamente por los impuestos a las importaciones, pues las propias Constituciones prohibían gravar las exportaciones, dada nuestra dependencia de la exportación de productos agrícolas (café, cacao, etc.).

Los Estados, por su parte, durante el siglo pasado tenían entre sus atribuciones la libre administración de sus productos naturales, incluidas las minas, con la aclaratoria constitucional de que «las salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno central», como lo indicaba la Constitución de 1874.

En la Constitución de 1881 se precisó esta repartición de competencias tributarias, la cual quedó establecida en la forma siguiente: como tributo nacional se establecían los aduaneros, «cuyas rentas formarán el Tesoro de la Unión»; y para los Estados se establecían los siguientes ingresos como rentas propias: primero las dos terceras partes del total que produjera en todas las aduanas de la República el impuesto que se cobraba como contribución de tránsito, aun cuando de esto una tercera parte debía reservarse al Poder Federal para invertirse en el fomento del país; y segundo, las dos terceras partes de lo que produjeran las minas, terrenos baldíos y salinas, que a partir de 1881 comenzaron a ser administradas por el Poder Federal, aun cuando de ello también debía reservarse al Poder Federal una tercera parte para ser invertido en el fomento del país.

Esas rentas de los Estados, que a partir de 1881 comenzaron a ser percibidas por el Poder Federal, se distribuían entre todos los Estados de la Federación, con proporción a la población que cada uno tuviera. El proceso de vaciamiento del federalismo, desde el ángulo de los ingresos en esta forma, había comenzado por la asunción nacional de la Administración de Rentas Estatales y lentamente va a seguir hasta comienzos de este siglo. Un paso en este sentido fue la precisión, de 1893, de la posibilidad del Congreso de suprimir o reducir por Ley nacional los ingresos de los Estados, aun cuando en esos casos el Congreso debía establecer la manera de devolver a los Estados la parte de la renta que se suprimiera, norma que se mantiene posteriormente hasta que desaparecen materialmente los ingresos propios de los Estados; en el período de consolidación del Estado centralizado, a partir de 1899, es cuando se produce la completa centralización de las rentas públicas en el nivel nacional.

Es cierto que la Constitución de 1901 continuó previendo como

rentas de los Estados el producto de los impuestos territoriales o de tránsito que se cobraran en las Aduanas, el ingreso derivado de las minas, terrenos baldíos y salinas, a lo cual se agregó el producto del papel sellado y el impuesto sobre sus productos naturales no provenientes de terrenos baldíos; y que en la Constitución de 1904 agregó a las rentas de los Estados una cuota, parte de la renta de tabaco y de aguardiente. Sin embargo, a partir de 1901 expresamente los Estados delegaron al Congreso la facultad de crear y organizar la renta básica de los mismos (art. 6, ord. 29o.), con lo cual su manejo lo asumió el Poder Federal.

Este proceso de centralización tributaria a nivel nacional se consolidó en la Constitución de 1925, en la cual se estableció la figura del Situado Constitucional, que era para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le correspondiera de una suma fija, que debía derogarse del Tesoro a favor de los Estados «en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado». En dicho texto, sin embargo, continuaban enumerándose como rentas de los Estados el impuesto del papel sellado, que luego pasa a ser competencia nacional en los años cuarenta, y el impuesto al consumo, con una serie de limitaciones que lo hicieron y que lo han hecho posteriormente inexistente.

En esta forma, el centralismo del Estado, como producto del período histórico que concluye en 1935, se evidencia en el campo tributario o de los ingresos al nacionalizarse todos ellos, desaparecer las rentas propias de los Estados y depender éstos del Situado Constitucional.

4. LA CENTRALIZACIÓN FISCAL: LA ESTRUCTURACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

Pero dentro del proceso de consolidación del Estado centralizado en el primer tercio de este siglo, deben también destacarse las medidas de centralización fiscal que se operaron en la segunda década del siglo, y que se engloban en la llamada Reforma de la Hacienda Pública, motorizada por el Ministro Román Cárdenas.

Esta centralización fiscal tuvo varias manifestaciones, incluso a nivel legislativo. La primera de ellas consistió en la centralización en el Ministerio de Hacienda de la administración de los ingresos públicos, con lo cual el Gobierno nacional adquirió el control directo y total sobre los recursos fiscales. A principios de siglo, hemos

dicho, los ramos de ingresos estaban constituidos por la renta aduanera, que era la más importante, y por los otros ramos de la renta interna. La administración de la mayoría de éstos, sin embargo, no se hacía por las oficinas públicas, sino por particulares, mediante concesión o arrendamiento, lo cual, por lo demás, hacía que su rendimiento efectivo fuera inseguro, constituyendo ingresos nominales que no llegaban a realizarse íntegramente.

Precisamente, en contraste con esta situación, la centralización administrativa de estas rentas se produjo por la asunción progresiva por parte de la Administración Pública de la Hacienda de su administración y manejo. Así en 1905 el Gobierno asumió la administración de la renta de estampillas, creada por el Decreto de 1870, que estableció la instrucción obligatoria y gratuita y que administraba por arrendamientos. En 1908 se rescinde el contrato de arrendamiento de la renta de fósforo, y esta contribución pasa a ser administrada por el Ministerio de Fomento.

Posteriormente, en 1914, el Ministerio de Hacienda asumió directamente el manejo de la renta de cigarrillos, recaudada mediante estampillas de cigarrillos y papel timbrado oficial, la cual se administraba también por el sistema de contrato de concesión. A partir de 1915 el mismo Ministerio va controlando progresivamente la administración de la renta de licores y aguardientes; y en 1916 el Estado asume también directamente la renta de salinas, que también estaba arrendada.

En cuanto a la renta aduanera, el producto de la misma tampoco era percibido directamente por el Ministerio de Hacienda en virtud del contrato que el Gobierno tenía celebrado desde finales de siglo con el Banco de Venezuela, mediante el cual aquél se comprometió a entregar a dicho Instituto bancario el producto de las rentas de las aduanas marítimas y terrestres, a lo cual se había también agregado el producto de la renta de papel sellado, registros, tierras baldías, almacenaje, intereses y multas, minas, producto de los consulados y subvenciones por contratos especiales. Aun después de constituido el Banco Central de Venezuela, el Servicio de Tesorería lo siguió prestando el Banco de Venezuela como Banco auxiliar, y lo continúa prestando en la actualidad. En todo caso, en materia aduanera, en 1915 se realizó una profunda reforma con el cambio del arancel de aduanas, sustituyéndose el sistema empírico tradicional por un conjunto de denominaciones científicas genéricas que permitieron una identificación más segura.

Debe señalarse, por otra parte, que la renta minera, escasa antes de 1925, a partir de ese año, por la explotación petrolera, se va a convertir en el renglón más importante de renta interna comparado con los rubros tradicionales, llegando en ese año a aportar el 33 por ciento del total de la renta interna y el 14 por 100 de la renta global. Al final del período gomecista la renta minera llegará a proporcionar más de la mitad del total de la renta global, y Venezuela sería el segundo productor y primer exportador de petróleo. Sin embargo, la ausencia de impuestos directos en el país (excepto el de sucesiones, de escaso rendimiento) y la liberalidad impositiva respecto de la industria petrolera, reflejadas, entre otros aspectos, en la exoneración de los derechos de importación de maquinaria y equipo, no permitieron que revirtiera al país en esa época mayor porcentaje de la riqueza petrolera, situación que llevó al Ministro Gumersindo Torres a afirmar en 1931 que «había sido preferible no cobrar impuesto alguno de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados».

A pesar de esta escasa participación del sector público en los beneficios de la riqueza petrolera producida por las empresas concesionarias, los recursos provenientes de la industria a partir de los años veinte contribuyeron a la consolidación del Estado centralizado, el cual contaba entonces con mayores recursos fiscales y con una centralización en el Ministerio de Hacienda de la recaudación y fiscalización de las rentas públicas. La Hacienda pública, como concepto administrativo-fiscal, con dirección y administración centralizada en un despacho ministerial, contribuyó así a afianzar el Estado centralizado.

Pero la centralización fiscal y estructuración de la Hacienda se debe también a la introducción definitiva en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública de 1918 del principio de la Unidad del Tesoro y, por tanto, de la no afectación de rentas a gastos específicos. Este principio quizá es el instrumento que más va a contribuir a la centralización fiscal del Estado; y aun cuando su concepto hoy es elemental, sin embargo en 1915 fue realmente revolucionario en relación a la situación precedente, que era la contraria.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

II. CRONICAS
